

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO**

**NOADIA MUNHOZ PEREIRA**

**MODELOS DE GESTÃO NA UNIVERSIDADE PÚBLICA:  
UM ESTUDO A PARTIR DO CONSELHO UNIVERSITÁRIO E DO CONSELHO  
DIRETOR DA UFU**

**UBERLÂNDIA  
2008**

**NOADIA MUNHOZ PEREIRA**

**MODELOS DE GESTÃO NA UNIVERSIDADE PÚBLICA:  
UM ESTUDO A PARTIR DO CONSELHO UNIVERSITÁRIO E DO CONSELHO  
DIRETOR DA UFU**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação Brasileira da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação.

Área temática: Educação Superior

Linha de pesquisa: Políticas e Gestão em Educação

Orientador: Prof<sup>o</sup>. Dr. Marcelo Soares Pereira da Silva

**Uberlândia  
2008**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

---

P436m Pereira, Noádia Munhoz, 1982-  
Modelos de gestão na universidade pública : um estudo a partir do Conselho Universitário e do Conselho Diretor da UFU / Manoel Cipriano Oliveira. - 2008.  
130 f.

Orientador: Marcelo Soares Pereira da Silva.  
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós-Graduação em Educação.  
Inclui bibliografia.

1. Ensino superior - Administração - Teses. 2. Ensino superior - Conselhos diretores - Teses. 3. Teoria da organização - Teses. 4. Políticas públicas. I. Silva, Marcelo Soares Pereira da. II. Universidade Federal de Uberlândia. Programa de Pós-Graduação em Educação. III. Título.

CDU: 378.1

---

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

NOADIA MUNHOZ PEREIRA

**MODELOS DE GESTÃO NA UNIVERSIDADE PÚBLICA:  
UM ESTUDO A PARTIR DO CONSELHO UNIVERSITÁRIO E DO CONSELHO  
DIRETOR DA UFU**

Dissertação defendida e aprovada em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2008,

---

Prof. Dr. Marcelo Soares Pereira da Silva –FACED/UFU  
Presidente da Banca

---

Prof. Dra. Mara Rúbia Alves Márquez- FACED/UFU

---

Prof. Dr. José Carlos Rothen - UNITRI

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

---

P436m Pereira, Noádia Munhoz, 1982-  
Modelos de gestão na universidade pública : um estudo a partir do Conselho Universitário e do Conselho Diretor da UFU / Manoel Cipriano Oliveira. - 2008.  
130 f.

Orientador: Marcelo Soares Pereira da Silva.  
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós-Graduação em Educação.  
Inclui bibliografia.

1. Ensino superior - Administração - Teses. 2. Ensino superior - Conselhos diretores - Teses. 3. Teoria da organização - Teses. 4. Políticas públicas. I. Silva, Marcelo Soares Pereira da. II. Universidade Federal de Uberlândia. Programa de Pós-Graduação em Educação. III. Título.

CDU: 378.1

---

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Com muito amor e carinho dedico...

Aos meus pais, José Carlos e Neide pelo apoio e estímulo.

Ao meu professor orientador e amigo Marcelo pelas horas de  
dedicação, paciência e sabedoria.

Aos meus irmãos, Carlos Eduardo, Juliana e Gabriel pelas  
palavras de motivação.

## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar a Deus motivo da minha existência e permanência nesse mundo com vida e com saúde.

À minha família pelo esforço demonstrado em enfatizar a importância da educação para a vida, pelos gestos de carinho em meio às dificuldades e pelos momentos de compreensão a mim dedicados.

Em especial ao companheiro Vinícius Gonçalves e Silva presente nos momentos de dificuldades e alegrias.

A amiga Andreia Pires da Silva com seu jeitinho meigo e sábio de conduzir a vida. A amiga Cecília Carolina de Freitas pelos momentos de intensos debates e embates na defesa de uma educação de qualidade.

Aos amigos e amigas que torceram pela realização e conquista deste trabalho, os companheiros do GEPOC/UFU, da FACED/UFU, do PPGE/UFU e da Secretaria Municipal de Educação empenhados na defesa da escola pública.

Agradeço aos colegas da secretaria do PPGE/UFU James e Gianni pela atenção e disposição no atendimento as solicitações cotidianas do programa.

Às colegas parceiras na representação discente neste programa de pós-graduação, Silvani e Karen Elessandra, pelos momentos compartilhados em estudos e reflexões.

Aos sujeitos entrevistados, participantes da pesquisa, agradeço pela gentil colaboração.

À FAPEMIG pelo apoio financeiro ao desenvolvimento da pesquisa.

Agradeço imensamente pelas valiosas contribuições intelectuais oferecidas pela Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Mara Rúbia Alves Marques com seu jeito instigante de trazer para reflexão as diversas questões que norteiam a produção acadêmica. À Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Raquel Cristina Radamés de Sá pelas ricas inferências no exame de qualificação. Ao Prof<sup>o</sup> José Carlos Rothen pela atenção e colaboração na fase da defesa desta pesquisa.

E como quem fica por último dizem que são os primeiros, quero agradecer ao Prof<sup>o</sup> Marcelo Soares Pereira da Silva pela confiança em mim depositada durante esses 7 anos de caminhada em busca do saber, em busca da aprendizagem e do aprimoramento intelectual em conjunto com o desenvolvimento e aprendizagem do que seria a compreensão sobre complexidade do pensamento e das relações humanas inseridas na gestão institucional.

*“A universidade é instituição. Como tal, não é apenas organização, mas idéia que organiza...através da comunhão mútua dos seus integrantes. Na instituição universitária, a idéia significa o saber – criado e transmitido – e a comunhão mútua é a consciência do nós, que defende a instituição e exalta os que nela sabem”. (Altafin, 1997, p. 121)*



## RESUMO

Esse estudo se insere na Linha de Pesquisa em Políticas e Gestão da Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e se propõe investigar as tendências e concepções de gestão presentes no Conselho Universitário (CONSUN) e o Conselho Diretor (CONDIR) da UFU. Ao lado desse objetivo geral, busca analisar os diferentes modelos de gestão traduzidos nos princípios, recomendações e métodos de gestão do trabalho das teorias de administração clássica; compreender as políticas educacionais no Brasil no final do século XX e início do século XXI e suas implicações na gestão da universidade e identificar como as teorias da administração clássica e as políticas educacionais se fazem presentes nos processos de tomada de decisão da UFU, especialmente no CONSUN e no CONDIR. Metodologicamente o estudo se situa no campo da pesquisa qualitativa. Para coleta dos dados recorreu-se à entrevista semi-estruturada com seis docentes e dois técnicos da UFU que foram membros desses Conselhos por no mínimo dois anos no período de 2000 a 2004. O primeiro capítulo traz a análise das teorias de administração que se desenvolveram e balizaram as concepções de gestão do trabalho ao longo século, quando foram destacadas as seguintes teorias: taylorismo, fayolismo, Escola de Relações Humanas, Behaviorismo, Estruturalismo, Abordagem Sistêmica, Abordagem Contingencial, Administração por Objetivos, Gerência da Qualidade Total. Além dessas teorias se analisou, também, a gestão do trabalho com base na gestão democrática. No capítulo dois foram desenvolvidas análises sobre as políticas educacionais para a educação superior no contexto de desenvolvimento da globalização e do neoliberalismo no final do século XX e início do século XXI. Procurou-se situar a relação entre essas políticas e as orientações dos organismos internacionais como Banco Mundial, Unesco e Cepal de modo que pode-se apreender que essas orientações possuem relação bem próxima com as políticas nacionais direcionadas para o ensino superior. O terceiro capítulo apresenta os dados empíricos coletados junto aos sujeitos entrevistados. Ao final desse trabalho foi possível concluir que há fortes indícios do modelo de universidade operacional orientador das reformas na educação superior no contexto da reforma do Estado que por sua vez altera a concepção dos profissionais envolvidos na gestão dos conselhos. Também conclui-se que a internalização de procedimentos operacionais e gestoriais em conformidade a racionalidade de tempo e espaço, de anseio a maior objetividade na organização dos conselhos evidencia-se como uma concepção e tendência de gestão predominantemente regida pelo princípio da eficiência.

**Palavras-chaves:** Teoria organizacional, políticas públicas, processo decisório e ensino superior.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADUFU	Associação dos Docentes da Universidade Federal de Uberlândia
AGCS	Acordo Geral sobre Comercio e Serviços
APO	Administração por Objetivos
APG	Associação de Pós-Graduandos
BM	Banco Mundial
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e o Caribe
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CONDIR	Conselho Diretor
CONFACED	Conselho da Faculdade de Educação
CONGRAD	Conselho da Graduação
CONPEP	Conselho de Pesquisa e Pós-Graduação
CONSEX	Conselho de Extensão, Cultura e Assuntos Estudantis
CONSUN	Conselho Universitário
CPPD	Comissão Permanente de Pessoal Docente
CPPTA	Comissão Permanente de Pessoal Técnico Administrativo
DCE	Diretório Central dos Estudantes
EAD	Educação a Distância
ENEM	Exame Nacional de Ensino Médio
ESEBA	Escola de Educação Básica da UFU
ESTES	Escola Técnica de Saúde
FGTS	Fundo de Garantia
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
GED	Gratificação de Estímulo a Docência
GERES	Grupo Executivo de Reforma do Ensino Superior
GQT	Gestão da Qualidade Total
GQTE	Programa Gerência da Qualidade Total na Educação
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial

IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
IES	Instituições de Ensino Superior
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
MP	Medida provisória
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organização não-governamental
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PIDE	Plano Institucional de Desenvolvimento e Expansão da UFU
PL	Projeto de Lei Complementar
PROUNI	Programa Universidade para Todos
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SINTET	Sindicato dos Trabalhadores Técnico Administrativos em Instituições Federais de Ensino Superior.
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
UFU	Universidade Federal de Uberlândia

**LISTA DE ANEXOS**

Anexo I      Roteiro de Entrevistas

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>15</b>
------------------------	-----------

### CAPÍTULO I

<b>MODELOS E CONCEPÇÕES DE GESTÃO DO TRABALHO: UMA ANÁLISE FUNDAMENTADA NAS TEORIAS DE ADMINISTRAÇÃO.....</b>	<b>24</b>
---	-----------

1.1 Marcas de uma trajetória: as teorias de administração no século XX.....	24
1.2 Sobre democracia e gestão democrática: a construção de novos pilares para a gestão do trabalho.....	46
1.3 Gestão democrática na Educação: um caminho a construir.....	55
1.4 Aproximações gerais do capítulo.....	57

### CAPÍTULO II

<b>O ENSINO SUPERIOR INSERIDO NUM NOVO PADRÃO DE GESTÃO NA ATUALIDADE.....</b>	<b>60</b>
--	-----------

2.1 O olhar sobre as diretrizes políticas do Banco Mundial, da Unesco e da Cepal.....	60
2.2 As tendências políticas dos organismos multilaterais e as suas relações com as políticas nacionais.....	69
2.3 As mudanças no mundo do trabalho frente à globalização neoliberal da universidade.....	74
2.4 Administração pública gerencial: a emergência de um modelo e suas implicações na universidade.....	83
2.5 A Autonomia Universitária: imposição de um modelo flexível de gestão do trabalho.....	90
2.6 Aproximações gerais do capítulo.....	93

### CAPÍTULO III

<b>AS TENDÊNCIAS DE GESTÃO NA UFU: UMA ANÁLISE A PARTIR DO CONSELHO UNIVERSITÁRIO E DO CONSELHO DIRETOR.....</b>	<b>96</b>
--	-----------

3.1 A estrutura da UFU e um breve panorama da cidade de Uberlândia.....	96
3.2 Sobre o Percurso metodológico.....	99
3.3 O papel dos Conselhos, seu funcionamento e suas relações internas e externas .....	103

3.4 As concepções de poder, autoridade e participação.....	112
3.5 A relação dos Conselhos com a Comunidade Universitária e Unidades Acadêmicas.....	116
3.6 A questão do planejamento institucional.....	117
3.7 Aproximações gerais do capítulo.....	118
<b>Considerações Finais.....</b>	<b>120</b>
<b>Referências Bibliográficas.....</b>	<b>126</b>

## INTRODUÇÃO

Este estudo insere-se na Linha de Pesquisa de Políticas e Gestão em Educação do Programa de Pós-graduação em Educação da UFU e resulta de inquietações que se fizeram presentes ao longo de minha participação em projetos de pesquisa durante minha formação nessa instituição.

