



## XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

*Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad*

### **A INFLUÊNCIA DO NEOLIBERALISMO NA CONCEPÇÃO DA UNIVERSIDADE PÚBLICA FEDERAL: REFLEXÕES ACERCA DE MODELOS DE GESTÃO E TIPOS DE RACIONALIDADES PREDOMINANTES**

*Susany Perardt - UFSC*

#### **RESUMO**

A partir da década de 90, as políticas públicas educacionais do Brasil passaram a ser norteadas pelas políticas neoliberais, as quais influenciaram a universidade pública federal e proporcionaram a mercadorização da educação superior. A universidade pública parece então atuar determinada pelo mercado visando atingir objetivos particulares, perdendo sua essência de instituição social e caracterizando-se como uma organização orientada pela racionalidade instrumental, na qual o modelo de gestão que prevalece é a gestão estratégica. Neste artigo, busca-se apresentar e discutir este modo de gestão predominante na universidade pública, contrapondo uma reflexão sobre a possibilidade de adoção de outro modelo, o da gestão social, orientado pela racionalidade comunicativa, uma vez que estes são traços característicos numa instituição social, o que de fato uma universidade pública deveria ser. Trata-se, portanto, de um ensaio teórico baseado numa pesquisa bibliográfica, de caráter descritivo e com abordagem qualitativa. É de suma importância que a gestão universitária seja entendida como uma gestão social para consolidação de uma cultura política efetivamente cidadã e democrática dentro da universidade pública federal.

**Palavras-chave:** Neoliberalismo. Gestão Estratégica. Gestão Social. Racionalidade.



## XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

### *Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad*

#### 1 INTRODUÇÃO

A década de 90 foi um período de grandes transformações na sociedade brasileira devido a influencia da globalização neoliberal. A imposição do modelo de desenvolvimento econômico capitalista neoliberal afetou diferentes setores do nosso País como, por exemplo, a saúde e a educação. Este novo modelo econômico vigente passa, então, a nortear as políticas públicas educacionais, que por sua vez, afetam diretamente a universidade pública federal.

Com o advento do neoliberalismo, o Estado reduziu seu compromisso político e financeiro com as universidades públicas e com a educação em geral, vendo-as como instituições onerosas ao erário público. Assim, como reflexo desta situação, a universidade pública entrou em crise, na qual Santos (2005) classificou em três: crise da hegemonia, da legitimidade e institucional.

Chauí (2003), dentro deste contexto, explica que diante da racionalidade financeira que a universidade pública enfrentou a partir da década de 90, ela acabou procurando mecanismos para sua sustentação junto à esfera privada, e desse modo passa a ser determinada por objetivos particulares, deixando de cumprir o seu papel social e, conseqüentemente, perdendo sua hegemonia.

Como fruto desta crise, a universidade pública federal perde a sua essência no momento em que se desvia de seus valores como instituição pública e gratuita que aspira à universalidade, e começa a atuar determinada pelo mercado visando atingir objetivos particulares. Desse modo, a universidade pública deixa de atuar como uma instituição social, e passa a se comportar como uma organização qualquer.

Observa-se então que estas transformações que ocorreram na sociedade afetaram o funcionamento e o modo de atuação da universidade pública. As práticas de ação adotadas dentro da universidade configuram-se como ações típicas de organizações com fins lucrativos e objetivos particulares.

Assim, parece que o modelo de gestão que predomina é o da gestão estratégica, e os gestores, por sua vez, agem baseados em uma racionalidade dominante, a racionalidade instrumental. Pretende-se com esse ensaio teórico apresentar e discutir o modo de gestão predominante na universidade pública federal contrapondo uma reflexão sobre a possibilidade de adoção de outro modelo, o da gestão social, baseado na racionalidade comunicativa, uma vez que estes são traços característicos e predominantes numa instituição social, o que de fato uma universidade pública deveria ser.

