



## **A GESTÃO UNIVERSITÁRIA SOCIAL CIDADÃ: AS POSSIBILIDADES E CONTRIBUIÇÕES DA INCUBADORA TECNOLÓGICA DE GESTÃO SOCIAL (ITGS) A PARTIR DE ANÁLISE COMPARATIVA**

**Paulo Otolini Garrido  
Carlos Eduardo Justen  
Karin Vieira Da Silva  
Luciane Cardoso**

### **RESUMO**

O presente artigo constitui-se em uma análise comparativa de três modelos de incubadoras - Incubadoras Tecnológicas de Empresas, Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares e Incubadora Tecnológica de Gestão Social (ITGS) - a partir das categorias analíticas do Novo Paradigma do Serviço Público, da Gestão Social e da Teoria da Delimitação dos Sistemas Sociais, procurando demonstrar as contribuições da ITGS para a gestão universitária e para a coletividade. A partir de estudo qualitativo, fundamentado nos métodos bibliográfico e documental, foi analisado um universo de 24 (vinte e quatro) artigos junto aos principais periódicos nacionais em Administração e aos anais dos dois últimos Encontros Nacionais de Pesquisadores em Gestão Social (ENAPEGS). A pesquisa concluiu que somente a proposta da ITGS, conforme Moretto Neto, Garrido e Justen (2011), apresenta uma abordagem de incubação capaz de integrar os fundamentos do novo paradigma do Novo Serviço Público, da Gestão Social e da Teoria de Delimitação de Sistemas Sociais, além de permitir a promoção da sinergia entre ensino, pesquisa e extensão universitária nos enclaves da economia, isonomia e fenonomia e a religação entre os saberes do mundo real e acadêmico.

**Palavras-Chave:** Gestão Universitária, Gestão Social, Incubadoras, Incubadoras Tecnológicas de Gestão Social

### **1 Considerações Iniciais**

O campo de conhecimentos e experiências que se convencionou chamar de gestão universitária reúne dois pólos que há muito enfrentam uma crise identitária e epistemológica - a gestão e a universidade -, ambos marcados por um intenso conflito histórico no qual diferentes ideologias, visões de mundo e interesses almejam obter aceitação e reconhecimento.

A gestão, de um lado, pré-reflexiva, pois fundamentada na razão instrumental-utilitária marcada pela ingenuidade e pelo cálculo utilitário de consequências (RAMOS, 1989), tende, em conjunto com a economia e o direito, reproduzir a visão e a ideologia da sociedade

centrada no mercado (TRAGTENBERG, 1974). Constitui, assim, elemento de fragmentação social, desintegração política e subvalorização da ética, em lugar das promessas de progresso material e social pretensamente reunidas sob a égide de uma organização moderna e de uma ‘administração científica’ (REED, 2004).

Tendo no modelo empresarial o núcleo da modernidade capitalista (MARSDEN; TOWNLEY, 2001), prefere realçar as concepções analíticas advindas das ciências exatas, a rentabilidade financeira e o trabalho humano sob o ângulo da produção e do resultado a considerar como prioritários os laços sociais, a solidariedade, a subjetividade, a vivência, a capacidade crítica, reflexiva e deliberativa inerentes ao ser humano (GAULEJAC, 2007).

A universidade, em especial a pública, de outro lado, encontra-se mergulhada em uma crise identitária, institucional, gerencial e pedagógica, pressionada por interesses e relações antagônicas: (a) de seu modelo burocrático e institucional, que privilegia a autonomia universitária, muitas vezes, transformando-a em insulamento processual, fragmentação epistêmica e elitização de acesso ao conhecimento científico; (b) do capital, que defende a cultura de massa, o saber instrumental e a gestão utilitária de eficácia, produtividade e competitividade; e (c) da sociedade, com os correspondentes anseios democráticos de igualdade e participação (RIBEIRO, 1978; FREIRE, 1983; DEMO, 1994, 1997; CHAÚÍ, 2003; BUARQUE, 2003; SANTOS, 2005; PÉREZ, 2006; SANTOS; ALMEIDA FILHO, 2008; MORETTO NETO; GARRIDO; JUSTEN, 2011).

A natureza, os atores e a racionalidade envolvida na crise da universidade são demonstradas na Figura 1.

<b>Natureza, atores e racionalidade da crise universitária</b>
<b>Natureza da crise:</b> identitária (finalidade social); institucional (legitimidade perante à coletividade); gerencial (racionalidade instrumental-estratégica); pedagógica (ensino, pesquisa e extensão tradicionais):
<b>Crise identitária:</b> tensão entre uma corrente tecnocrática (organização prestadora de serviços) e outra humanista (instituição fomentadora da cidadania, da democracia e da democratização do saber);
<b>Crise institucional:</b> deslocamento entre o <i>modus operandi</i> e a ação institucional da universidade frente à coletividade e seus anseios de progresso humano, desenvolvimento local e respeito ao saber comunitário;
<b>Crise gerencial:</b> gestão universitária de cunho gerencialista, de teor positivista e instrumental, autocrática e que induz a um comportamento de adaptação dos alunos ao ambiente acadêmico;
<b>Crise pedagógica:</b> conservação e perpetuação de uma perspectiva clássica de educação, com ênfase no ensino disciplinar e reprodutivo, na pesquisa definida unilateralmente ou pela lógica institucional do corpo de especialistas da universidade ou pelo capital produtivo, e na extensão imposta e alheia à realidade local.
<b>Atores envolvidos na crise:</b> i) a universidade, com seu aparato burocrático e de especialistas; ii) o capital, mediante as necessidades produtivas e de instrumentação; iii) a comunidade, com anseios diferenciados de desenvolvimento humano, sustentação econômica, organização política e respeito aos saberes locais.
<b>Racionalidade de sustentação da crise:</b> instrumental, voltada ao cálculo utilitário de conseqüências.

Figura 1 - Crise da universidade atual

Fonte: Garrido; Justen (no prelo).