Num primeiro momento, essas inquietações nortearam as reflexões em torno do tema de política e gestão da educação básica. Depois, com a participação em projeto de iniciação científica, com a temática em política e gestão da educação superior, comecei a aproximar-me do objeto de estudo deste trabalho.

No âmbito da graduação, ainda no curso de Pedagogia, no período de junho de 2002 a maio de 2003, participei no projeto “O diretor da unidade escolar frente às tendências presentes na gestão da escola de Minas Gerais”, realizado pelo núcleo de Estudos Sociais do Conhecimento e da Educação NESCE/ da Universidade Federal de Juiz de Fora, em articulação com várias instituições, dentre elas, a UFU, e que contou com o apoio da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais. Essa participação proporcionou-me ricas experiências acadêmicas e de produção científica.

Posteriormente, com a inserção no Programa de PIBIC/CNPq no período de julho de 2003 a julho de 2004, foi desenvolvido o projeto de pesquisa sobre “Políticas e gestão na educação superior: processos e práticas gestoriais na universidade pública brasileira”, que, por sua vez, culminou com a apresentação do relatório final:” Políticas e gestão na educação superior: o processo de elaboração do Novo Estatuto da Universidade Federal de Uberlândia”.

A análise do processo de elaboração do novo Estatuto da Universidade Federal de Uberlândia (UFU) propiciou-me a percepção das relações de trabalho que envolvem o interior da universidade pública, num contexto de profundas mudanças na sociedade brasileira e nos rumos que a educação superior assumiu ao longo dos anos de 1990.

Nesse sentido, essa pesquisa deixava claro que todo o movimento em favor da democratização da sociedade, assim como as mudanças empreendidas a partir da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) alteraram, significativamente, o modelo de organização institucional vigente, tornando-se fundamental que a UFU também se adaptasse às novas demandas por meio de sua reestruturação administrativa e organização interna.

Durante a pesquisa de iniciação científica, o contato com os vários documentos enviados pelas Unidades Acadêmicas para o Conselho Universitário e com as atas de 16 reuniões do CONSUN, que sintetizavam propostas, discussões e diferentes posicionamentos no decorrer dos anos de 1994 a 2000, possibilitou-me apreender a preocupação de redefinição da gestão de modo que a universidade viesse a cumprir seus objetivos e metas com eficiência e qualidade.

As críticas internas ao modelo de organização institucional, implantado quando da federalização da UFU, em 1978, dava sinais de esgotamento. Nesse sentido, é interessante o que consta no documento apresentado ao Conselho Universitário em maio de 1994:

Estamos constatando, através de múltiplas e variadas manifestações a necessidade de termos um novo Estatuto para reger a vida da UFU, possibilitando seu desenvolvimento, promovendo sua adaptação para que a instituição bem desempenhe sua missão, objetivos e metas.

Como instituição pública que tem grande compromisso com o desenvolvimento social, a UFU deverá se esforçar para conseguir alto desempenho de suas funções com elevada qualidade, atingindo seus objetivos maiores, enquanto supera os problemas identificados.

O novo Estatuto deverá exprimir o atual estágio da organização da instituição abrindo caminhos que facilitem seu crescimento e aprimoramento. (AO CONSELHO UNIVERSITÁRIO DA UFU, 1994)

Assim, fica evidente a preocupação com a redefinição da estrutura administrativa e da organização interna institucional, de modo a realizar mais eficientemente sua tarefa. Percebiam-se, aqui, indícios de um modelo de gestão empresarial na gestão da UFU.

De outra parte, elementos de uma gestão democrática estiveram presentes quando, na definição da nova estrutura organizacional na UFU, verificou-se a preocupação em envolver toda a comunidade acadêmica no debate e na constituição paritária da Comissão Estatuinte, responsável pela revisão do Estatuto, mas, por outro lado, no tocante a sua representatividade, vários posicionamentos se mostraram contrários à composição paritária dos conselhos superiores da UFU.

Com efeito, o repensar do exercício da gestão democrática, tendo como característica principal a viabilização de canais legítimos de participação, tornou-se uma inquietação maior de pesquisadora na investigação do novo modelo de gestão universitária que se instaurava na contemporaneidade.



O desejo de aprofundamento dessas reflexões e de problematização das questões surgidas nesses estudos preliminares deram origem ao desenvolvimento do presente projeto.

Concomitante a esse amadurecimento do objeto de estudo a que me dedicava no decorrer da trajetória de formação acadêmica tive a oportunidade de vivenciar a organização do trabalho e as práticas do cotidiano escolar na Secretaria Municipal de Educação de Uberlândia, como inspetora escolar, no período de julho de 2006 a fevereiro de 2007, e como professora na rede estadual de ensino no período de fevereiro de 2006 a julho do mesmo ano.

Situações referentes ao quadro de pessoal, adequação do calendário escolar, elaboração de fluxograma, apuração do processo de eleição de diretores, constituição e funcionamento do colegiado da escola, preparação coletiva de instruções normativas, reunião com diretores escolares, dentre outras situações. Estas permitiram-me refletir sobre a dinâmica da gestão do trabalho escolar e suas múltiplas relações sociais, a fim de contribuir com um trabalho que considerasse os diversos questionamentos, as idéias propostas e a construção coletiva dos rumos a serem tomados na educação.

Iniciava, assim, a compreensão das diversas relações entre o instituído, com vistas a abordar as necessidades do cotidiano escolar, e entre o real vivido na administração da escola por meio dos questionamentos dos diretores, professores, pedagogos, assistentes de serviços gerais (ASGs), dentre outros sujeitos que constroem a escola.

Nessa trajetória, foram marcantes as contradições existentes entre o instituído e o instituinte, pois, nem sempre, as demandas advindas do texto legal abordavam a complexidade do cotidiano escolar. Assim, o gestor é chamado a cumprir um novo papel no atendimento as demandas que são colocadas pela sociedade, pela comunidade escolar e pelos órgãos centrais dos sistemas de ensino.

Nos dizeres de Chauí (2001), o entendimento da organização como um sistema fundado em relações de poder e autoridade implicaria uma ação administradora de dirigentes e dirigidos. Daí, a crítica que essa autora faz no sentido de que seria preciso uma racionalidade científica aplicada ao mundo do trabalho. O modo de pensar e executar essa racionalidade representaria a ideologia de um discurso inspirado em idéia e valores, e que esse pensar e executar, para a autora, seria caracterizado como o ‘discurso competente’, o que comporia a dimensão social e política destinada à dominação.

Esse discurso competente não exige uma submissão qualquer, mas algo profundo e sinistro a interiorização de suas regras, pois aquele que não as interiorizar corre o risco de ver-se a si mesmo como incompetente, anormal, a-social, como detrito e lixo. Estamos de volta ao Discurso do Método, porém não mais como projeto de dominação da natureza (pois, de há muito, a sociedade burguesa já se encarregou dessa tarefa) e sim como exigência de interiorizar regras que nos assegurem que somos competentes para viver. (CHAUI, 1981, p. 13)

Essa dominação desenvolve-se tanto no discurso fundado pela ideologia do saber quanto pelas próprias relações estabelecidas no interior de uma organização. Por isso, é que a presença marcante do discurso instituído, ou como conceitua a autora, ‘discurso competente’, faz parte de idéias instituídas que, muitas vezes, não são questionadas, mas, sim, incorporadas como verdades.

O estudo das políticas educacionais em suas transformações, na gestão do trabalho das instituições educativas, tornou-se, pois, um desafio a ser pensado com mais aprofundamento teórico na possibilidade de construção de problematizações e de respostas aos anseios vivenciados como pesquisadora e profissional da educação. A inserção no Programa de pós-graduação em Educação (PPGE) norteou o desafio teórico a que me propus desde os projetos desenvolvidos na graduação e configurou-se como mais um dos momentos de resposta a esse desafio.

Em 2005, ingressei como aluna especial na linha de pesquisa em Políticas e Gestão da educação brasileira no PPGE/UFU e, a partir de então, cada vez me inquietam mais as questões relativas às políticas e à gestão da educação superior, especialmente, no que se refere à gestão do trabalho. Os processos e as práticas da gestão institucional, de maneira geral, e, em específico, as tendências de gestão presentes no processo decisório das instituições educativas de ensino superior se colocavam de forma crescente, como parte do desafio a ser enfrentado.

A situação da universidade pública, em meio à imposição de uma racionalidade das empresas capitalistas no interior das suas relações de trabalho, tem gerado inúmeras contradições no seu papel na condição de instituição social de produção do conhecimento científico, portanto, fazer emergir o plural nos espaços legítimos de construção da gestão democrática tornou-se um desafio emergente e necessário.

A partir, portanto, dessa trajetória acadêmico-profissional e das inquietações que a permeiam, foi proposto o desenvolvimento deste estudo, que tem como objetivo analisar os modelos e concepções de gestão do trabalho que se fazem presentes nas práticas de gestão na UFU, tendo em vista o contexto sócio-histórico das políticas de educação superior que

as engendram e determinam. Por sua vez, o desenvolvimento das práticas gestoriais se dá, principalmente, em espaços em que demanda a tomada de decisões coletiva.

Sendo assim, especificamente, as análises desta pesquisa tomarão como foco o estudo das tendências<sup>1</sup> de gestão existentes no Conselho Diretor (CONDIR) e no Conselho Universitário (CONSUN) da UFU.

Considerando, pois, esse objetivo geral, o presente projeto tem como objetivos específicos:

- Analisar os diferentes modelos<sup>2</sup> de gestão preconizados nos princípios e diretrizes das teorias administrativas que marcaram o desenvolvimento das organizações ao longo do século XX;

- Compreender os contornos das políticas educacionais na educação superior no Brasil, no final do século XX e início do século XXI, e suas implicações na organização e gestão da Universidade;

- Identificar como essas teorias administrativas e essas políticas se fazem presentes nos processos de tomada de decisão da Universidade Federal de Uberlândia, especialmente, no âmbito do Conselho Universitário e do Conselho Diretor.

A metodologia, com a finalidade de cumprir os objetivos propostos, requer o contato com documentos, registros, depoimentos, concepções que perpassam a compreensão do objeto de estudo. A validade científica da pesquisa é concedida a partir do momento em que o pesquisador trata o seu objeto de estudo com objetividade científica. Segundo Concari (2002), o pesquisador é o principal agente da investigação, é ele a síntese dialética totalizadora na investigação qualitativa, por isso, deve ser um sujeito aberto à multidimensionalidade do real.

El debe estar en contacto directo y prolongado en el campo, para captar los significados de los comportamientos observados. Las descripciones y argumentaciones del investigador proporcionados en la comunicacion que el hace de los resultados así como las transcripciones de los registros de los cuales se construyeron los constructos y se realizaron las inferências, son cuestiones determinantes de la validez de esos resultados, la cual se deriva como ya fue expuesto, de la validez de los datos. (CONCARI, 2002, p. 321)

---

<sup>1</sup> Termo utilizado no sentido de explicitar os diferentes contornos assumidos na gestão dos Conselhos da UFU tendo como parâmetro os princípios de cada teoria de administração científica, de modo que são tendências de gestão em construção.