Dessa forma, o artigo se estrutura da seguinte forma: inicialmente, expõe-se a metodologia utilizada para o desenvolvimento deste ensaio teórico. Em seguida, descreve-se a influência do neoliberalismo sobre a universidade pública federal, bem como as crises da universidade como consequência deste processo. Na sequência, apresentam-se os conceitos de instituição social e organização, correlacionando com a gestão social e a gestão estratégica, respectivamente. Segue-se com a discussão acerca dos tipos de racionalidade predominantes em cada tipo de gestão e com a reflexão sobre o que de fato caracterizaria a universidade pública como instituição social. Por fim, com base nos conceitos trabalhados, apresenta-se a conclusão deste artigo.



## XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

### *Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad*

## 2 METODOLOGIA

O objetivo deste ensaio teórico consiste em discutir e refletir sobre importantes temáticas contemporâneas à luz da literatura. Dessa forma, com base no entendimento de renomados autores, o presente artigo utiliza o referencial da pesquisa bibliográfica, entendida como o ato de indagar e de buscar informações sobre determinado assunto. Segundo Vergara (2007, p.48), a “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”.

Assim, na busca de bases para uma reflexão e apontamento de novos caminhos visando a construção deste artigo, foram consultadas obras clássicas e artigos científicos de autores reconhecidos nesta área temática, com destaque, entre outros, para: Santos (2005), Chauí (2003), Tenório (2004; 2008a; 2008b; 2008c), Guerreiro Ramos (1989), Serva (1997), Habermas (2003).

De posse deste material bibliográfico foi possível discutir e compreender o assunto em debate, correlacionar diferentes perspectivas e assim descrever as conclusões advindas deste processo. Deste modo, a abordagem utilizada é a de caráter qualitativo e a orientação descritiva.

A pesquisa descritiva de acordo com Vergara (2007) expõe características de determinada população ou de determinado fenômeno, podendo também, estabelecer correlações entre variáveis.

Para Triviños (1987), os pesquisadores qualitativos estão preocupados com o processo e não simplesmente com os resultados e o produto. Este pensamento corrobora com o que se pretende neste trabalho de caráter qualitativo, onde os significados e a interpretação surgem da percepção do fenômeno visto num contexto, captando não só a aparência do fenômeno, como também sua essência.

## 3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

### 3.1 O ADVENTO DO NEOLIBERALISMO NOS ANOS 90 E SUA INFLUENCIA SOBRE A UNIVERSIDADE PÚBLICA FEDERAL

Na década de 90 a sociedade brasileira passou por um período de grandes transformações devido a influencia de um novo modelo de desenvolvimento econômico conhecido como globalização neoliberal ou simplesmente neoliberalismo. Este processo configurou-se como uma nova modalidade de acumulação de capital que se impôs internacionalmente e afetou profundamente as áreas prioritárias do nosso País, entre elas a educação, devido à redução dos gastos sociais para estas áreas por parte do Estado.

Segundo Gennari (2002), o neoliberalismo parte do princípio de que o mercado é o mais eficiente organizador da sociedade e, ainda observa “uma profunda mudança nos rumos da acumulação de capital no Brasil sob determinação da chamada estratégia neoliberal de



## XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

### *Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad*

desenvolvimento implementada pelos governos de Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso”. (GENNARI, 2002, p. 41).

Algumas das consequências mais imediatas da implantação desta estratégia no Brasil, para Gennari (2002), foram: desarticulação ou destruição do chamado setor produtivo estatal via privatizações, crescimento do desemprego estrutural e conjuntural, manutenção das profundas desigualdades sociais e regionais, e redução dos gastos sociais nas áreas prioritárias que atingem a maioria da população tais como saúde, educação, transporte urbano e moradia. Assim, as novas formas de política econômica desenvolvidas no País a partir da década de 90 configuram uma nova estratégia neoliberal de desenvolvimento capitalista.

A esse respeito, Santos (2005) afirma que a perda de prioridade da universidade pública nas políticas públicas do Estado foi resultado da perda geral de prioridade das políticas sociais (por exemplo, educação, saúde e previdência), induzida pelo desenvolvimento do neoliberalismo a partir da década de 1980.