Nesse contexto, tanto a universidade, em tentativas de aproximação e atendimento aos anseios da coletividade, quanto o capital, em esforço de apropriação do espaço e da produção universitários, estabelecem interações e parcerias demarcadas pela lógica empresa-universidade e universidade-comunidade, respectivamente, consubstanciadas, dentre outras, na forma de incubadoras de base tecnológica, mistas, incubadoras sociais ou culturais. Assim, a lógica de relacionamento comunidade-universidade, em que a primeira seja elemento protagonista, tem reverberado de maneira ainda bastante escassa.

Esforços visando à construção de alternativas de superação dessa crise da gestão e da universidade, seja do ponto de vista teórico ou empírico, surgem na academia (RAMOS, 1989; GAULEJAC, 2007; TENÓRIO, 1998, 2006, 2008a, 2008b, 2010; MORIN, 2002; CHAÚÍ, 2003; DEMO, 1986, PÉREZ, 2006; FREIRE, 1970, 1983; SANTOS, 2005; SANTOS; ALMEIDA FILHO, 2008), na administração pública (DENHARDT; DENHARDT,

2000) e na sociedade (TENÓRIO, 2010; MORETTO NETO; GARRIDO; JUSTEN, 2011).

Advoga-se, no presente artigo, a partir de uma perspectiva da gestão universitária como foro de avaliação crítica do papel e do *modus operandi* da instituição universitária brasileira, que tais esforços merecem ser trazidos ao campo dos estudos e práticas em gestão universitária, com base em abordagens sob lentes analíticas que privilegiem a autonomia política do homem, a razão comunicativa, a capacidade e a potencialidade da deliberação e da igualdade participativa, valores norteadores de uma gestão universitária social cidadã, entre outros aspectos substantivos. Os adjetivos social e cidadã, inseridos no título, denotam duplo sentido: promover tanto uma universidade voltada ao homem como indivíduo político com capacidade de pensar o mundo e pensar-se e agir no mundo, quanto uma universidade voltada aos anseios e necessidades da coletividade.

Em particular, a alternativa proposta é a junção da gestão social, no campo da gestão, com o novo serviço público, na esfera da administração pública, e com a religação de saberes dos mundos real e acadêmico e a Educação a Distância (EaD), na esfera da universidade, configurados na Incubadora Tecnológica de Gestão Social (ITGS).

A partir da liderança marcada pela possibilidade de consenso negociado e com autoridade e ação compartilhadas entre os participantes, visando à resolução de problemas definidos e enfrentados pela comunidade (TENÓRIO, 2008a) – assinalada pela gestão social -, e da visão de uma abordagem alternativa à gestão e ao design das organizações públicas, que proceda de uma veia democrática e humanística e que se preocupe com a conexão entre cidadãos e aparato estatal (DENHARDT, 2011) – proposta pelo novo serviço público -, acrescidas da EaD Social, constrói-se a ITGS, ferramenta gerencial e pedagógica, com caráter inovador, a serviço da universidade e da coletividade, constituindo uma alternativa à crise mencionada. A coletividade passa a ser protagonista no relacionamento com a universidade.

Assim, considerando que vivemos numa sociedade de organizações (DRUCKER, 1999), não se trata de prescindir da ação da universidade; mas de revalorizar e ressignificar a contribuição universitária por meio da gestão social e da cidadania, e, ao mesmo tempo, promover a sua missão em prol da ciência, criação do conhecimento e da educação.

Nesse sentido, o presente artigo objetiva, num esforço analítico conceitual, a partir de avaliação comparativa com os modelos tradicionais de incubadoras, demonstrar as contribuições da ITGS para a gestão universitária e para a coletividade. Para tanto, as discussões foram estruturadas da seguinte forma: (a) em bloco propedêutico, o resgate dos conceitos de gestão social e do novo serviço público; (b) após, o delineamento dos procedimentos metodológicos; (c) em momento seguinte, o desenvolvimento de análise comparativa com os modelos tradicionais de incubadoras, a partir de critérios extraídos das discussões conceituais preliminares; e, por derradeiro, (d) apontamentos finais.

## **2 O novo serviço público: a gestão pública voltada ao cidadão**

O caminho de resolução para a crise identitária, institucional, gerencial e pedagógica da universidade passa pela revisão do ensino, pesquisa e extensão tradicionais com base nos novos paradigmas da gestão pública, em especial, pelo novo serviço público. Denhardt (2011, p. 215) destaca a crise de legitimidade na teoria da administração pública, "segundo a qual as bases convencionais da teoria não refletem ou não correspondem às necessidades dos atores do campo - teóricos, profissionais e cidadãos". Neste contexto, percebe-se a intenção, por parte do *establishment*, de se construir uma teoria racional da administração, com base em um entendimento positivista do comportamento humano.

A teoria dominante na administração pública tem três limitações importantes: (a) o modelo racional baseia-se em uma visão estreita e restritiva da razão humana; (b)

fundamenta-se em um entendimento incompleto da aquisição do conhecimento, assim como (c) os teóricos que se apóiam nesse modelo racional não conseguem conectar teoria e prática de maneira adequada (DENHARDT, 2011).

Diante disso, Denhardt e Denhardt (2011) descrevem um novo modelo de administração pública, o novo serviço público, inspirado na teoria política democrática, conectando cidadãos aos seus governos, concebendo uma administração pública mais humanística, mediante abordagens alternativas à gestão e ao modelo organizacional tradicional. Nesse sentido, a Administração Pública contemporânea “[...] tem como centro o ser humano, único e multidimensional, partícipe da sociedade multicêntrica articulada politicamente [...]” (SALM; MENEGASSO, 2009, p. 113-114).

As bases epistemológicas do modelo do novo serviço público assentam-se na noção de que o ser humano é um ente político que age na comunidade. Esta comunidade, politicamente articulada, requer a participação do cidadão para a construção do bem comum; o qual precede o alcance de interesses privados (SALM; MENEGASSO, 2009).