<sup>2</sup> Termo utilizado no sentido de explicitar que, a partir da fundamentação teórica dos princípios e métodos da administração científica, diferentes modelos de gestão serão contextualizados frente aos posicionamentos dos sujeitos envolvidos no processo decisório da instituição em análise, de modo que são modelos de gestão estabelecidos.

Recorreu-se, como fonte de dados empíricos, à coleta de depoimentos de docentes e técnicos da UFU, que participaram do Conselho Universitário e do Conselho Diretor, por, no mínimo, dois anos, no período de 2000 a 2004.

As entrevistas foram transcritas e os dados organizados em quatro eixos básicos:

- papel, funcionamento e relações internas e externas dos CONSUN e CONDIR;
- concepções de poder, autoridade e participação;
- relação dos Conselhos com a comunidade universitária e Unidades Acadêmicas;
- planejamento institucional.

A definição por esses eixos deu-se a partir do quadro teórico de análise desenvolvido e dos elementos defendidos pelos próprios dados coletados.

A abordagem dada ao tema e ao problema da pesquisa privilegia o conhecimento em sua historicidade, numa perspectiva de análise que considera a relação de interdependência do todo com as partes na construção do pensamento.

A gestão do trabalho insere-se numa totalidade viva de relações sociais, seja com a comunidade acadêmica, seja com os sindicatos, os moradores da cidade, o Estado, as políticas públicas, enfim, diferentes espaços e concepções de mundo em suas múltiplas determinações. Nessa ótica considerar as diversas relações que se processam no interior desses espaços consiste em analisar a dinâmica das relações sociais entendidas em sua historicidade.

A historicidade da ciência consiste na historicidade dos métodos de que se utiliza e no exame e compreensão do próprio pensamento. (...) A historicidade essencial do método é o conceito fundamental que nos deve guiar na compreensão da ciência e nos servir de regra para discernir em cada etapa civilizatória o que era aí produto do saber empírico (...). (PINTO, 1985, p. 92)

Nesse sentido, a compreensão dos procedimentos metodológicos de uma pesquisa é fruto do desdobramento conceitual de uma teoria da ciência envolvida com o pressuposto do estudo do homem no mundo. Os aspectos essenciais dessa concepção referem-se a: “a) *que nunca a ação do homem na natureza é individual, solitária e pessoal, mas sempre possui um caráter social; b) que não se trata de uma ação simplesmente localizada no tempo, mas de uma ocorrência histórica*”. (Pinto, 1985, p. 87)

O estudo dos fenômenos sociais em sua historicidade baseia-se, nesta pesquisa, nos pressupostos filosóficos e epistemológicos da investigação qualitativa. A finalidade da pesquisa qualitativa é de compreensão das inter-relações dos homens em um dado contexto político, social e econômico. O investigador apreende o significado da ação humana nos diferentes contextos nos quais se insere, gerando-se, por sua vez, sentido a essa ação.

Nessas circunstâncias, a universidade vivencia momentos de crises que se processam nas contradições em sua forma de ser gerida, sob a égide das exigências do mercado globalizado. São feitas demandas cada vez mais urgentes do ponto de vista de posicionar-se em favor da manutenção de sua identidade ante a produção do conhecimento, a definição de seus valores institucionais e a seus objetivos sócio-políticos.

A manifestação da crise do ensino superior traduz-se num novo relacionamento desse nível de ensino com o Estado e a sociedade. As contradições macro-sociais, materializadas no contexto das reformas em curso, têm sido fundamentalmente mantenedoras das contradições na maneira de gerir a universidade pública em especial.

Para a compreensão desse movimento de crise da universidade, estão presentes, nas considerações de Santos (2001), conceitos importantes, ao relacionar as três contradições na universidade manifestadas pela crise de hegemonia, crise de legitimidade e crise institucional.

A universidade sofre uma *crise de hegemonia* na medida em que a sua incapacidade para desempenhar cabalmente funções contraditórias leva os grupos sociais mais atingidos pelo seu déficit funcional ou o Estado em nome deles a procurar meios alternativos de atingir seus objetivos. (...) A universidade sofre uma *crise de legitimidade* na medida em que se torna socialmente visível a falência dos objetivos colectivamente assumidos. (...) A universidade sofre uma *crise institucional* na medida em que a sua especificidade organizativa é posta em causa e se lhe pretende impor modelos organizativos vigentes noutras instituições tidas por mais eficientes. (SANTOS, 2001, p. 190 grifos nossos).

Por isso, o novo modelo de gestão universitária se faz presente num contexto de crises em diversificados âmbitos da instituição. Tal situação evidencia-se de forma complexa, sendo que a universidade é duplamente desafiada pela sociedade e pelo Estado e nem sempre está preparada para o desafio estrutural emergente, que fragiliza seus canais legítimos de conquista em favor da gestão democrática.

As mudanças empreendidas na educação superior, a partir dos anos de 1990, visaram a um ajustamento perante uma nova orientação política e uma nova racionalidade técnica,

na adequação conceitual de uma universidade de caráter operacional. No dizeres de Chauí (1999), operacional por estar regida por contratos de gestão, avaliada por índices de produtividade, calculada para ser flexível. A universidade operacional está estruturada por estratégias e programas de eficácia organizacional e, portanto, pela particularidade e instabilidade dos meios e dos objetivos.

Essa prática coloca a universidade numa crise sem precedentes, demonstrada nas condições de trabalho, no aumento de horas-aula, na diminuição do tempo para os cursos de mestrado e doutorado, na avaliação pela quantidade de publicações, nos baixos salários, nas contratações temporárias, enfim, conduz à fragilização das instituições educativas ao impor novos padrões de racionalidade.

O diagnóstico de Sguissardi (2004) aponta para a contraditória existência da superposição de modelos da universidade brasileira, para a transição de uma universidade pública e privada, neoprofissional, heterônima e competitiva. Com esse jeito de ser, a universidade, aos poucos, reorganiza-se numa outra lógica em sua constituição, isto é, em um novo padrão de gestão.

É, pois, nesse contexto, que o presente estudo se situa.

O primeiro capítulo traz a análise das teorias de administração geral, com ênfase nos princípios norteadores de cada método de gestão implementado pelos seus idealizadores ao longo do século XX e XXI. Mostra a caracterização do movimento da gerência científica em prol do aprimoramento das técnicas da gestão do trabalho fundamentado nos princípios, nas concepções e na própria maneira de gerir o nível operacional e subjetivo dos sujeitos envolvidos nesse processo.

A questão central é trazer, nesse capítulo, a maneira como era pensada cada tarefa e sua relação com a participação, o poder e a autoridade no âmbito das teorias de administração clássica e neoclássica, considerando o capitalismo como elemento macro impulsionador da maneira de pensar e gerir a sociedade, salientando que cada abordagem teórica caracterizada é fortemente marcada pelo contexto político e econômico em que se desenvolve.

Por último, ainda nesse capítulo, são apresentados o modelo e a concepção de gestão do trabalho orientado por uma gestão democrática. São analisados os princípios norteadores da gestão democrática e também como é visualizado esse modelo de gestão no campo educacional e na sociedade brasileira. Em destaque, estão os princípios da gestão

escolar democrática, o processo de democratização da sociedade e o conceito de participação e democracia.

No segundo capítulo, o perfil do ensino superior, inserido num novo padrão de gestão na atualidade, procura contribuir na reflexão dos principais contornos políticos assumidos pelos organismos internacionais articulados à política de mercado na América Latina em seus acordos estratégicos acatados pelo Estado brasileiro. Neste sentido, a emergência de um novo modelo de gestão é contextualizada mediante o processo de redefinição das relações de trabalho no modo de produção capitalista.

A gestão do ensino superior, inserida nas transformações do capitalismo, é pensada, nesse capítulo, em torno da reestruturação causada na administração pública do Estado brasileiro e seus desdobramentos na política de governo implementada ao longo dos anos de 1990.

A ênfase para uma reforma no ensino superior é desenvolvida em torno das mudanças trazidas pela LDB e Plano Diretor da Reforma do Estado, por meio da questão da autonomia, da diversificação e diferenciação institucional, da privatização, da avaliação e, sobretudo da flexibilização elemento que permeia as diretrizes apontadas para a consolidação de um novo modelo de gestão na universidade pública.

O terceiro capítulo apresentará o modelo de gestão do trabalho presente nas práticas de gestão na UFU, na busca pela apreensão das diversas demandas políticas pensadas na coletividade, que, por sua vez, possibilitará a assimilação de tendências de gestão presentes nas concepções e principalmente nas falas dos sujeitos envolvidos, que serão, por sua vez, conselheiros com, no mínimo, dois anos de atuação nos conselhos e que tenham experiências acumuladas em cargos administrativos.

Iniciemos, pois, nossa jornada!

## CAPÍTULO I

### MODELOS E CONCEPÇÕES DE GESTÃO DO TRABALHO: UMA ANÁLISE FUNDAMENTADA NAS TEORIAS DE ADMINISTRAÇÃO

A análise da gestão do trabalho nas instituições educativas e, principalmente, o caminho traçado para a construção de reflexões políticas, com base nos processos e práticas gestoriais no ensino superior, norteiam o presente capítulo.

As teorias clássicas de administração, neste capítulo, consistirão, mais especificamente, como o fio condutor para o entendimento da gestão do trabalho educacional.

Os detalhes sobre a racionalidade e a cientificidade das teorias de administração como processo de modernização da economia industrial possibilitarão a caracterização dos fenômenos mais abrangentes, tais como: o poder, a autoridade, a hierarquia, a participação, a burocracia, a autonomia, a qualidade, a democracia, o planejamento, isto é, a racionalidade em seus múltiplos enfoques de gestão organizacional.

Para tanto, é priorizado um movimento contextualizado sobre o pensamento administrativo desde a fundação da organização científica do trabalho até as teorias de enfoques mais contemporâneos.

Ao final, são levantados alguns elementos que podem subsidiar a compreensão da organização do trabalho na educação na perspectiva da gestão democrática.

No decorrer do capítulo, será analisado o desenvolvimento dos conceitos em cada escola de administração em seus diferentes tempos e espaços. É um estudo composto por diversas reflexões em contínuo movimento e que, por isso, não se esgotam em si mesmo, possibilitando, assim, a formulação de novos elementos de análise.

#### **1.1 Marcas de uma trajetória: as teorias de administração no século XX.**

A partir do século XVIII, delinea-se o processo de introdução nas ciências sociais do apelo pela racionalização no campo da gestão do trabalho. Os pioneiros desse novo pensamento encontram-se no final do século XIX e início do século XX, impulsionados



pela idéia de que o trabalho precisa ser organizado e coordenado, a fim de aumentar a sua eficiência, daí que saber administrar inclui o controle das atividades e de seus subordinados. Braverman (1981) problematiza o sentido da administração:

O verbo *to manage* (administrar, gerenciar), vem de *manus*, do latim, que significa mão. Antigamente significava adestrar um cavalo nas suas andaduras, para fazê-lo praticar o *manege*. Como um cavaleiro que utiliza rédeas, bridão, esporas, cenoura, chicote e adestramento desde o nascimento para impor sua vontade ao animal, o capitalista empenha-se, através da gerência (*management*), em *controlar*. E o controle é, de fato, o conceito fundamental de todos os sistemas gerenciais, como foi reconhecido implícita ou explicitamente por todos os teóricos da gerência. (BRAVERMAN, 1981, p.68)

O desenvolvimento da história da administração científica é entendido pela análise de diversos aspectos da administração, como métodos e técnicas que visam a substituição de um método tradicional, no intuito de se descobrir a maneira correta de execução de determinado trabalho, de modo que caberá ao administrador determinar a melhor maneira de executar o trabalho.