Aos olhos dos organismos internacionais e do Banco Mundial daquela década, a universidade pública era vista como um gasto público e, tal como o Estado, era irreformável. A solução para este problema, segundo Santos (2005) foi a criação do mercado universitário, ou seja, o comércio da educação, cujo objetivo principal é o atendimento às exigências do mercado, responsável pela descapitalização e desestruturação da universidade pública.

A secagem ou a racionalização financeira, bem como a descapitalização das universidades públicas com o advento do neoliberalismo, são fatos concretos que confirmam a redução do compromisso político do Estado com as universidades e com a educação em geral, e também demonstram a perda de prioridade do bem público universitário nas políticas públicas (SANTOS, 2005).

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

Na medida em que as universidades públicas vivenciaram um processo de racionalização financeira, a sua autonomia universitária é colocada em risco, abrindo espaço para que mecanismos privados entrem no espaço público. Assim, com o processo de globalização neoliberal as universidades públicas tiveram que ser tornar produtivas, competitivas e rentáveis.

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

Chauí (2003), ao tratar do neoliberalismo, refere-se à reforma do Estado realizada no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), sendo que foi nesta reforma que o Estado designou a educação como um setor de serviços não exclusivos do Estado. De acordo com a



## XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

### *Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad*

autora (2003, p. 6) essa atitude significou: “a) que a educação deixou de ser concebida como um direito e passou a ser considerada um serviço; b) que a educação deixou de ser considerada um serviço público e passou a ser considerada um serviço que pode ser privado ou privatizado”.

O Estado, ao instituir políticas públicas educacionais que concederam maior autonomia para as universidades, não teve como objetivo preservar a liberdade acadêmica, mas criar condições para elas se adaptarem às exigências da economia globalizada (SANTOS, 2005).

Para entender estas políticas públicas implementadas em países em desenvolvimento a partir da década de 90, como é o caso do Brasil, Búrigo (2003) afirma que é importante conhecer as diretrizes difundidas pelo Banco Mundial (BM) no mercado globalizado. Entre as diretrizes, destaco: o estímulo à diversificação das instituições públicas e a competitividade entre elas, o incentivo e ampliação das instituições privadas e, a condução das instituições públicas a buscarem fontes alternativas de financiamento. Assim, a criação do mercado universitário ou a mercadorização da universidade é resultado da articulação do BM.

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

A racionalidade financeira vivenciada pelas instituições públicas com o advento do neoliberalismo, fez com que a universidade pública procurasse mecanismos de sustentação na forma de parcerias com o setor privado fortalecendo, por exemplo, o papel das fundações existentes dentro delas. Ao agir desta maneira, Búrigo (2003) alerta que a universidade está legitimando a mercantilização da educação.

Neste contexto, para sobreviver na lógica do mercado globalizado, não resta outra saída à universidade pública que não seja a rendição e/ou adaptação aos preceitos do neoliberalismo. A universidade pública passa então a ser avaliada mais por instrumentos quantitativos do que qualitativos, sendo determinada pelos critérios da eficácia e da produtividade. Dourado (2002, p. 13) confirma esta afirmativa quando expõe que a implementação da política de avaliação educacional à luz do neoliberalismo foi “[...] balizada por políticas de gerenciamento cartorial, ao sabor das exigências do mercado, naturalizando, desse modo, a privatização do ensino superior”.

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



## XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

### *Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad*

Assim, diante desses fatos, Chauí (2003) afirma que a universidade adota uma postura que mais se adapta a uma organização do que a uma instituição social, gerando o que Santos (2005) define como crise institucional, que juntamente com a crise de hegemonia e de legitimidade, formam o que o autor define como a crise universitária, que será abordada a seguir.

### 3.2 CRISES DA UNIVERSIDADE

A universidade pública em sua essência e desde seu surgimento, segundo Chauí (2003, p. 5) foi uma instituição social, isto é, “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 [...]”. Contudo, conforme exposto no item anterior, a influencia do neoliberalismo nas políticas públicas educacionais desfigurou a universidade como instituição social, concebendo-a na prática como uma organização social, ocorrendo o que Santos (2005) concebe como a crise institucional.