Assim, o novo modelo vem fundamentado na participação democrática e no processo de co-produção, que se refere ao compartilhamento de responsabilidades entre cidadãos e servidores públicos na concepção e implementação dos serviços públicos (MARSCHALL, 2004). Com isso, os cidadãos deixam de se representar como meros executores ou destinatários das políticas públicas, e passam a fazer parte do processo de construção, implementação e avaliação das *public policy*.

A redescoberta da comunidade e a devolução do poder aos que dela participam é o foco central dessa maneira de se exercer a administração pública. Ela vai além do governo, sendo parceira da comunidade, fomentadora das estruturas intermediárias e facilitadora da co-produção dos serviços públicos (SALM; MENEGASSO, 2009). O novo serviço público realça o engajamento cívico e explora as várias maneiras pelas quais os membros das organizações públicas poderiam criar mais espaços para o diálogo e a deliberação, envolvendo tanto burocratas quanto cidadãos (DENHARDT, 2011).

A perspectiva contemporânea deste modelo amplia o próprio conceito de gestor público, visto como um indivíduo - cidadão -, tal como todos os demais membros da sociedade. Sua maior atribuição é, por meio da própria prática, transpor a burocracia pública e os mecanismos operacionais para atender a lei, articulando novos valores comunitários e normas políticas aos interesses dos cidadãos (DENHARDT; DENHARDT, 2000). Depreende-se daí o princípio da responsividade do gestor público, reconhecido em sua condição de cidadão que deve trabalhar em prol do bem comum à sociedade.

Bacon (1999) acorda que o perfil do gestor público agrega atributos que não podem ficar limitados à formação técnica. O envolvimento e a articulação das suas atribuições a saberes diversos, aliado a posturas e comportamentos eticamente preservados na direção do bem público, é uma das condições para uma nova visão da administração pública.

Aponta-se, portanto, como princípios do novo serviço público, segundo a proposta de Denhardt (2000): servir a cidadãos, não a consumidores; visar ao interesse público; dar precedência à cidadania e ao serviço público sobre o empreendedorismo; pensar estrategicamente; agir democraticamente; reconhecer que a *accountability*<sup>1</sup> não é simples; servir em vez de dirigir; dar valor às pessoas, não apenas à produtividade.

Pelas bases epistemológicas e pelos valores que as sustentam, a gestão social e o novo serviço público são concepções críticas afins que representam alternativas ao *establishment* dominante na gestão e no serviço público. A universidade, por ser organização social e de serviço ao público, precisa ser analisada e concebida a partir de lentes críticas como essas,

---

<sup>1</sup> Dentre as muitas variações do conceito de *accountability*, resgata-se, para fins explicativos, aquela relacionada à obrigação ou disposição do gestor público para aceitar responsabilidade ou prestar contas de seus atos (DENHARDT, 2011).

pensadas para a coletividade e para o bem comum. Assim, pode-se consolidar uma verdadeira universidade comunitária – a universidade da e para a comunidade, construída como o espaço de co-produção na convivência legitimada na participação dialógica, crítica e deliberativa do conjunto dos diferentes dos sujeitos sociais.

### **3 A Gestão Social como alternativa para a gestão estratégica universitária**

Habermas (1987), ao propor a teoria da ação comunicativa, estabelece distinção entre o mundo da vida, espaço de domínio da razão comunicativa e da busca de um consenso dialogado, constituído pela cultura, sociedade e personalidade, e o mundo dos sistemas. Este último de razão instrumental, dinamizado em torno do dinheiro e do poder, que possibilita a reprodução do mundo material. A gestão seria um dos elementos do mundo dos sistemas. Tal distinção, em conjunto com os estudos sobre a teoria crítica pela Escola de Frankfurt e a noção de racionalidade comunicativa, do próprio Habermas, constituem os alicerces epistemológicos da gestão social.

Os estudos sobre teoria crítica promovidos pela primeira geração da Escola de Frankfurt, em especial Max Horkheimer, gravitam em torno da noção de racionalidade instrumental como inibidora da emancipação do homem. A partir disso, ocorre a crítica à teoria tradicional, considerada inadequada para a compreensão da vida como fenômeno social total, pois pré-reflexiva, visando apenas ao conhecimento e não à transformação social e, principalmente, por constituir-se em fator de sustentação da tecnologia como poder de dominação.

A teoria crítica, em contrapartida, essencialmente reflexiva e emancipadora, "investiga as interconexões recíprocas dos fenômenos sociais, à luz das leis históricas" (TENÓRIO, 2005, p. 16). Desse par, ao mesmo tempo antagônico e dialógico, surge a gestão social, como teoria crítica à gestão estratégica, teoria tradicional do *management*.

A gestão social, assim, como tentativa de delimitação da gestão no mundo da vida, representa construção epistemológica antitética à gestão estratégica, esta definida como um "[...] tipo de ação social utilitarista [...]" caracterizado pela "[...] combinação de competência técnica com atribuição hierárquica" (TENÓRIO, 2005, p. 24). De forma mais explícita, Tenório (1998, p. 126) afirma que "a gestão social contrapõe-se à gestão estratégica à medida que tenta substituir a gestão tecnoburocrática, monológica, por um gerenciamento mais participativo, dialógico [...]", sendo que toda ação dialógica "[...] desenvolve-se segundo os pressupostos do agir comunicativo".

Com base na ação comunicativa, ação racional voltada para o entendimento, alcançado comunicativamente a partir das pretensões de verdade dos atores, sem coação, a lógica de ação da gestão social passa a ser a solidariedade comunitária (TENÓRIO, 2005). Em conceito mais estrito, a gestão social, desenvolvida em "espaço privilegiado de relações sociais onde todos têm direito à fala, sem nenhum tipo de coação" (TENÓRIO, 2006, p. 1146), constitui o "processo gerencial dialógico onde a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação [...]" (TENÓRIO, 2008a, p. 40), que "[...] procura atender às necessidades de uma sociedade, região, território ou sistema social específico, quer vinculado à produção de bens quer à prestação de serviços" (TENÓRIO, 2006, p. 1147).