De outra parte, as origens da administração remontam às conseqüências geradas pela Revolução Industrial devido ao crescimento acelerado e desorganizado das empresas e à necessidade de aumentar a eficiência e a competência das organizações. Procurava-se aplicar os métodos da ciência aos problemas da empresa capitalista em rápida expansão, problemas estes que seriam resolvidos na concepção dos teóricos da administração científica, por meio do controle do trabalho.

Nesse sentido, os pressupostos da gerência científica, do ponto de vista do capitalismo, aceitam as relações sociais que visam à adaptação do trabalho ao capital.

Ela parte, não obstante um a outro protesto em contrário, não do ponto de vista humano, mas do ponto de vista do capitalista, do ponto de vista da gerência de uma força de trabalho refratária no quadro de relações sociais antagônicas. Não procura descobrir e confrontar a causa dessa condição, mas a aceita como um dado inexorável, uma condição “natural”. Investiga não o trabalho em geral, mas a adaptação do trabalho às necessidades do capital. Entra na oficina não como representante da ciência, mas como representante de uma caricatura de gerência nas armadilhas da ciência (BRAVERMAN, 1981, p.83).

A teoria clássica da administração é um campo de estudo que fornece elementos para a análise das diversas relações estabelecidas entre as estruturas organizacionais e os

sujeitos ocupantes de cargos e posições, assim como uma definição de autoridade, função, tarefas, ambiente, tecnologia e condição de participação nas decisões.

No início do século XX, a abordagem clássica da administração se instituiu a partir de duas concepções diferentes com seus desdobramentos específicos. De um lado, a Administração Científica americana desenvolvida pelo pioneiro Frederic Wislow Taylor<sup>3</sup> (1856-1915) e, de outro lado, a chamada Teoria Clássica de origem francesa com seu precursor Henri Fayol<sup>4</sup> (1841-1925).

As idéias centrais do movimento de **Administração Científica** foram baseadas na concepção do *homo economicus*<sup>5</sup>, em que a decisão do homem é pensada em termos monetários; racionaliza as ações disponíveis para, assim, escolher a alternativa melhor em termos mais lucrativos. Aquele que produz mais ganha mais, uma vez que o *homo economicus* é movido pelo incentivo monetário. A produção-padrão é outra idéia que determina a maneira de executar o trabalho, analisando-o em suas diferentes fases e movimentos de curta duração, objetivando maior produção.

---

<sup>3</sup> Foi iniciador da eficiência industrial, sendo chamado, com inteira justiça, o “Pai da Organização Científica do Trabalho”. Contribuiu para o desenvolvimento industrial do século XX. Nasceu no dia 20 de março de 1856, nos Estados Unidos, estado da Pensilvânia, mais precisamente, no subúrbio da Filadélfia, em uma cidade chamada Germantown. Filho de um rico advogado, de família enriquecida pelo comércio da Índia, foi matriculado na Philips Exeter Academy, onde se preparou para o vestibular. Taylor sempre terminava suas lições antes dos colegas, obcecado em compara o tempo gasto por diferentes indivíduos na realização de uma tarefa comum. Aos dezoito anos, Taylor foi trabalhar como aprendiz na ‘Oficinas Sharpe’. Em 1878, foi admitido na ‘Midvale Steel Company’, uma oficina de construção de máquinas, onde conseguiu a primeira oportunidade de por à prova suas teorias. Em 1880 alcança o cargo de engenheiro-chefe, despertando seu interesse para as invenções. No ano de 1903, traz para apreciação o desenvolvimentos dos seus estudos sobre a filosofia da direção, escrevendo as suas idéias com o título de “Shop Management” (Direção de Oficinas), três anos depois “The Art of Cutting Metals” (A arte de cortar metais) e torna-se presidente da associação Americana dos Engenheiros Mecânicos. E somente em 1911 que mostra ao mundo sua mais importante obra “Principles of Scientific Management” (Princípios de Administração Científica).

<sup>4</sup> Engenheiro francês, nasceu em Constantinopla, em 1841, estudou na Escola de Minas de Saint-Etienne e foi diretor de diversas sociedades de sua especialidade, em particular, da “Société Anonyme de Commentry-Fourchambault et Decazeville”, que dirigiu de 1888 a 1918. Convencido da necessidade de organizar o pessoal das empresas de modo racional dedicou-se desde a juventude ao estudo dessa matéria, chegando a criar a doutrina que leva o seu nome.

<sup>5</sup> Termo que pretende designar o comportamento do homem dominado, exclusivamente, por interesses pessoais respeitantes a satisfações econômicas, que procura obter a maior quantidade de bens com o mínimo dispêndio de recursos, com base nos quais os economistas clássicos(\_Taylor) construíram as suas teorias. As teorias econômicas actuais defendem que o sujeito econômico não é passivo, pois, face às necessidades que tem que satisfazer e às adversidades do meio econômico e político, reage e preocupa-se em prever e antecipar os problemas económicos. É um Homem social. ESF 2008 - [Dicionário de Economia](http://www.esfgabinete.com/dicionario) - <http://www.esfgabinete.com/dicionario>

---

Uma vez auferidos cuidadosamente os tempos necessários para cada movimento, estará descoberta a maneira correta de execução de determinado trabalho. A partir desse momento, teremos movimentos e tempos-padrões, e aos operários caberá apenas executar o trabalho da forma prescrita e sem discussão. (MOTTA, 1979, p.7).

Os trabalhos de Taylor provocaram uma revolução no pensamento administrativo e no mundo da produção da indústria. Para ele as indústrias de sua época sofriam com a falta de interesse dos operários, que reduziam a produção para manter seus salários. Os gerentes não sabiam qual a rotina de trabalho e o tempo necessário para sua realização, faltava uniformidade nas técnicas e nos métodos de trabalho. Diante dessa realidade, a sua preocupação foi aumentar a eficiência no nível operacional, com ênfase na divisão do trabalho operário numa abordagem de obediência à hierarquia do ocupante do cargo.

Apesar de estes povos terem sido perturbados profundamente por tais problemas, raramente se levantava a voz, chamando atenção para esse assunto tão amplo e importante da *vadiagem no trabalho*, que diretamente afetava o salário, a prosperidade e a vida de quase todos os trabalhadores, bem como a prosperidade das indústrias nacionais. (TAYLOR, 1976, p. 33)

Desse modo, o hábito de “*fazer cera*”, que tanto incomodava Taylor, prejudicava sobremaneira o empregado, que somente alcançaria a prosperidade e o alívio dos sofrimentos e pobreza se eliminasse esse hábito que retardava, em sua concepção, a produção do trabalho.

Motta (2003) destaca, ainda, que, no pensamento de Taylor, não havia lugar para as tensões, pois o enriquecimento dos patrões levaria à felicidade dos operários. Assim, a separação entre a concepção e a execução se perpetuaria por meio da defesa da hierarquia, que reafirma a separação entre saber e competência.

Para Taylor, a administração científica representa uma revolução mental entre trabalhadores e entre empregadores, e essa revolução levaria à sua cooperação voluntária, ponto final do antagonismo. O taylorismo esperava fazer desaparecer os sindicatos, porque as queixas dos trabalhadores poderiam ser apresentadas livremente e os salários poderiam ser elevados. Assim, não haveria mais razões para negociações coletivas. Além disso, seu método se propunha a substituir a submissão pessoal pela submissão impessoal em geral, livrando os trabalhadores de um tratamento arbitrário. (MOTTA, 2003, p. 73)

Assim, o trabalho era controlado sutilmente por uma satisfação ilusória, criando a sensação de bem estar, baseada no eu faço a minha parte, o trabalho prospera, a empresa se desenvolve e eu fico muito feliz com as minhas necessidades básicas saciadas, pagas pelo

meu salário. Ou seja, o conflito para Taylor serviria somente para desgastar e diminuir a produção, não trazia lucro.

A chamada **Teoria Clássica**, por sua vez, desenvolvida por Fayol, era preocupada em aumentar a eficiência do trabalho por meio da mudança estrutural na organização dos departamentos. Sua abordagem e seu foco central são diferentes dos da Administração Científica, na medida em que, a direção pressiona a execução e o todo da organização se concentra nas partes, que são os departamentos.

O estilo de Fayol é esquemático e bem-estruturado. É dele a clássica divisão das funções do administrador em planejar, organizar, coordenar, comandar e controlar.

Na opinião de Fayol, organizar é uma das funções do administrador. A idéia que Fayol fazia de organizar era muito ampla, pois não se restringia à organização dos recursos humanos e materiais da empresa, mas também sua obtenção (...)

-quanto mais dividido for o trabalho em uma organização, mais eficiente será a empresa.

-quanto mais o agrupamento de tarefas em departamentos obedecer ao critério das decisões, de forma que o controle possa ser cerrado e completo, tenderá a tornar as organizações mais eficientes.

- o objetivo da ação é de organizar mais as tarefas do que os homens. Dessa forma, ao organizar, o administrador não deverá levar em consideração os problemas de ordem pessoal daqueles que vão ocupar a função. Deverá criar uma estrutura ideal. (MOTTA&VASCONCELOS, 2002, p. 33; 38-39)

O princípios e elementos da administração pensados por Fayol são regidos por certas condições, leis e regras, não no sentido de rigidez, mas sim de condição administrativa particular do trabalhador como elemento primordial no alcance da eficiência.

Tais princípios serão, pois, maleáveis e suscetíveis de adaptar-se a todas as necessidades. A questão consiste em saber servir-se deles: essa é uma arte difícil, que exige inteligência, experiência, decisão e comedimento. (FAYOL, 1976, p. 33)

De acordo com a experiência industrial do autor dessa doutrina, os princípios de administração aplicados com mais frequência dizem respeito à divisão do trabalho, à autoridade e responsabilidade, à disciplina, à unidade de comando, à unidade de direção, à subordinação do interesse particular ao interesse geral, à remuneração do pessoal, à centralização, à hierarquia, à ordem, à equidade, à estabilidade do pessoal, à iniciativa, à união do pessoal.

Os pioneiros Taylor e Fayol são considerados os fundadores da moderna Administração, pois decorre deles o conceito de Administração em prever, organizar, coordenar, comandar e controlar, criando os procedimentos universais a serem aplicados a qualquer tipo de organização.

Todo o movimento da Administração Científica e da Teoria Clássica é pautado na divisão social do trabalho, a partir do momento em que as tarefas são executadas em departamentos, controlados pela figura do gerente, que vigia todas as ações. Nesse quadro, o controle por supervisão não possibilita a participação do subordinado nas decisões que afetem o seu trabalho.

As principais críticas ao movimento de Administração Científica e da Teoria Clássica evidenciaram o caráter prescritivo, normativo dos princípios colocados, assim como, exigência do taylorismo de que haveria uma única maneira de executar o trabalho, que, na prática, levaria a total desumanização do homem. Essas críticas destacavam, também, que o incentivo monetário nem sempre é a principal motivação do homem. Nessas abordagens científica não havia lugar para elementos e dimensões da natureza subjetiva e psicológica do homem, visto que os interesses existentes entre a classe trabalhadora e a classe capitalista em conflito não eram considerados.

As estruturas rígidas da produção em suas diferentes fases e movimentos de curta duração, fragmentavam as funções. Assim, toda a técnica era respaldada por um mecanismo burocrático de quem faz e de quem planeja.