A partir do momento em que o bem público universitário perde a prioridade nas políticas públicas, e o Estado decide reduzir seu compromisso político e financeiro com a universidade pública, há um incentivo para que ela busque fontes alternativas de financiamento, configurando dessa forma a crise institucional.

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

Além da crise institucional, o autor concebe que a universidade pública brasileira vem passando por outras duas crises, a da hegemonia e 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. Esta crise, segundo Santos (2005) é resultado de um antagonismo pelo qual a universidade está vivenciando. De um lado ela é vista como produtora de pensamento crítico e conhecimentos exemplares, necessários à formação das elites, função esta atribuída desde a Idade Média. De outro lado ela é responsável pela produção de padrões culturais e de conhecimentos instrumentais a fim de formar mão de obra qualificada para o mercado.

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

Na visão de Chauí (2003), uma organização é diferente de uma instituição devido à adoção de uma prática social determinada de acordo com a sua instrumentalidade, que no caso da primeira está voltada para um objetivo particular. Enquanto que a instituição social tem a sociedade como seu princípio e sua referência normativa e valorativa, materializando-se pela liberdade de expressão e de pensar, a organização tem somente a si mesma como referência,



## XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

### *Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad*

atuando num processo de competição com outras que buscam os mesmos objetivos particulares.

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

Esta alteração de postura da universidade pública de instituição para organização social é confirmada, por exemplo, quando a universidade procura financiamentos privados no mercado, principalmente junto às indústrias, deixando de cumprir o seu papel social, pois ao invés de atender aos interesses públicos, ela atende aos interesses privados. Se nos remetermos à pesquisa científica, Búrigo (2003, p. 121) alerta que “há pesquisas nas universidades públicas que tendem a ter seus resultados privatizados, pois são custeadas por órgãos financiadores, fundações, empresas ou associações civis, devido à restrição de verbas alocadas pelo Estado”. Dessa forma, “a universidade pública produz um conhecimento destinado à *apropriação privada*”. (CHAUÍ, 2003, p. 8).

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

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

Dessa maneira, o próximo item apresentará as principais diferenças entre a gestão social e a gestão estratégica, bem como promoverá uma reflexão a partir dos conceitos explorados, buscando evidenciar as similaridades da gestão social e da gestão estratégica com a concepção de instituição social e organização, respectivamente.

## **4 DISCUSSÃO DOS CONCEITOS E POSSÍVEIS REFLEXÕES**

### **4.1 GESTÃO SOCIAL E GESTÃO ESTRATÉGICA E SUAS CORRELAÇÕES COM INSTITUIÇÃO SOCIAL E ORGANIZAÇÃO**



## XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

### *Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad*

A universidade pública constitui um espaço no qual coexistem diferentes atores sociais, com objetivos distintos e provenientes das mais diversas culturas, crenças e raças. Além disso, também é um espaço que congrega diversos saberes, das mais variadas áreas do conhecimento. Por isso, e por outros fatores intrínsecos a sua estrutura e funcionamento, a universidade pode ser considerada uma instituição complexa. Dessa forma, a gestão da universidade pública não é uma tarefa fácil, podendo ser considerada até mesmo um desafio para os gestores atuais.

Ao considerar que em sua origem a universidade foi uma instituição social, é importante que a gestão universitária seja entendida como gestão social se quisermos resgatar, de fato, a sua essência. Na gestão social, segundo Tenório (2008a, p. 41), a sociedade tem prioridade na relação sociedade-Estado e sociedade-capital, constituindo um processo intersubjetivo, dialógico, participativo e sustentado pela cidadania deliberativa, que significa “que a legitimidade das decisões deve ter origem em processos de discussão, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum”.