Neste sentido, a gestão social orienta-se pela inversão dos seguintes pares de palavras-categorias: estado-sociedade e capital-trabalho, gestão estratégica e gestão social, intermediados pela cidadania deliberativa (TENÓRIO, 2008a). Sobre os dois primeiros pares, tal mudança anseia sinalizar uma readequação dos papéis da sociedade e do trabalho nas relações que estabelece com o estado e com o capital, priorizando o protagonismo das primeiras e reconfigurando o desenho histórico unilateral de domínio estatal e da lógica

instrumentalista do capital.

A respeito do par gestão estratégica-gestão social, destaca-se que, enquanto o primeiro atua determinado pela razão instrumental, de mercado, prevalecendo nas relações sociais o monólogo e o indivíduo, na gestão social ocorre a orientação pela razão comunicativa, concordância e inclusão. Em suas relações prevalece o diálogo e o coletivo. (TENÓRIO, 2008).

Categoria intermediadora dos pares supracitados, a cidadania deliberativa apresenta-se como uma alternativa democrática, participativa e deliberativa de relação social, através da qual "[...] a legitimidade das decisões políticas deve ter origem em processos de discussão orientados pelos princípios de inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum", (TENÓRIO, 2008b, p. 161), constituindo-se no entendimento habermasiano "[...] uma nova forma de articulação que questiona a prerrogativa unilateral da ação política do poder administrativo" (TENÓRIO, 2008b, p.170).

A cidadania deliberativa pressupõe a presença da esfera pública e da sociedade civil. Na esfera pública, promove-se a igualdade de direitos e a discussão, isenta de coação, de problemas por meio de autoridade negociada. A sociedade civil, por sua vez, setor não econômico e não estatal, por estar envolta no mundo da vida, é parte relevante na construção da esfera pública, pois mais próxima aos problemas e demandas cidadãos (TENÓRIO, 2005, p. 163). A Figura 2 sintetiza os valores e bases conceituais da gestão social enquanto processo gerencial.

<b>A Gestão Social como processo gerencial</b>	
<b>Objetivo</b>	Interesse coletivo de caráter público
<b>Valores</b>	Interesse público; solidariedade; inclusão; pluralismo
<b>Racionalidade</b>	Substantiva; Comunicativa
<b>Protagonista</b>	Cidadão pró-ativo da práxis participante; sujeito cognoscente, autor da sua própria história por intermédio da sociedade civil organizada
<b>Comunicação</b>	Dialógica
<b>Processo Decisório</b>	Interação negociada entre os atores sociais; descentralizado e participativo; consensualizado em prol do bem comum
<b>Operacionalização</b>	Pedagogia dialógica, emancipatória; democracia participativa; coprodução do bem público; parcerias e redes intersetoriais.
<b>Autonomia e Poder</b>	Autonomia e igualdade participativa; poder compartilhado
<b>Bases Conceituais</b>	Cidadania deliberativa e agir comunicativo

Figura 2 - Valores e bases conceituais da Gestão Social como processo gerencial

Fonte: Adaptado de Pimentel et al. (2011).

Pelos fundamentos epistemológicos que a sustentam e pelos valores que cultiva, a gestão social representa uma alternativa possível e necessária ao processo gerencial usual nas universidades. O caráter intersubjetivo e dialógico que a norteia proporciona espaço mais adequado à organização coletiva de esforços, reflexão crítica, autonomia e emancipação, abrindo caminhos para a aproximação legítima entre universidade e sociedade na construção de ambientes multidimensionais de cooperação.

Em especial, a gestão social representa caminho possível de resolução dos desafios enfrentados pela gestão universitária, mediante: (a) realização da co-produção e de parcerias entre a comunidade e a universidade, visando à busca de soluções inovadoras e sustentáveis para o desenvolvimento regional e local; (b) criação de espaços e oportunidades de incubação de ideias e projetos para construir, socialmente, tecnologias gerenciais de inovação social de base substantiva; (c) ressignificação do ensino, da pesquisa e da extensão como recursos à elaboração autônoma e construtiva do ambiente social, especialmente daqueles mais carentes sob o aspecto político-econômico-social; e (d) construção de uma gestão universitária que trate o cidadão e a comunidade não como clientes, metas ou quantidades, mas como participantes legítimos do processo gerencial e da co-criação do conhecimento.

#### 4 Procedimentos metodológicos

O estudo, de caráter teórico, caracteriza-se pelo método qualitativo, fundamentado na obtenção de dados descritivos sobre fenômenos e processos, por estar preocupado com a dinâmica processual e não apenas com o resultado/produto e ter o significado como objetivo principal (TRIVIÑOS, 2008). Segundo Demo (2010), em estudos que tenham como objeto de análise a cidadania e seus instrumentos de efetivação, a essência somente será obtida em estudos qualitativos localizados, a partir de microuniversos.

Usaram-se, como procedimento metodológico, os métodos bibliográfico e documental. Na pesquisa documental, foram selecionados os periódicos científicos nacionais, na área de Administração, com estrato A1 a B2 na avaliação Qualis/CAPES. Nenhum filtro em relação ao período de publicação foi aplicado. Os anais do Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social (ENAPEGS) dos anos 2010 e 2011 também serviram de fonte bibliográfica. As palavras-chave da consulta foram incubação, incubador e incubadora e suas correspondentes na língua inglesa.

A Figura 3 apresenta o delineamento da pesquisa bibliográfica.