No plano de sua Teoria da Administração, Taylor define a burocracia como emergente das condições técnicas de trabalho, pela separação entre as funções de execução e planejamento, predominando a organização sobre o homem, acentuando como fator motivador único, o monetário. Taylor parte do ponto de vista segundo o qual o interesse dos trabalhadores é o da administração, desconhecendo as tensões entre a personalidade e a estrutura da organização formal. (TRAGTENBERG, 1980a, p.76)

Com o passar dos anos, pesquisas foram realizadas para solucionar os problemas das organizações econômicas, visando, dentre outros aspectos, ao bem estar do trabalhador em seu processo produtivo. Pesquisadores da fábrica de equipamentos telefônicos de Hawthorne<sup>6</sup>, num primeiro momento, concentraram suas pesquisas nas relações da

---

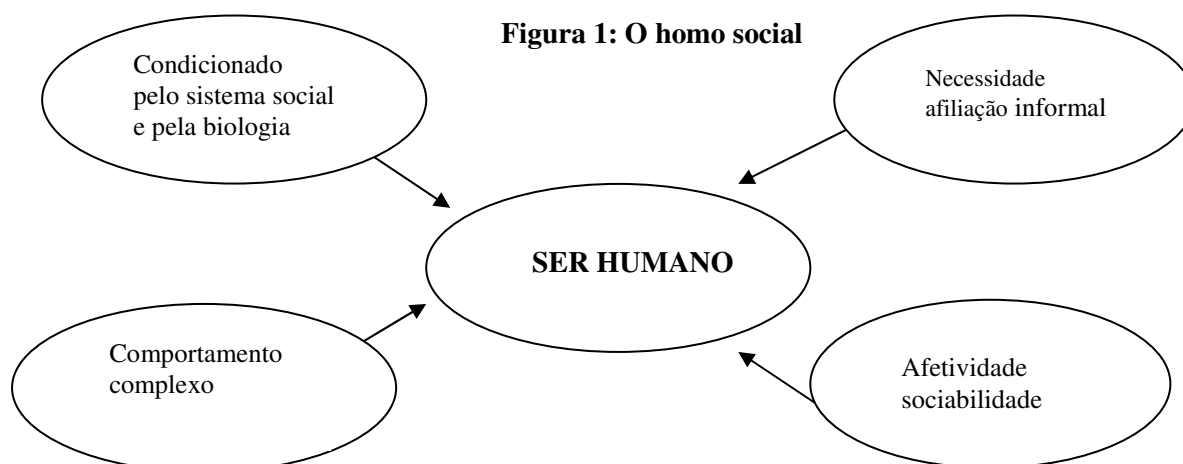
<sup>6</sup> Nome do bairro situado na cidade de Chicago que produz equipamentos e componentes telefônicos na fábrica da “Western Electric Company”, momento situado a partir de 1927, sendo permitido o delineamento dos princípios básicos da Abordagem Humanista.

produtividade com a iluminação no local de trabalho, mas, posteriormente, aprofundaram suas análises nas condições físicas de trabalho relacionadas com a produtividade.

Essa maneira de pensar delineou o movimento da **Escola de Relações Humanas** que historicamente se desenvolveu sobretudo a partir dos anos de 1930, em meio à crise capitalista. As idéias desse movimento vieram traduzir uma nova perspectiva de superação perante a crise instaurada. A queda da bolsa, em 1929, abalou as certezas até então aceitas, conseqüentemente, a preocupação dos administradores e empresários se voltaram para esse conflito industrial que assolou o mundo capitalista, atribuindo valores humanos ao processo de trabalho, a fim de reerguer-se dos escombros sofridos.

A ênfase de investigação desse movimento foi dada aos estudos dos grupos informais, da satisfação do empregado, dos processos de tomada de decisão do grupo e dos estilos de liderança. Pouca atenção era direcionada à estrutura organizacional. O que importa são as relações humanas do grupo e não do indivíduo, por isso, o trabalho precisa ser pensado em relação a sua satisfação psico-social. Inicia-se, então, o desenvolvimento da ciência comportamental.

Em oposição ao modelo do homo economicus, a Escola de Relações Humanas, quando trata de um modelo de natureza humana, demonstra um modelo de **homo social**.



Fonte: MOTTA & VASCONCELOS. *Teoria geral da administração*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002, p. 62

Os estudos de Mary Parker Follet<sup>7</sup> foram o subsídio teórico fundamental da Escola de Relações Humanas, até mesmo antes das contribuições de Hawthorne, pois seu argumento

<sup>7</sup> Na década de 1920, Mary Parker Follet foi a única pesquisadora a entender os limites da Administração Científica de Taylor, defendendo a dimensão criativa dos trabalhadores. No primeiro capítulo de Mary Parker Follet: Profeta do Gerenciamento - que é uma reedição de alguns

apontava para a necessidade de modificações no sistema de equilíbrio entre empregados e empregadores, uma vez que a melhor solução estaria na integração dos interesses de ambas as partes.

Outros pesquisadores apontavam para a necessidade de reflexão sobre a viabilização dessa integração entre os empregados e empregadores, pois a solução indicada por Follet nem sempre era possível. Nesse sentido, o psicólogo George Elton Mayo<sup>8</sup> adota um ponto de vista diferente.

Elton Mayo (...) desloca o foco de interesse da administração da organização formal para os grupos informais e suas inter-relações, bem como dos incentivos monetários para os psicossociais. No sentido de estabelecer uma unidade de objetivos entre a organização formal e os valores do pequeno grupo, (...) baseando-se na hipótese de que a produtividade é função direta de satisfação no trabalho, e que este, por sua vez, depende do padrão social não convencional do grupo de trabalho. Tal hipótese ignora a existência de conflito entre o indivíduo e o grupo. Repete, portanto, a velha tese de que o homem é um animal político, isto é, de que o grupo é uma tendência natural do indivíduo. (MOTTA, 1979, p. 21).

Os grupos informais, dentro da fábrica, exercem grande controle sobre os hábitos no trabalho e atitudes do trabalhador individual, desse modo, destaca-se o início da preocupação com a questão psico-social no âmbito da administração.

As principais críticas assinaladas pelos industriais ressaltavam a grande preocupação de Mayo com o trabalhador e pequena com a obtenção do lucro, por isso, num primeiro momento, sua teoria não teve penetração no campo empresarial. De outra parte, para os psicólogos, a contribuição desse pesquisador não apresentava nenhuma novidade, uma vez que eram consideradas, ao mesmo tempo, conclusões verdadeiras, mas óbvias.

Outro questionamento diz respeito à ausência de uma visão crítica da empresa, negando o conflito de classes entre capital e trabalho. Quanto ao incentivo à participação, este, na verdade, é uma forma de fazer com que o empregado acate as decisões previamente tomadas pelo empregador. Essa situação cria uma ilusão de participação e poder, sendo que o empregador delega uma autoridade que, na maioria das vezes, remete o empregado ao desconhecimento dos assuntos centrais postos no processo decisório.

---

capítulos de *Creative Experience*, de 1924 - Follet foi a primeira estudiosa a introduzir o conceito de circularidade na interação dos seres humanos.

<sup>8</sup> George Elton Mayo, (1880-1949), considerado o fundador da escola humanística, com a Teoria das Relações Humanas, se aprofundou nos estudos sobre motivação realizando uma pesquisa entre 1927 e 1932 na empresa “Western Electric Company”, localizada em Chicago, Estados Unidos.

Com efeito, o trabalhador é submetido a uma participação ideológica dentro da instituição, num processo em que essa mesma instituição desvia a atenção sobre os seus anseios, para que eles sejam ajustados à estrutura individual almejada pela instituição. O que se objetiva é a negação do conflito e a integração de todos para a participação, o que delinea um tipo de dominação por meio do convencimento, da persuasão.

A preocupação com a informação, as sutilezas de uma gestão participativa preocupam a atenção dos bons espíritos. Os executivos treinados em relações humanas preocupam-se em intervir no plano humano e social. Isso cria uma literatura moralizante com colóquios e seminários que mostram como os executivos estão preocupados em criar um papel semimissionário na organização. Fazer relações humanas é *seduzir* no sentido estrito do tema; os inquisidores modernos estão convictos de ser portadores de uma mensagem da *verdade*. Fundamentalmente, a preocupação das relações humanas consiste na influência na produção, donde pode-se defini-la como dinheiro. Nesse sentido, as relações humanas são: uma teoria, uma prática e uma ideologia. (TRAGTENBERG, 1980a, p. 21-22)

Essa ideologia administrativa que paira no ambiente organizacional, ante as relações de poder que se internalizam na consciência como categoria presente na Escola de Relações Humanas, faz com que as concepções de autoridade e comando sejam resignificadas.

A autoridade e o poder inseridos no âmbito das teorias de administração até agora caracterizadas são reveladas pela figura do empregador, ou do gerente (no caso do taylorismo e fayolismo) e, por último, dos grupos informais. Por sua vez, o processo de tomada de decisão é controlado pelos detentores de poder e autoridade, ora num viés explicitamente centralizado, ora numa roupagem participacionista, no caso da Escola de Relações Humanas.

Destarte, a administração possui um significado político, e este se define quando os próprios administradores detêm certo poder e autoridade sobre aqueles que estão sob o seu comando na medida em que haja um direcionamento comportamental. Deste modo, outra questão que se coloca, implica o problematizar as estratégias político-gestoriais implementadas para manipulá-las ou continuar exercendo poder por meio do apelo à participação.

Uma das formas de minimizar o aspecto coercitivo da administração é a participação. Falo evidentemente de participação autêntica e não de modalidades de manipulação camufladas sob este rótulo. Evidentemente, participar não significa



assumir um poder, mas participar de um poder, o que desde logo exclui qualquer alteração radical na estrutura de poder. (MOTTA, 1984, p. 91)

Na concepção aqui enfatizada fica nítido que a participação organizacional é um instrumento pacificador que não altera as relações de poder que estão em jogo.

Motta (1984) afirma que a participação dentro de uma instituição significa o estar inserido numa relação de poder, o que, por sua vez, não esclarece que essa participação vá eliminar as estruturas de poder já existentes. Desse modo, o chamado à participação na Escola de Relações Humanas assume um caráter a que o autor chama de participação funcional.

Por sua vez, Tragtenberg (1980b) destaca o caráter ideológico das Teorias de Administração Geral:

A Teoria da Administração é *ideológica*, na medida em que traz em si a *ambigüidade* básica do processo ideológico, que consiste no seguinte. Vincula-se ela às determinações sociais e reais, enquanto *técnica* (de trabalho industrial, administrativo, comercial) por mediação do *trabalho*; e afasta-se dessas determinações sociais reais, compondo-se num universo sistemático organizado, refletindo deformadamente o real, enquanto *ideologia*. (TRAGTENBERG, 1980b, p.89)

Os pressupostos e fundamentos da concepção da Escola das Relações Humanas, com atenção especial ao comportamento humano na organização, constituíam em importante referência para os estudos da **Abordagem do Behaviorismo**, também denominada de Abordagem Comportamental, que incorpora a sociologia burocrática e amplia o campo teórico sedimentado pelo estruturalismo e o enfoque sistêmico. A organização nessa abordagem é vista com objetividade realista tanto nos processos organizacionais de origem individual quanto grupal ou formal.

De acordo com essa abordagem, o homem se comporta racionalmente conforme os dados sobre os quais tem controle. A ênfase é no *homo administrativo*, ou seja, existe uma preocupação fundamental com o aspecto administrativo, em que é necessário adaptar-se a determinadas situações mediante a aceitação de normas e ordens estabelecidas pelas relações de autoridade entre as pessoas.

O behaviorismo, na obra de Herbert Simon<sup>9</sup>, no primeiro quarto do século XX, direciona grande atenção ao processo de tomada de decisão, que se torna elemento central na administração.

A análise da organização como um sistema decisório conduz a manipulação, na medida em que a motivação para participar da organização e a motivação para produzir no nível desejado pela administração são vistas como altamente dependentes do controle que a administração consegue exercer sobre a evocação de alternativas de comportamento pelos trabalhadores. Isso significa, basicamente, que o controle deve ser exercido sobre as premissas das decisões dos trabalhadores. (MOTTA, 2003, p. 81-82)

Nessa abordagem, a organização especifica as funções limitando as ações. Isto evidencia que a organização distribui autoridade, ou seja, o controle do processo de decisão, de modo que existe uma hierarquia de objetivos e de cargos e uma hierarquia, principalmente, de decisões.