Conforme Schommer e França Filho (2008), a finalidade da organização define o escopo da gestão e, dessa forma, na universidade pública a gestão social constitui um modelo que deveria ser predominante para consolidação de uma cultura política efetivamente cidadã e democrática. Porém, o que se vê na prática é a lógica do capital direcionando as políticas públicas, entre elas a educação.

A universidade é uma instituição pública pertencente à esfera da administração pública indireta, e de acordo com França Filho (2008), o modo de gestão praticado, teoricamente, no seio das variadas instâncias das instituições de Estado é conhecida como gestão pública. Este modo de gestão distingue-se da gestão estratégica ou privada “quanto à natureza dos objetivos perseguidos, uma vez que a gestão pública estaria voltada para o bem comum, quanto a gestão privada estaria voltada, prioritariamente, para objetivos privados”. (SCHOMMER; FRANÇA FILHO, 2008, p. 68).

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

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

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



## XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

### *Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad*

No entendimento de Tenório (2008a), a gestão estratégica 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).

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

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

Desse modo, inseridas no contexto da sociedade moderna, no qual a vida humana está subordinada a um agir econômico centrado na lógica do mercado (GUERREIRO RAMOS, 1989) e, orientado pela gestão estratégica, a racionalidade que predomina nas organizações é a instrumental. Em contrapartida, instituições orientadas pela gestão social, segundo Tenório (2008c) baseado nos estudos de Habermas (1987), criticam a racionalidade instrumental como razão inibidora da emancipação do homem, e defendem a racionalidade comunicativa.

Dessa forma, no item a seguir serão expostas as diferenças entre a racionalidade instrumental e a racionalidade comunicativa, identificando qual delas prevalece na prática administrativa.

#### 4.2 RACIONALIDADE INSTRUMENTAL *VERSUS* RACIONALIDADE COMUNICATIVA

Na sociedade capitalista, o capital e o lucro normatizam o modo de vida das pessoas e das organizações, não somente da esfera privada como também da esfera pública. Com o advento do Estado gerencial, as noções de produtividade, eficiência e eficácia passaram a permear o ambiente de trabalho das instituições públicas, caracterizando o predomínio da racionalidade instrumental na prática administrativa.

De acordo com Guerreiro Ramos (1989), as organizações agem de forma a alcançar resultados produtivos e, na grande maioria, a razão instrumental e/ou funcional prevalece como lógica subjacente às ações. A lógica da racionalidade instrumental se tornou a lógica da vida humana em geral na sociedade industrial moderna, ressaltando que “mesmo a subjetividade privada do indivíduo caiu prisioneira a racionalidade instrumental. O desenvolvimento capitalista impõe limites à livre e genuína comunicação entre os seres humanos”. (GUERREIRO RAMOS, 1989, p. 13).



## XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

### *Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad*

No entendimento de Tenório (2004, p. 33), a racionalidade instrumental “é uma razão com relação a fins na qual vai predominar a instrumentalização da ação social dentro das organizações.” Já Serva (1997, p. 22), fundamentado em Guerreiro Ramos e Harbermas, define a ação racional instrumental como a “ação baseada no cálculo, orientada para o alcance de metas técnicas ou de finalidades ligadas a interesses econômicos ou de poder social, através da maximização dos recursos disponíveis”.

Em organizações sociais orientadas pela gestão estratégica a racionalidade predominante é a instrumental, pois conforme França Filho (2008) a finalidade econômico-mercantil da ação organizacional condiciona sua racionalidade intrínseca. O autor reforça que neste modo de gestão,

[...] importa menos a qualidade intrínseca das ações (seu sentido e significados – remetendo ao plano ético da conduta), e mais a sua capacidade (da ação) em contribuir para a consecução dos fins propostos, sempre definidos em termos meramente econômicos. É a primazia da chamada racionalidade instrumental, funcional ou técnica, que torna o social, o político, o cultural, o ecológico, o estético, subordinados ou reféns do econômico compreendido em termos estritamente mercantis. (FRANÇA FILHO, 2008, p. 31).