<b>Tipo de Incubadora</b>	<b>Fontes bibliográficas</b>	<b>Quantidade de artigos/trabalhos encontrados</b>
<b>Incubadoras tecnológicas de empresas</b>	BAR. Brazilian Administration Review; Base (UNISINOS); BBR. Brazilian Business Review (Edição em português. Online); Cadernos EBAPE.BR (FGV); Gestão & Produção (UFSCAR. Impresso); Organizações & Sociedade (Impresso); RAC Eletrônica; RAC. Revista de Administração Contemporânea (Impresso); RAE (Impresso); RAE Eletrônica (Online); RAM. Revista de Administração Mackenzie (Impresso); READ. Revista Eletrônica de Administração (Porto Alegre. Online); Revista de Administração (FEA-USP)	11 (onze) artigos
<b>Incubadoras Tecnológicas de cooperativas populares</b>	Anais do IV Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social (ENAPEGS). Anais do V Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social (ENAPEGS)	11 (onze) artigos
<b>Incubadora Tecnológica de Gestão Social</b>	Artigo intitulado “Desenvolvendo o aprendizado em gestão social: proposta pedagógica de fomento às incubadoras sociais” (MORETTO NETO; GARRIDO; JUSTEN, 2011) Capítulo de livro (no prelo), intitulado “Universidade pública brasileira, dilemas e proposições: as possibilidades das Incubadoras de Gestão Social para a ressignificação da gestão universitária” (GARRIDO; JUSTEN, no prelo)	2 (dois) trabalhos

Figura 3 – Delineamento da pesquisa bibliográfica

Fonte: Elaborado pelos autores (2011).

Na pesquisa documental, serviram de fonte a legislação que regulamenta a incubação de empresas tecnológicas e de cooperativas populares – respectivamente, a Portaria n. 139/2009, que institui o Programa Nacional de Apoio às Incubadoras de Empresas e aos Parques Tecnológicos (PNI) e o Decreto n. 7357/2010, que dispõe sobre o Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares (PRONINC). Ressalta-se que a Incubadora Tecnológica de Gestão Social é uma proposta diferenciada das demais, defendida por Moretto Neto, Garrido e Justen (2011) e Garrido e Justen (2011). Os tipos e as categorias analíticas que fundamentaram a análise comparativa são sintetizadas e descritas nas Figuras 4 e 5.

<b>Tipos de incubadoras</b>	<b>Categorias analíticas</b>
Incubadoras tecnológicas de empresa Incubadoras Tecnológica de Cooperativas Populares Incubadora Tecnológica de Gestão Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Novo Paradigma do Serviço Público - aderência aos fundamentos epistemológicos e às práticas do paradigma do novo serviço público, conforme estabelecidos na seção 2 deste artigo</li> <li>• Gestão Social - aderência aos fundamentos epistemológicos e às práticas da gestão social, conforme estabelecidos na seção 3 deste artigo;</li> <li>• Teoria da Delimitação dos Sistemas Sociais - caracterização do modelo de incubadora e de incubação nos ambientes da economia, fenonomia e isonomia, conforme definidos por Ramos (1989).</li> </ul>

Figura 4 – Tipos de incubadora e categorias analíticas  
Fonte: elaborada pelos autores (2011).

O paradigma do novo serviço público e a gestão social já foram objeto da discussão conceitual nas seções 2 e 3 deste artigo. A Teoria da Delimitação dos Sistemas Sociais, conforme Ramos (1989) - que oferece um modelo heurístico para efeito de investigação científica, baseada na conceituação weberiana - apresenta o paradigma paraeconômico, do qual, para efeito da presente pesquisa, consideram-se os enclaves definidos a seguir.

<b>Categorias da Teoria de Delimitação de Sistemas Sociais empregadas na Pesquisa</b>	
<b>Economia</b>	“Um contexto organizacional altamente ordenado, estabelecido para a produção de bens e/ou para a prestação de serviços”. Nela, “o mercado tende a transformar-se numa categoria de abrangência total, quanto à ordenação da vida individual e social”.
<b>Fenonomia</b>	“Sistema social, de caráter esporádico ou mais ou menos estável, iniciado e dirigido por um indivíduo, ou por um pequeno grupo, e que permite a seus membros o máximo de opção social e um mínimo de subordinação e prescrições operacionais formais”. As fenomias são cenários sociais protegidos do mercado, possibilitando a “liberação da criatividade”, segundo “formas e segundo maneiras escolhidas com plena autonomia. (...) Seus membros empenham-se em obras automotivadas”.
<b>Isonomia</b>	“Pode ser definida como um contexto em que todos os membros são iguais; (...) Seu objetivo essencial é permitir a atualização de seus membros, independente de prescrições impostas”. Em síntese, “as pessoas buscam estilos de vida que transcendem os padrões normativos que dominam a sociedade como um todo.” O convivial surge como instrumento para a reforma e reconstrução social.

Figura 5 – Categorias da Teoria de Delimitação de Sistemas Sociais empregadas na Pesquisa  
Fonte: A partir de Ramos (1989, p. 140-153).

Na próxima seção, a partir dos procedimentos metodológicos delineados, serão apresentados os resultados da pesquisa. Registra-se que, nos resultados da pesquisas, detectaram-se outras tipologias de incubadoras como Incubadoras de Conhecimento, Incubadoras de Aprendizagem ou, ainda, Incubadoras de Inovação. Estas abordagens não foram consideradas, pois entendeu-se que as mesmas constituem variações da modalidade de incubadoras tecnológicas de empresa.

## **5 Resultados e Discussões**

A Figura 6 apresenta uma síntese da análise dos artigos, avaliados segundo as três categorias da pesquisa.