De acordo com Simon, o homem administrativo, sendo limitado em seus conhecimentos de alternativas e incapaz de estabelecer critérios para otimizar suas decisões, opta por satisfazer e não otimizar, ou seja, procura tomar decisões que atendem aos padrões mínimos de satisfação e nunca uma otimização. Em seu ponto de vista, uma alternativa só é ótima se: (1) existir um conjunto de critérios que permitem que todas as alternativas sejam comparadas; (2) a alternativa for escolhida segundo esses critérios. (Kwasnicka 1989, p.89).

No contexto do behaviorismo, o que uma pessoa deseja e de que gosta influencia naquilo que ela vê e interpreta ao tomar qualquer decisão, pois cada pessoa decide em função das suas aspirações, dependendo da situação em que se encontra. Para Simon, as pessoas se disponibilizam a cooperar quando os seus interesses pessoais são considerados.

Segundo Motta & Vasconcelos (2002), o modelo decisório racional da economia clássica percorre um processo de implementação da decisão, que consiste em: 1) *Identificação e definição de problemas* a partir da análise de oportunidades e ameaças do ambiente; 2) *Elaboração* de diversas soluções possíveis; 3) *Comparação exhaustiva* das alternativas e decisão; 4) *Implementação* da decisão 'ótima' de acordo com critérios previamente definidos.

Existe uma diferença fundamental entre a tomada de decisão do ponto de vista clássico em relação ao ponto de vista comportamental de Herbert Simon. De acordo com

---

<sup>9</sup> Economista americano, pesquisador nos campos de Psicologia Cognitiva, Informática, Administração Pública, Sociologia Económica, e Filosofia. Em 1978, foi agraciado com o *Prémio Nobel de Economia*, pela sua "pesquisa precursora no processo de tomada de decisões dentro de organizações econômicas".

esse segundo ponto de vista, o problema não está claramente definido, portanto, existe um conhecimento limitado sobre as possíveis alternativas e suas conseqüências. A busca é pela alternativa mais satisfatória no momento para assim, finalizar a ação administrativa, confirmando a característica de que a cooperação vem pelos interesses pessoais envolvidos. Isso tornaria essa abordagem mais vulnerável à manipulação, a negociações ou barganhas, enquanto que, do ponto de vista clássico, o problema é claramente definido.

Os estudos, nessa abordagem, consideram que, mesmo que as informações sejam disponíveis aos sujeitos envolvidos no processo decisório, não implica uma capacidade cognitiva suficiente para processar todas as informações. O ser humano tem limitações, este é o conceito de racionalidade limitada explicado pelo modelo Carnegie, que engloba pesquisas sobre a estruturação do campo cognitivo dos atores sociais e o processo decisório.

Inserida na abordagem behaviorista, a teoria da Escolha Racional mostra que as escolhas não são racionais e são limitadas pelos aspectos afetivos e cognitivos dos seres humanos. De acordo com Motta & Vasconcelos (2002), a decisão está intimamente relacionada com preferências e critérios humanos, pois são múltiplos, flexíveis e ambíguos, os critérios não são estáveis e dependem do contexto de decisão, e as decisões são influenciadas por fatores inconscientes, por elementos novos e incertos.

As estruturas organizacionais e os artefatos criados pelo ser humano são reflexos de sua racionalidade limitada e contingente. A racionalidade humana é formada por critérios considerados satisfatórios pelos atores que decidem, os quais não otimizam as suas escolhas. Consequentemente as soluções propostas pelo grupo dirigente podem ser contestadas como sendo algumas alternativas entre outras escolhas possíveis, possuindo defeitos e limites, como toda lógica humana. (MOTTA & VASCONCELOS, 2002, p. 117)

Nesse sentido, as ações humanas são relativizadas. É preciso compreender que o conjunto de fatores influenciáveis no processo decisório, a socialização, o convívio, as normas e os valores de experiências passadas afetam parcialmente essa ação, seja na formulação de argumentos se contrapondo às idéias dos dirigentes, seja em apoio aos membros dirigidos na organização.

As críticas a essa abordagem, segundo Motta (1979), concentram-se na legitimação de uma ordem social na qual uma minoria são os detentores do poder, na não inclusão de uma análise sistemática dos processos interpessoais que não façam parte da estrutura formal e na falta de uma explicação sobre as condições de hierarquia, o sistema de

comunicação, os programas de treinamento relacionados com a conduta de escolha, ou seja, todos os problemas são reduzidos ao campo sócio-psicológico.

Outra abordagem retratada, no início do século XX, foi a **Abordagem Estruturalista**, e foi Max Weber (1864-1920)<sup>10</sup> o teórico que se destacou sob o ponto de vista estruturalista, preocupado com a racionalidade, isto é, a relação entre os meios e os recursos utilizados para alcançar os objetivos pretendidos, considerando o capitalismo como elemento impulsionador da crescente burocratização da sociedade.

O que é real é que Weber estudou a burocracia porque via na sua expansão no sistema social o *maior perigo do homem*. Estudou-a para criar os mecanismos de defesa ante a burocracia (...) a burocracia para ele é um tipo de poder. Burocracia é igual à organização. É um sistema racional em que a divisão do trabalho se dá racionalmente com vista a fins. A ação racional burocrática é a *coerência* da relação de meios e fins visados. Assim, para Weber a burocracia implica predomínio do formalismo, de existência de normas escritas, estrutura hierárquica, divisão social horizontal e vertical do trabalho e impessoalidade no recrutamento dos *quadros*. (TRAGTENBERG, 1980b, p 139).

Foi nos estudos de Max Weber que a abordagem estruturalista se inspirou para a análise de aplicação de regras ou procedimentos operacionais, para o desvendar da administração burocrática. Também, fundamenta-se nos trabalhos de Karl Marx<sup>11</sup>, Robert K. Merton<sup>12</sup>, Phillip Selznick<sup>13</sup>, Amitai Etzioni<sup>14</sup>, entre outros.

---

<sup>10</sup> Max Weber é parte integrante da sociologia alemã, que se constitui numa das mais altas formas de autoconsciência e autocrítica, produto de uma das maiores desagregações e reorganizações sociais, na transição do século XIX e XX, quando a Alemanha se revela impotente para competir externamente nos mercados mundiais com a Inglaterra que desencadeara o processo do capitalismo industrial, refletido na Escola Clássica. (TRAGTENBERG, 1980b, p. 108)

<sup>11</sup> Marx representou uma síntese de caráter totalizador, integrando os esquemas clássicos da economia inglesa, do socialismo francês e a dialética hegeliana, constituindo-se resposta intelectual à emergência de uma sociedade de classes oriunda da Revolução Industrial e de sua propagação pela Europa. (TRAGTENBERG, 1980b, p. 108)

<sup>12</sup> Nasceu em 1910 e faleceu em 2003. Foi um Sociólogo americano. É considerado o pai da teoria das funções manifestas e latentes e autor do trabalho da análise estrutural em Sociologia publicado em 1975. Esses trabalhos de Merton são alguns dos clássicos da escola americana desta disciplina. Também seu trabalho no campo da sociologia da ciência era importante. Muitas frases inventadas por ele são usadas hoje, diariamente, na sociologia interna e exterior.

<sup>13</sup> Foi professor do departamento de sociologia da universidade de Minnesota .Organizou o centro de Berkeley para o estudo da lei e da sociedade e o comitê que planejou a jurisprudência e o programa social da política. Suas publicações mais importantes são TVA e as raízes da grama; A Arma Organizacional; Liderança na administração; Lei e sociedade na transição: Para a lei responsiva (com colega Philippe Nonet de Boalt); e a comunidade moral. Em 2003, o professor Selznick ganhou o prêmio de Kalven da associação da lei & da sociedade. Acesso: [www.law.berkeley.edu](http://www.law.berkeley.edu)

<sup>14</sup> Em 1958, recebeu seu PhD em Sociologia na Universidade da Califórnia. Foi professor de sociologia na universidade de Colômbia por 20 anos, também exerceu a atividade de presidente do departamento. Era

Os aspectos centrais do estruturalismo concentram-se no conceito de estrutura, ou seja, na análise das relações da estrutura da organização formal, preocupando-se com a racionalidade, pois as tensões precisam ser organizadas categoricamente por meio da disciplina, do poder e da autoridade, do respeito à estrutura hierárquica, delimitando a função e o cargo de cada trabalhador.

A grande tolerância à frustração e a capacidade de adiar recompensas agem como compensações à necessidade que o homem tem de se entregar às tarefas rotineiras na organização, esquecendo-se de preferências e laços pessoais. A mediação de conflitos que inevitavelmente surgem como manifestação de um conflito maior entre necessidades organizacionais e necessidade individual é procurada nas normas racionais, escritas e exaustivas, que pairam sobre as organizações como divindades onipotentes. O desejo permanente de realização, por seu turno, garante a conformidade com tais normas, que asseguram o acesso às posições de carreira, estabelecidas em ordem crescente pela alta administração. (MOTTA, 1979, p. 60)

Segundo a perspectiva estruturalista, os conflitos existentes no dia-a-dia da organização acontecem e são inevitáveis, mas precisam, segundo essa abordagem, ser reduzidos, para que não comprometam as relações formais e a disciplina burocrática, para tanto, os incentivos devem ser tanto de ordem psicosocial quanto material.

A contribuição do estruturalismo está na nova ênfase aos incentivos materiais e sociais relacionados entre as partes da organização e o seu ambiente.

Todavia a consideração aos valores psicosociais nada mais é do que uma nova abordagem da consolidação da burocracia no sistema capitalista, na medida em que continua a lógica pela manutenção do lucro, mas, agora, ideologicamente trazida pela idéia de equilíbrio dos conflitos. Deste modo, como algo a ser adaptável no ambiente organizacional está a teoria estruturalista integrando a sociedade burocrática ao sistema capitalista, em que se considera o *homo burocraticus*.

A burocracia assumiu como características a internacionalização das regras e o exagero do apego aos regulamentos; o excesso de formalismo e de papelório; a resistência a mudanças; a despersonalização do relacionamento; a categorização como base do

---

professor convidado na instituição de Brookings em 1978 , também foi conselheiro sênior na Casa Branca em casos domésticos de 1979-1980. Em 1980, foi nomeado o primeiro professor na universidade de George Washington, onde é o diretor do instituto para estudos da Política Comunitária. De 1987-1989, foi professor da fundação de Carroll Ford do Henry de Thomas na escola de negócio de Harvard.  
<http://www.amitaietzioni.org/>

processo decisório; a superconformidade às rotinas e aos procedimentos; a exibição de sinais de autoridade; dificuldade no atendimento a clientes e nos conflitos com o público.

Essa fase avançada do capitalismo burocrático propõe novas formas de dominação, o profissional precisa ser um burocrata incumbido de autoridade e competência, substituindo o velho burocrata servidor pelo tecnoburocrata, é a inauguração de uma nova burocracia em termos administrativos.

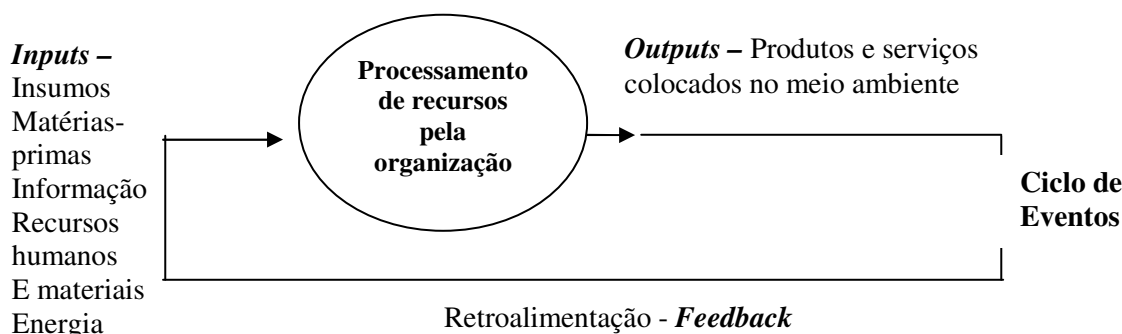
Na verdade, ela é menos igualitária do que nunca, na medida em que os sistemas de informações possibilitaram uma enorme concentração de poder. Também não é neutra, já que sua razão é a do poder, isto é, do grupo que a detém enquanto organização. De resto, o seu compromisso com a idéia de eficiência operacional já denota a sua falta de compromisso com a qualidade de vida. Ela pode vir mesmo a garantir uma renda mais alta e uma distribuição mais eqüitativa, em troca, porém, da conformidade, da submissão incondicional. (MOTTA, 2003, p. 87).