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

A tecnocracia é um fenômeno elitista que resulta da racionalidade instrumental sobre o Estado ou organização, e por utilizar a ação gerencial do tipo monológica, que inibe a ideia de associação de indivíduos livres e iguais, ela é autoritária (TENÓRIO, 2008b). Assim, quando a universidade pública não valoriza o exercício da cidadania nos seus processos e a participação da comunidade universitária no processo decisório é irrelevante, o fenômeno tecnocrático concretiza-se e a gestão torna-se antidemocrática.

A sociedade, segundo Serva (1997) já oferece um modelo geral, uma lógica das ações e diretrizes baseadas em uma racionalidade utilitária, instrumental. Este fato evidencia a constatação de Chauí (2003) de que a universidade pública deixa de ser uma instituição pública e na prática atua como uma organização. Como as organizações estão inseridas em um ambiente onde a lógica predominante é a do mercado, o tipo organizacional (pública, privada, com ou sem fins lucrativos) não necessariamente influencia a racionalidade predominante na prática administrativa.

Para Guerreiro Ramos (1989, p. 14), “uma consequência do domínio exercido pela racionalidade instrumental sobre as sociedades modernas é que a comunicação sistematicamente distorcida prevalece entre as pessoas”. Além disso, esta racionalidade gera nos trabalhadores, o que Guerreiro Ramos (1989) denominou de síndrome comportamentalista, na qual o trabalhador não age, apenas se comporta baseado num tipo de conduta mecanomórfica, ditada por imperativos exteriores. De acordo com o autor (1989, p.



## XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

### *Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad*

50), “o comportamento é uma forma de conduta que se baseia na racionalidade funcional ou na estimativa utilitária das consequências [...]”.

Em contrapartida à ação racional instrumental, Habermas (2003) propõe a Teoria do Agir Comunicativo. 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).

De acordo com Habermas (1997 *apud* BÚRIGO, 2003, p. 96), existem “dois tipos de ação social: a ação comunicativa e a ação estratégica”. A ação comunicativa, segundo Tenório (2008c), constitui 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).

Habermas (1997 *apud* BÚRIGO, 2003, p. 97) ressalta que “no processo da ação comunicativa a partir de um processo de interação, há possibilidades de se chegar a acordos, a consensos, ou seja, a um saber comum, um reconhecimento intersubjetivo de pretensões de validade sujeitas à crítica”.

Dessa forma, ao se basear numa ação dialógica e participativa, a gestão social desenvolve-se segundo os pressupostos do agir comunicativo, prevalecendo nas instituições sociais e contribuindo para a emancipação do homem no ambiente de trabalho.

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.

Nesse sentido, a gestão social contrapõe-se à gestão estratégica “à medida 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, 2008b, p. 26).

Percebe-se que Tenório (2008b) busca apoio na racionalidade comunicativa de Habermas 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,



## XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

### *Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad*

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, que a linguagem atua como uma fonte de integração social, sem influência de mecanismos que leva ao êxito. 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).

Ao atuar determinada pela lógica do mercado, a universidade pública caracteriza-se pela gestão estratégica com ações orientadas, predominantemente, pela racionalidade instrumental. Contudo, a lógica instrumental não pode ser a única a existir no ambiente de trabalho, principalmente em instituições sociais como as universidades públicas que possuem um objetivo diferente das organizações. Assim, parece viável e necessário que a racionalidade comunicativa esteja presente em, pelo menos, algumas práticas administrativas adotadas pelas universidades públicas, ao invés de prevalecer somente à ação racional instrumental.

## 5 CONCLUSÃO

As transformações que ocorreram nas áreas prioritárias da sociedade brasileira, entre elas a educação, são fruto do desenvolvimento de um novo modelo econômico conhecido como neoliberalismo, que se consolidou no País a partir da década de 90. Como reflexo deste modelo, a lógica do capital passou a direcionar as políticas públicas educacionais, afetando profundamente a universidade pública.