Tipos de incubadoras	Categorias analíticas
<b>Incubadoras tecnológicas de empresa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Novo Paradigma do Serviço Público</b> – os artigos, em geral, não se referem ao novo paradigma no setor público. Os textos consideram os valores preconizados pelo enclave da economia, apresentando a incubadora como principal estratégia para capacitar as empresas para a produção de bens e/ou para a prestação de serviços, inseridas conforme valores de mercado. Quando o setor público é considerado, é apenas para obter financiamentos e incentivos visando maior competitividade e eficiência produtiva.</li> <li>• <b>Gestão Social</b> – nos moldes adotados pelas categorias da pesquisa, a gestão social não é adotada pelas incubadoras. No entanto, a pesquisa detectou a responsabilidade social e a responsabilidade ambiental como valores a serem atingidos pelas empresas incubadas.</li> <li>• <b>Delimitação dos Sistemas Sociais</b> – as incubadoras adotam nos processos seletivos e de incubação o foco no enclave da economia conforme tipologia de Ramos (1989).</li> </ul>
<b>Incubadoras Tecnológica de Cooperativas Populares</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Novo Paradigma do Serviço Público</b> – nos artigos, em grande parte, as incubadoras adotam os novos valores da administração pública, considerando a necessidade dos incentivos e da parceria com o setor público. É o caso, por exemplo, do Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares PRONINC do governo federal, do fato da maioria das Incubadoras pesquisadas estarem vinculadas às universidades federais, bem como das parcerias com prefeituras nos municípios em que se situam as cooperativas incubadas.</li> <li>• <b>Gestão Social</b> – a Pesquisa detectou que a maioria dos artigos considera os fundamentos da gestão social como parte dos procedimentos de incubação, em especial, tomando por base os valores do associativismo e cooperativismo.</li> <li>• <b>Delimitação dos Sistemas Sociais</b> - os artigos pesquisados apresentam a economia solidária e a autogestão - organização associativa dos trabalhadores - como alternativa de geração de trabalho e renda e sobrevivência ao neoliberalismo. Assim, as incubadoras tecnológicas de cooperativas populares estão inseridas no enclave da economia e da isonomia, conforme tipologia de Ramos (1989).</li> </ul>
<b>Incubadora Tecnológica de Gestão Social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Novo Paradigma do Serviço Público</b> – A incubadora, conforme Moretto Neto, Garrido e Justen (2011) e Garrido e Justen (2011), considera o processo de incubação como forma de criar ou desenvolver formas de co-produção do bem público com base nos princípios do Novo Paradigma do Serviço Público. Isto inclui os princípios subjacentes ao Novo Serviço Público nos procedimentos de incubação, capacitação e contratos de cooperação e parcerias entre a universidade, empresas, comunidades organizadas, governos, órgãos públicos e demais partes interessadas. Assim, a incubadora promove a educação e a prática dos valores do Novo Serviço Público em todas as esferas atuantes no desenvolvimento humano, desenvolvimento local e comunitário em prol do interesse público.</li> <li>• <b>Gestão Social</b> – A incubadora, conforme Moretto Neto, Garrido e Justen (2011) e Garrido e Justen (2011), desenvolve suas atividades com base na Gestão Social, incorporando as proposições de Tenório (1998; 2005; 2008a, 2008b). Assim, a incubadora diferencia-se por incorporar a gestão social nas ações de ensino, pesquisa e extensão, por meio de: a) campus avançado e polo EaD social da UFSC nos territórios; b) incubadora regional de projetos de gestão social; c) observatório de gestão social; d) fundos para o empreendedorismo social sustentável; e e) conselho regional de gestão social.</li> <li>• <b>Delimitação dos Sistemas Sociais:</b> A incubadora, atuando numa configuração diferenciada de multicampi, promove ações nos principais enclaves apresentados por Ramos (1989): economia, isonomia e</li> </ul>

	fenomenia, associados ao alcance do desenvolvimento do cidadão como ser humano multidimensional e participante ativo e consciente na coprodução do serviço público.
--	---

Figura 6 – Análise das incubadoras segundo as categorias da pesquisa  
Fonte: elaborado pelos autores (2011).

Os resultados da pesquisa permitem concluir que:

a) as incubadoras tecnológicas de empresas atuam no enclave da economia, gerando novos empreendimentos com base na racionalidade instrumental, não incorporando ou, ainda, não atuando de forma a promover os valores do Novo do Serviço Público ou da gestão social. Seu objetivo, como afirmam Silva, Gomes e Correia (2009), é o desenvolvimento de novos produtos, processos e serviços, marcado pela lógica produtiva do capital. A incubação é concebida como adaptação ao sistema capitalista, voltada ao mercado, fundamentada em orientação empreendedora valorada em termos de autonomia produtiva, comportamento inovador, propensão para assumir riscos, comportamento proativo e competitividade agressiva (SILVA; GOMES, CORREIA, 2009). O objetivo de lucratividade, a hierarquia e a distribuição assimétrica de poder e de informação são a marca do processo de incubação, caracterizado pela heterogestão. Em outras palavras, há uma clara separação entre dirigentes e dirigidos, sendo que os primeiros detêm os meios de conhecimento e informação, cujo acesso fica a eles restrito (SOUZA; PEREIRA, 2010);

b) as incubadoras tecnológicas de cooperativas populares incorporam, em parte, os valores do Novo Serviço Público; devido à sua atuação restrita às cooperativas, não são capazes de atuar como promotoras dos valores preconizados pela Gestão Social, exceto, restringindo-se às práticas da economia solidária, do associativismo e do cooperativismo no âmbito das próprias cooperativas incubadas. Trata-se de iniciativas fundamentadas na solidariedade econômica, isto é, na “associação econômica entre iguais e na propriedade solidária” (SANTOS, 2002, p. 32-33). Sua marca é a autogestão - a socialização da produção, meios de produção, distribuição e consumo e a eliminação das categorias diferenciadoras de dirigentes e dirigidos (SOUZA; PEREIRA, 2010; BRASIL, 2010). A incubação é vista como uma ação alternativa e transformadora da sociedade capitalista (ALENCAR, 1986).