Assim, torna-se claro o desenvolvimento de um sistema capitalista burocrático, sustentado, num primeiro momento, pela teoria estruturalista, com ênfase nas estruturas organizacionais formais e informais, na disciplina, na autoridade, de forma a flexibilizar o controle do processo produtivo, entretanto, a manutenção da estrutura hierárquica e do controle dos subordinados é evidente. A pretensa busca de equilíbrio por meio da burocracia mostra o seu novo modelo pelo qual disponibiliza aos subordinados uma noção de liberdade, igualdade e segurança.

Na **Abordagem Sistêmica da administração**, a organização é vista como um sistema unificado, composto de partes inter-relacionadas inseridas num sistema maior, o ambiente externo, de modo que as partes formam o todo. São dois os tipos de sistemas, os abertos que são aqueles que estabelecem relações de intercâmbio com o ambiente externo, por meio de entradas (inputs) e saídas (*outputs*); e os sistemas fechados, definidos como aqueles os que não apresentam intercâmbio com o meio ambiente.

Vejamos a ilustração a seguir:

**Figura 2 – Visão Sistêmica de Organização**



Fonte: MOTTA & VASCONCELOS. *Teoria geral da administração*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002, p.196.

Foi o biólogo Ludwig Bertalanffy quem elaborou o modelo de sistema aberto, exercendo forte influência sobre a teoria geral dos sistemas. Os teóricos mais importantes e que visualizaram a possibilidade de estudar a organização sob a ótica da teoria geral de sistemas foram Churchman, Kast, Rozenzweig, Katz, Kahan, Lawrence, Lorsch e Ackoff no final dos anos de 1960.

O homem é visto como *homo funcional*, responsável por uma função. A tendência é enfatizar mais as funções, isto é, os cargos que as pessoas desempenham em detrimento das próprias pessoas. Essa dominação e o seu conflito são visualizados da seguinte maneira:

Na visão sistêmica, a dominação é escamoteada na idéia de integração. Tudo se passa como se de fato não houvesse dirigentes e dirigidos, mas apenas supersistemas, sistemas e subsistemas a serem integrados. Nessa situação o conflito entre a parte e o todo só pode aparecer como disfunção, na medida em que tudo é pensado em termos de uma harmonia universal. (MOTTA, 2003, p. 88).

A partir dos anos de 1950, na teoria organizacional, introduziu-se uma visão tecnológica das relações com o meio ambiente, isto é, a organização precisa ser vista de forma orgânica e não meramente mecânica, pois é o ambiente que determina a estrutura e o funcionamento das organizações, por isso, a ênfase dada pela **Abordagem Contingencial** está no uso de sistemas orgânicos adaptáveis e ajustáveis às condições ambientais, o que delinea a visão do *homos organizacional*.

Assim, os problemas e as atitudes não podem ser fragmentados e distribuídos entre especialistas em uma hierarquia definida. Configura-se, pois, uma nova forma de organização, que é a *adhocracia* diferente da *burocracia*. Em oposição ao modelo burocrático, as organizações são tomadas como realidades ágeis, complexas, flexíveis, que se caracterizam pelo cumprimento de metas, autogestão, remuneração variável, processo integrado, foco na equipe, na participação, na qualidade total e na independência.

Existe grande diferença entre as estruturas organizacionais da Teoria da Contingência, se comparadas com as propriedades estruturais das outras teorias organizacionais, ou seja, basicamente, o que diferencia uma de outra é a interação orgânica da Teoria Contingencial, que interage com os cargos definidos pelo indivíduo, sendo que estes são modificados, com o tempo, com o objetivo de adequação às tarefas mais complexas de estímulo à criatividade e à inovação.

De outra parte, outras teorias privilegiam um modelo mecânico de coordenação centralizada rigidamente, sem perder de vista cargos com definição cerrada, limitada capacidade de informação com operacionalização adequada para tarefas simples e repetitivas.

Desse modo, tem-se a configuração da Teoria Neoclássica de Administração preocupada mais com o processo das atividades do que com o para que ou por que administrar.

A dimensão do homem na organização é definida em sua esfera de trocas simbólicas e interações cotidianas, isto é, a organização é vista como esfera cultural, simbólica e política, pela qual o grupo social constrói o ambiente em que atua.

Com esse pensamento reformulado para o alcance da eficiência, desenvolve-se o enfoque administrativo da **Administração por objetivos (APO)**, que constitui um modelo com um espírito mais pragmático e democrático da Teoria Neoclássica de administração. Foi nesta teoria que se formulou a idéia de descentralização e de administração por resultados, ou seja, descentralização das decisões e fixação de objetivos para cada área da organização.

Com o desenvolvimento desse enfoque, muda-se o foco da administração do cotidiano para o futuro, as orientações não são mais para os produtos e, sim, para as pessoas, eliminam-se as atividades rotineiras para o emprego de inovações num estilo participativo, sem a presença de supervisores, mas, sim, do aspecto da delegação e responsabilidade visando ao trabalho em equipe.



A divulgação dessa teoria ocorreu em 1954. Pelos estudos de Peter F. Drucker<sup>15</sup>, as metas dentro das organizações são orientadas segundo uma diretriz e uma finalidade comum, de modo a servir de base para avaliar planos e evitar erros, pois a organização é sabedora do seu destino, prevendo as fatalidade do acaso, como, por exemplo, a escassez de recursos.

Sendo assim, os objetivos da organização precisam ser refletidos de modo a reconhecer seus reais interesses, por isso, o planejamento estratégico precisa ser revisto periodicamente entre os subordinados e superiores da empresa, mesmo que as decisões finais sejam tomadas pela cúpula.

Essa abordagem segue o viés da teoria neoclássica de administração, devido ao enfoque da flexibilidade e incorpora os pressupostos tayloristas, com base nos procedimentos burocráticos tradicionais.

Uma das tendências que prima por programas mais atentos à flexibilização e padronização é a **Gerência da Qualidade Total**, e seus principais precursores são Joseph M. Juran, W. Edwards Deming e Ishikawa.

Para o alcance dos padrões de qualidade, os funcionários são tomados como principais responsáveis, portanto, é pertinente proporcionar aos funcionários a autoridade de tomar decisões, de modo que a rigidez e controle deixem de ser prioridades.

Desse modo, para o alcance da qualidade total, importa obter a satisfação do cliente, delegar competência, gerenciar, ao invés de controlar e impor, almejar a melhoria contínua, o desenvolvimento das pessoas, a disseminação de informações, a não aceitação de erros, a constância de propósitos, a garantia de qualidade e a gerência de processos.

A técnica que esse modelo de gerência trouxe foi o enxugamento (downsizing), que, por sua vez, promove a redução de níveis hierárquicos e um enxugamento organizacional, ocasionando a terceirização (outsourcing), ou seja, a transferência para outra organização

---

<sup>15</sup> Nascido em 1909, Peter F. Drucker leccionou na Universidade de Nova Iorque e é professor da Claremont Graduate School, na Califórnia, desde 1971. É o autor com mais livros publicados sobre gestão, economia e análise social, sendo considerado por muitos como o guru dos gurus da gestão ou, por outros, como o pai da gestão - quase tudo o que os executivos fazem, pensam ou enfrentam já foi estudado por Peter Drucker afirmam outros. Está por trás das principais teorias de gestão dos últimos 50 anos, tais como: gestão por objetivos; privatização; cliente em primeiro lugar; papel do líder; descentralização; e era da informação. Em 1969, lançou o profético livro *The Age of Discontinuity*, onde anunciou a chegada dos trabalhadores do conhecimento. Nos últimos anos, tem estudado o tema da gestão de organizações não lucrativas. [www.notapositiva.com/dicionario](http://www.notapositiva.com/dicionario)

de uma atividade que ela execute melhor e mais barato como, por exemplo, a limpeza, refeitórios, vigilância e guarda dentre outros serviços.

Na prática, ocorre uma enorme simplificação da estrutura e do processo decisório dentro das organizações e uma focalização maior nos aspectos essenciais do negócio, ao reduzir o tempo do ciclo de produção por meio dos conceitos de fábrica enxuta e Just in Time.

A organização científica do trabalho, nessa abordagem, é desenvolvida pelo paradigma toyotista, caracterizado num contexto histórico de forte crescimento econômico e expansão da demanda, com uma produção paralela de desenvolvimento tecnológico capaz de substituir a força de trabalho. Assim, na falta de mão de obra qualificada, a organização do trabalho simplifica-o e o intensifica com modelos flexíveis e padronizados.

Desde la óptica empresaria, la organización científica del trabajo (OCT) constituyó un sensible progreso respecto de los anteriores procesos de trabajo, pues les permitió: reducir sensiblemente el tiempo requerido por cada operación; la simplificación de las tareas; la reducción del tiempo requerido para la formación y la facilidad del aprendizaje; aumentar la rapidez de los gestos operativos; la posibilidad de evaluar rápida y objetivamente su desempeño productivo; el incremento de la productividad y la reducción de los costos unitarios de producción. A esto se agregaba su potencialidad para asegurar la supervisión y el disciplinamiento de los trabajadores, posibilitando el establecimiento de premios y castigos. (NEFFA, 1999, p. 75)

Por meio dos métodos de inspeção criados por Deming<sup>16</sup>, os participantes da organização alcançariam a qualidade total. Esse método proposto deve ser cumprido de acordo com o ciclo chamado Os 14 pontos de Deming.

- I- Criar constância de propósitos para a melhoria do produto e serviço com o objetivo de se tornar competitivo, permanecer no negócio e gerar empregos.
- II- Adotar uma nova filosofia. Nós estamos em uma nova era econômica. A administração dos países ocidentais deve tomar

---

<sup>16</sup> William Edwards Deming nasceu em Sioux City, estado de Iowa, em 14 de outubro de 1900. Embora tendo sido reconhecido através do mundo como um "guru do gerenciamento da qualidade", ele insistia em ser reconhecido como "consultor em estudos estatísticos". Seu caminho para a fama obtida como estatístico foi transversal e cheio de eventos circunstanciais. Acesso: [www.pucrs.br](http://www.pucrs.br)

- consciência da mudança, apreender suas responsabilidades e tomar a liderança das mudanças.
- III- Acabar com a dependência da inspeção em massa. Deve-se eliminar a necessidade de inspeção em massa, construindo a qualidade junto com o produto desde o começo.
  - IV- Não comprar apenas com base no preço. Em vez disso, deve-se procurar minimizar o custo total. É preciso desenvolver um fornecedor único para cada item, em um relacionamento de longo prazo que tenha por base a lealdade e a confiança.
  - V- Melhorar sempre e constantemente o sistema de produção e serviço, para melhorar a qualidade e a produtividade, reduzindo os custos de forma constante.
  - VI- Insitituir o treinamento no trabalho.
  - VII- Instituir a liderança. O objetivo da supervisão deve ser ajudar pessoas e máquinas a fazer um trabalho melhor.
  - VIII- Afastar-se do medo, a fim de que todos possam trabalhar de forma eficiente pela companhia.
  - IX- Eliminar as barreiras entre os departamentos. As pessoas que trabalham nas áreas de pesquisa, projeto, vendas e produção devem agir como uma equipe, antecipando problemas na produção e na utilização que possam afetar o produto ou serviço.
  - X- Eliminar *slogans*, exortações e metas que peçam defeito zero e níveis mais altos de produtividade. Tais exortações criam somente relações hostis, já que o causador da má qualidade e da má produtividade é o sistema, que está além do alcance do trabalhador.
  - XI- a) Eliminar normas de trabalho no chão da fábrica. Substituir por liderança;  
b) eliminar a administração por objetivo. Eliminar a administração por objetivos numéricos, substituir por liderança.
  - XII - Remover barreiras que impeçam o trabalhador de sentir orgulho por sua tarefa. A responsabilidade dos supervisores deve ser mudar grandes números para qualidade.
  - XIII- Instituir um programa vigoroso de educação e autodesenvolvimento.
  - XIV- Colocar todos para trabalhar, a fim de realizarem a transformação, que deve ser um trabalho de todos. (MOTA 2003, p. 49 e 50)

O termo qualidade total possui um significado de busca pela organização de processos de produção que priorizem o atendimento eficaz ao cliente, por isso, a organização que prima pela qualidade define os seus objetivos de acordo com as necessidades dos clientes que ela se propôs atender.