A educação deixou de ser vista como um serviço público e passou a representar um serviço privatizável, e dessa forma, a universidade pública submete-se a modelos, critérios e interesses que servem ao capital e não aos cidadãos. Neste contexto, a universidade pública que em sua essência, é uma instituição social, pois tem a sociedade como seu princípio e sua referência normativa e valorativa, na prática atua como uma organização, determinada por objetivos particulares, orientada pela gestão estratégica e baseada numa racionalidade instrumental predominante na prática administrativa.

Percebe-se, pela diversidade da sua comunidade interna e externa e também pela particularidade inerente a algumas atividades específicas, que a universidade pública é uma instituição complexa, na qual as ações administrativas, na grande maioria, estão baseadas na gestão estratégica, ou seja, ações que privilegiam objetivos particulares em detrimento dos interesses públicos.



## XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

### *Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad*

Porém, parece possível mudar este quadro na medida em que a prática administrativa estiver orientada, predominantemente, pela racionalidade comunicativa que prima pelas ações dialógicas e participativas ao invés de adotar apenas a lógica instrumental. Assim, é de suma importância que a gestão universitária seja entendida como uma gestão social, onde as pessoas envolvidas tenham voz ativa e participação direta nas decisões, e a educação deixe de ser considerada um serviço privatizável e passe a ser vista como um direito do cidadão.

A gestão social tem como objetivo o interesse coletivo de caráter público, além disso, é um modo de gestão que valoriza e estimula a cooperação intra e interorganizacional ao invés da competição. A comunicação entre as pessoas é dialógica e o processo decisório é do tipo descentralizado, fruto de uma construção coletiva e participativa. Dessa forma, quando Chauí (2003) afirma que a instituição social tem a sociedade como seu princípio e sua referência normativa e valorativa, materializando-se pela liberdade de expressão e de pensar, percebe-se que a gestão social consiste num modelo característico deste tipo de instituição, ou quiçá considerá-la o tipo ideal de gestão.

Visto que a universidade pública em sua origem foi considerada uma instituição social (CHAUÍ, 2003), mas que devido a influências externas tem se transformado numa organização, acredita-se que é possível resgatar a sua essência se, de fato, a gestão social e a racionalidade comunicativa começar a atuar e prevalecer na prática administrativa das ações praticadas na gestão universitária. Deste modo, a universidade pública estará caminhando para consolidação de uma cultura política efetivamente cidadã e democrática.

### REFERÊNCIAS

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. Porto Alegre: UFRGS, 2003.

\_\_\_\_\_. O trabalho acadêmico e a formação do professor como pesquisador na universidade federal brasileira. Um olhar a partir da década de '90. In: **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.

CHAUÍ, Marilena de Souza. **A universidade pública sob nova perspectiva**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n24/n24a02.pdf>>. Acesso em: 26 jul. 2012.



## XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

### *Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad*

DOURADO, Luiz Fernando. **Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90**. 2002. Disponível em:  
<<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12931.pdf>>. Acesso em: 27 jul. 2012.

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.

GENNARI, Adilson Marques. Globalização, neoliberalismo e abertura econômica no Brasil nos anos 90. **Pesquisa & Debate**, São Paulo, v. 13, n. 1(21), p. 30-45, 2001. Disponível em:  
<[http://www.pucsp.br/pos/ecopol/downloads/edicoes/\(21\)adilson\\_marcos.pdf](http://www.pucsp.br/pos/ecopol/downloads/edicoes/(21)adilson_marcos.pdf)>. Acesso em 01 jul. 2013.

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-apsc-1164.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2013.

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

HABERMAS, Jürgen. **Consciência moral e agir comunicativo**. Tradução Guido A. de Almeida. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

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

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: JUNIOR, Jeová Torres Silva (Org.). **Gestão social: práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.



## XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas

### *Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad*

SERVA, Maurício. A racionalidade substantiva demonstrada na prática. **Revista de Administração de Empresas**: São Paulo, v 37, n 2, p. 18-30, abr/jun, 1997.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Tem razão a administração**. 2. ed. rev. Ijuí: Editora Unijuí, 2004.

\_\_\_\_\_. (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**. 3º 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.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2007.