As necessidades, demandas e prioridades de incubação são definidas pelas necessidades da comunidade envolvida, com ênfase na autossustentação, isto é, na obtenção das condições econômico-produtivas para uma vida comunitária autônoma. A autopromoção, isto é, a construção de uma condição política que permita a organização comunitária livre e autônoma, é restrita ao ambiente e à ação incubados. Desta forma, não se completa a visão do homem enquanto um ser multidimensional, capaz de pensar o mundo e pensar-se no mundo, independente do espaço societário em que se encontre (GAULEJAC, 2007).

c) a Incubadora Tecnológica de Gestão Social, proposta por Moretto Neto, Garrido e Justen (2011) e Garrido e Justen (2011), apresenta uma configuração mais abrangente e inclusiva, ao buscar incorporar e promover – em ensino, pesquisa e extensão – a universidade comunitária e cidadã. Incorpora os valores e fundamentos do Novo Serviço Público e da Gestão Social, atuando em multicampi nos principais enclaves sociais regionais e comunitários.

É um modelo pedagógico e gerencial voltado especificamente à relação sociedade-universidade, com predomínio da primeira. Envolve uma reorientação da finalidade e sentido social da universidade, tornando-a, a partir do reconhecimento da politicidade do ser humano, capaz de lidar com uma realidade complexa. Abrange, nesse sentido, uma modificação valorativa tanto dos processos gerenciais quanto dos processos pedagógicos.

No mundo real, é instalada a Incubadora Regional de Gestão Social, constituída por, no mínimo, Conselho Regional de Gestão Social e Observatório de Gestão Social, formados por lideranças da comunidade e por pesquisadores universitários. No mundo acadêmico, é

criada a Incubadora Universitária de Gestão Social, com a implantação da equipe pedagógica multidisciplinar de pesquisadores nas diversas áreas de conhecimento e do processo de modelagem científica e pedagógica da aprendizagem e do conhecimento, por meio da engenharia pedagógica (GARRIDO; JUSTEN, 2011).

A problemática e as oportunidades para o desenvolvimento das capacidades humanas e a promoção do desenvolvimento local sustentável são tratadas a partir de análises que ocorrem nos dois mundos. Nasce no mundo real, a partir da sensibilização, capacitação e atuação democrática, participativa e dialógica dos pesquisadores e lideranças das partes interessadas junto à comunidade foco do estudo, quando são detectados problemas não estruturados. Trata-se, neste contexto, de identificar aspectos econômicos, sociais, culturais, ambientais, dentre outros, que configurem necessidades de educação humana e desenvolvimento local sustentável. Em seguida, no âmbito do Conselho Regional de Gestão Social, esses problemas são traduzidos, consensualizados e expressos como referenciais para o tratamento sistêmico (GARRIDO; JUSTEN, 2011).

## **Conclusões**

O presente artigo realizou um estudo qualitativo e uma análise comparativa acerca de três modelos de incubadoras: Incubadoras Tecnológicas de Empresas, Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares e Incubadora Tecnológica de Gestão Social, a partir das categorias do Novo Paradigma do Serviço Público, Gestão Social e Teoria da Delimitação dos Sistemas Sociais. O estudo revelou que as duas primeiras modalidades de incubação, quando avaliadas frente às categorias, cumprem seus objetivos apenas parcialmente e setorialmente, não sendo capazes de responder à complexidade e às urgências das demandas sociais dos territórios e comunidades.

Enquanto as Incubadoras Tecnológicas de Empresas desenvolvem o empreendedorismo no âmbito da economia e as Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares promovem a economia solidária e o cooperativismo nos âmbitos da economia e da isonomia, somente a Incubadora Tecnológica de Gestão Social (ITGS) está configurada para praticar os pressupostos do Novo Serviço Público e da Gestão Social e para atuar nos diversos enclaves sociais e comunitários e em prol da educação do ser humano multidimensional, da cidadania deliberativa e do desenvolvimento local sustentável.

A pesquisa, a partir da análise bibliográfica e documental, conclui que somente a proposta da ITGS, conforme Moretto Neto, Garrido e Justen (2011), apresenta uma abordagem de incubação capaz de: a) integrar os fundamentos do novo paradigma do Novo Serviço Público, da Gestão Social e da Teoria de Delimitação de Sistemas Sociais; b) promover a sinergia do ensino, pesquisa e extensão universitária nos enclaves da economia, isonomia e fenonomia; c) realizar a educação a distância na forma de EaD Social integrada ao desenvolvimento humano, social, local e comunitário sustentável; d) praticar a religação de saberes do mundo real e acadêmico; e) criar campi avançados e diferenciados, associando ensino, pesquisa e extensão com inovação social, mediante menores custos e maiores benefícios.

Assim, a pesquisa conclui que a Incubadora Tecnológica de Gestão Social - ITGS pode ser uma alternativa no campo da gestão universitária, pois capaz de concretizar a universidade social cidadã. A ITGS permite ampliar a presença das universidades em multicampi expandindo a atuação dos atuais pólos de EaD/UAB, configurando inovação em tecnologias de educação e gestão social.

Finalmente, registra-se que o presente estudo é preliminar, em razão de a ITGS estar em estágio de projeto no âmbito do Grupo de Estudos de Gestão Social da UFSC, vinculado ao projeto de pesquisa nacional, intitulado Gestão Social: Ensino, Pesquisa e Prática, sob a

coordenação-geral, em âmbito nacional, do Prof. Dr. Fernando Guilherme Tenório, financiado pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). A ITGS tem previsto o seu desenvolvimento piloto para 2012, junto ao Território da Cidadania de Canoinhas/SC.

## Referências

ALENCAR, E. **An interpretative study of the agricultural cooperative as a means for farmers to adapt to the social system.** 1986. Tese (Doutorado em Rural Social Development). The University of Reading, Reading.

BACON, Kevin. Além da capacitação: desenvolvimento de líderes para o setor público. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 50, n.4, out./dez 1999.

BRASIL. Decreto n. 7.357, de 17 de novembro de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares – PRONINC e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7357.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7357.htm). Extraído em 12 out. 2011.

BUARQUE, Cristovam. **A universidade numa encruzilhada.** Paris: UNESCO, 2003

CHAUI, Marilena. A universidade pública sob nova perspectiva. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 24, p. 5-15, set./dez. 2003.

DEMO, Pedro. A universidade precisa renascer. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 57, p. 8 6-95, maio 1986.

\_\_\_\_\_. Universidade e pesquisa: agonia de um antimodelo. **Motrivivência**, Florianópolis, n. 7, p. 17-33, dez. 1994.

\_\_\_\_\_. **Conhecimento moderno:** sobre ética e intervenção do conhecimento. Petrópolis: Vozes, 1997.

\_\_\_\_\_. Metodologia do conhecimento científico. São Paulo: Atlas, 2010.

DENHARDT, Robert. B. **Teorias da Administração Pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

DENHARDT, R. B.; DENHARDT, J. V. The New Public Service: serving rather than steering **Public Administration Review**, v. 60. n. 6, p.549-559, 2000.

DRUCKER, Peter. **Sociedade Pós-Capitalista**. São Paulo: Thomson Pioneira, 1999

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. Rio de Janeiro: Edições Paz e Terra, 1970.

\_\_\_\_\_. **Extensão ou comunicação**. 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

GARRIDO, Paulo Otolini; JUSTEN, Carlos Eduardo. Universidade pública brasileira, dilemas e proposições: as possibilidades das incubadoras de gestão social para a ressignificação da gestão universitária. In: MORETTO NETO, Luís; GARRIDO, Paulo Otolini (Orgs.). **Gestão Universitária**. No prelo.

GAULEJAC, V. A ligação vale mais que o bem. In: GAULEJAC, V. **Gestão como doença social: ideologia, poder gerencialista e fragmentação social**. Aparecida-SP: Letras & Ideias, 2007, p. 285-325.

HABERMAS, Jurgen. **Teoria de la acción comunicativa: racionalidad de la acción y racionalización social**. Madrid: Taurus, 1987. Vols I e II.

MARSCHALL, M. J. Citizen participation and the neighborhood context: a new look at the coproduction of local public goods. **Political Research Quarterly**, vol. 57, n. 2, June 2004.

MARSDEN, Richard; TOWNLEY, Barbara. A coruja de Minerva: reflexes sobre a teoria na prática. In: CLEGG, Stewart R.; HARD, Cynthia; NORD, Walter R. **Handbook de estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, 2001.

MORETTO NETO, Luis; GARRIDO, Paulo Otolini; JUSTEN, Carlos Eduardo. Desenvolvendo o aprendizado em gestão social: proposta pedagógica de fomento às **incubadoras** sociais. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 9, n.3, set. 2011.

MORIN, Edgar. **A cabeça bem-feita: repensar a reforma, reformar o pensamento**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

PÉREZ, Cruz Elena Espinal. A propósito de la universidad. Problemas, contextos y alternativas. **Universitas humanística**, Bogotá, n.62, p. 91-107, jul./dez. 2006.

PIMENTEL, T. D. et al. Gestão social: perspectivas, princípios e (de)limitações. In: FERREIRA, M. A. M.; EMMENDOERFER, M. L.; GAVA, R. (Org.). **Administração pública, gestão social e economia solidária: avanços e desafios**. Viçosa: UFV, 2011, p. 145-166.

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

REED, Michael. Teorização Organizacional: um campo historicamente contestado. In: CALDAS, Miguel Pinto; FACHIN, Roberto; FISCHER, Tânia (Org.). **Handbook de estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, 2004, v. 1.

RIBEIRO, Darcy. **A universidade necessária**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

SALM, J. F.; MENEGASSO, M. E. Os modelos de administração pública como estratégias complementares para a coprodução do bem público. **Revista de Ciências da Administração**, v.11, n. 25, p. 97-114, set/dez 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa. A universidade no século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade. **Educação, sociedade & culturas**, Coimbra, n. 23, p. 137-202, 2005.

\_\_\_\_\_ (Org.). **Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa; ALMEIDA FILHO, Naomar de. **A universidade no século XXI: para uma universidade nova**. Coimbra: Edições Almedina, 2008.

SILVA, Marco Antonio Oliveira Monteiro da; GOMES, Luiz Flavio Autran Monteiro; CORREIA, Manuela Faia. Cultura e orientação empreendedora: uma pesquisa comparativa entre empreendedores em incubadoras no Brasil e em Portugal. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 13, n. 1, p. 57-71, jan/mar. 2009.

SOUZA, Mirella Caetano de; PEREIRA, José Roberto. Gestão de cooperativas populares em Minas Gerais: uma análise comparativa. In: RIGO, Ariádne Scalfoni et al. **Gestão social e**

**políticas públicas de desenvolvimento: ações, articulações e agenda.** Recife: UNIVASF, 2010.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. (Re)visitando o conceito de gestão social. In: LIANZA, S.; ADDOR, F. (Org.). **Tecnologia e desenvolvimento social e solidário.** Porto Alegre: UFRGS, 2005, p. 39-57

\_\_\_\_\_. A trajetória do Programa de Estudos em Gestão Social (Pegs). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 6, p. 1145-62, nov./dez. 2006.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. (Re)visitando o conceito de gestão social. In: SILVA JR. et al. (Orgs.). **Gestão social: práticas em debate, teorias em construção.** Juazeiro do Norte: UFC, 2008a, p. 39-57.

\_\_\_\_\_. **Tem razão a administração?** Ensaios de teoria organizacional. Ijuí: Ed. Unijuí, 2008b.

\_\_\_\_\_ et al. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, set./out. 1998, p. 7-23.

\_\_\_\_\_ et al. Extensão universitária e responsabilidade social: 20 anos de experiência de uma instituição de ensino superior. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 34., 2010, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2010, p. 1-15.

TRAGTENBERG, Maurício. **Burocracia e ideologia.** São Paulo: Ática, 1974.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa social.** São Paulo: Atlas, 2008.