De acordo com os 14 pontos de Deming, a postura a ser assumida pelos trabalhadores é de adequação a novos perfis de liderança e de responsabilidades. Para tanto, a qualificação é a palavra de ordem para o alcance da qualidade.

Quando se fala, pois, de qualidade (administração da qualidade total), o que se entende é um esforço corporativo (compromisso de todos e em todos os níveis) para adequar a estrutura e os processos à produção dos resultados previstos

(satisfação dos clientes: internos e externos) e à sua melhoria continuada. (MEZOMO 1994, p. 23)

O conceito de qualidade inserido na gestão gerencial pressupõe a operacionalização de uma diretriz norteadora para a organização do trabalho, para tanto, a estrutura organizacional deve proporcionar um ambiente agradável que não incite a competitividade, mas valorize a diversidade e adote a gestão participativa.

A Gestão da qualidade total prevê um planejamento de controle dessa qualidade, exigindo a participação de todos mediante comissões temporárias e permanentes, objetivando, sobretudo, o sucesso na produção.

O princípio do alcance dessa qualidade mediante o treinamento é trazido como um elemento importante na compreensão desse modelo de gestão do trabalho, pois o educar para o trabalho é que permitirá a mudança e, por último, o alcance de melhores resultados.

Cada abordagem das Teorias de Administração Geral procura a maneira mais adequada para a resolução dos problemas relativos à organização do trabalho em determinadas circunstâncias políticas e econômicas de seu tempo, porém sempre orientadas pela lógica do capital, da acumulação.

A administração contemporânea requer a adoção da flexibilidade na produção, rápida comunicação, requer a busca constante pelo conhecimento, pela qualificação, as organizações assumem perfil educador e não controlador.

A seguir, algumas recomendações norteadoras para o modelo de gestão do trabalho na contemporaneidade.

<b><u>MODELOS DE GESTÃO</u></b>	<b>Princípios básicos</b>	<b>Concepção de homem</b>	<b>Incentivo</b>	<b>Metodologia de trabalho</b>
<b>Taylorismo</b>	Divisão do trabalho, autoridade, hierarquia, disciplina e subordinação	Homo economicus	Monetário	Produção padrão rígida em suas diferentes fases e movimentos de curta duração
<b>Escola Relações Humanas</b>	Valorização do grupo com a integração e participação	Homo social	Satisfação psico-social	Equipes
<b>Behaviorismo</b>	Consideração dos interesses pessoais no processo decisório	Homo administrativo	Sócio-psicológico	Comportamental
<b>Estruturalismo</b>	Aplicação de regras e procedimentos operacionais	Homo burocraticus	Promoção de cargo	Formal
<b>Abordagem Sistêmica</b>	Estabelecer relações de intercâmbio com o ambiente externo	Homo funcional	Tecnológico informacional	Modelo de sistema aberto
<b>Abordagem Contingencial</b>	Sistematização orgânica adaptável e ajustável as condições ambientais	Homo organizacional	Remuneração variável ao cumprimento das metas	Adhocracia
<b>Administração por Objetivos</b>	Descentralização administrada por resultados	Homo complexus	Compatível com a criatividade e inovação	Planejamento estratégico
<b>Gerência Qualidade Total</b>	Qualidade na gerência das pessoas, do cliente, das informações e dos propósitos	Homo flexível	Misto	Enxugamento (downsizing) terceirização (outsourcing)

Fonte: Síntese formulada pela autora desta pesquisa por meio da revisão de literatura sobre as teorias de administração clássica.

Essa dinâmica de organização e processos de trabalho delinea um novo perfil de trabalhador e, por conseqüência, uma nova gestão de trabalho. A concepção norteadora da gestão na atualidade aborda princípios voltados pela agilidade da informação, com trabalhadores que acompanhem as mudanças na sociedade e as programem no interior das organizações.

Portanto, a análise dos modelos e das concepções de gestão do trabalho, traduzidas nos princípios, recomendações e métodos das teorias de administração, revela uma concepção de trabalho em diferentes dimensões. A concepção de gestão do trabalho com base nas teorias de administração permite a visualização do trabalho em seus diversos eixos de participação, incentivo, racionalidade, eficiência, qualidade, produtividade, processos decisórios, enfim, uma concepção de gestão direcionada pelas constantes mudanças no mundo trabalho.

Todas essas mudanças são acompanhadas por inovações informacionais e sociais, com significados que se criam e recriam numa nova concepção de organização. O comportamento do homem torna-se adaptável ao meio, o que é justificado pela sobrevivência no sistema, de modo que a interação e a negociação são pontos estratégicos de metodologia de trabalho, sendo que até os princípios podem ser mudados.

A teoria Neoclássica de administração coloca a flexibilização dos métodos, das técnicas, dos princípios, dos incentivos, ao incorporar um processo de trabalho racional padronizado, sem perder de vista as necessidades e os interesses do homem na organização. Deste modo, institui-se uma espécie de gestão científico-democrática.

## **1.2 Sobre democracia e gestão democrática: a construção de novos pilares para a gestão do trabalho.**

Ao lado das teorias de administração analisadas até aqui, também a teoria da gestão democrática coloca-se ao longo do desenvolvimento histórico da gestão do trabalho.

Nesse sentido, os pressupostos da gestão democrática são entendidos como conquista de espaços de luta política inseridos em estruturas de poder e relações sociais em diversos tempos e movimentos.

Nessa perspectiva, as políticas de democratização são orientadas por manifestações que expressam interesses e decisões que visam atender às demandas sociais para o

cumprimento das necessidades do cidadão. Essa premissa fundamenta e problematiza o papel da democratização entre a administração e os sujeitos envolvidos, uma vez que o modelo de administração contemporâneo predominante é norteado pelos aspectos da eficiência e racionalidade.

Sendo assim, é de fundamental importância o exercício da cidadania para a compreensão da gestão democrática numa sociedade que é conduzida pelos princípios de democracia, participação e autonomia. Esses princípios são norteadores para a construção do conceito de gestão democrática em sua dimensão política de gestão do trabalho.

O enfoque político da gestão democrática é justamente o de problematizar os conflitos entre a gestão do trabalho e os sujeitos envolvidos nos espaços, que são canais veiculadores de uma concepção de gestão.

Sua atenção está voltada para a dinâmica social de relações interpessoais, que podem ser vislumbradas pela perspectiva da cultura organizacional<sup>17</sup>, propondo um novo tipo de gestão no interior das instituições, que prime, por sua vez, não pelo aspecto técnico dos procedimentos operacionais, mas, sim, por um aspecto político que construa a identidade do sujeito e compartilhe seus projetos e aspirações.

Os traços da organização, na perspectiva da gestão democrática, cedem ao apelo da organização hierárquica para a horizontalidade do poder de comando e autoridade. A realidade é percebida por sua visão de totalidade, ciente dos objetivos que foram construídos na coletividade. A fragmentação do trabalho cede lugar à visão integral da organização rumo à consolidação de espaços formadores da reflexão crítica dos processos de trabalho.

O processo de tomada de decisão num viés democrático favorece o cumprimento de uma agenda preestabelecida com definição prévia de interesses pensados na coletividade. Por sua vez, esta metodologia não encobre os conflitos, ao contrário, revela-os. Nesta perspectiva, a formulação de políticas é o resultado de um debate com diferentes posicionamentos a serem apresentados, avaliados e responsabilizados pela instituição em sua totalidade.

A participação assume diferentes contornos no contexto da gestão democrática. O viver em sociedade pressupõe a responsabilidade da tomada de decisões, as pessoas sofrem

---

<sup>17</sup> Conforme os estudos de Teixeira (2000), a idéia de cultura organizacional é tomada como instrumento importante do conhecimento mais humano e integrado do modo de agir e pensar uma organização, sendo seus elementos constitutores: os valores, as crenças e pressupostos, as normas, as comunicações, as histórias, os mitos, os heróis, os símbolos, os ritos, rituais, cerimônias e os tabus.

as influências dessas decisões tomadas pela coletividade, entretanto, muitas pessoas preferem não decidir, e essa ação também tem impacto para toda a coletividade empenhada em participar.

É democrático quando as decisões são tomadas com liberdade e se respeita a vontade da maioria. Ora, quando muitos se negam a participar das decisões é inevitável que a tarefa de decidir fique nas mãos da minoria, ou seja, a omissão de muitos impede que se tenha um sistema democrático. (DALLARI, 1984, p.24)

As omissões dos que escolhem não participar modificam os rumos de determinada decisão e, por sua vez, podem favorecer alguns grupos em detrimento de outros. A escolha da não decisão faz com que outros decidam sobre uma atuação incompatível com a convicção dos que omitiram. A necessidade das decisões na coletividade está na defesa do reunir-se para realizar a vontade do bem comum.

A expressão participação possui vários significados, de acordo com a atividade que emerge na sociedade. Ela é exercida como direito de voto, em passeatas e manifestações, nas organizações, por meio de filiações a sindicatos ou partidos políticos, como representação de determinado grupo, numa assembléia de estudantes, enfim, em diferentes espaços, deseja-se a participação na tentativa de satisfação de anseios.

Segundo Lucas (1985), a participação pode assumir muitas formas, e uma delas diz respeito ao participar passivamente das decisões, tomar conhecimento do assunto a ser decidido, mas não interferir, ou então, estar presente no processo decisório e não se posicionar. O autor aborda as dificuldades e limitações do ser humano em comunicar suas propostas e fazê-las serem entendidas na coletividade, afirma que quanto mais pessoas participam de uma decisão, mais formal e menos verdadeira ela será.

Nenhuma forma de participação é totalmente satisfatória. Existem sempre desvantagens e vantagens. É característica da participação o fato de ela ser apenas parcial, e o nível em que deve ser praticada também seja de necessidade apenas parcial. Com efeito, é inerente ao conceito de que devo ter razões para insatisfação. Embora participe totalmente e possa opinar sobre a decisão a respeito do que faremos, outros também participam e podem dar sua opinião; e como minha opinião não é completa, ela pode ocasionalmente ser contrariada e sobrepujada pelas opiniões daqueles. O problema da participação é que ela é essencialmente incompleta, e o velho Adão que existe em mim nunca ficará satisfeito com menos do que o controle completo. (LUCAS, 1985, p. 109)



Partindo desse ponto de vista, o fenômeno da participação possibilita a interpretação do real e a descoberta de alternativas para a situação analisada pelas pessoas. As iniciativas formuladas, no intuito de melhoria nas ações, necessitam de um sério envolvimento de uma linguagem crítica respalda por argumentos aplicáveis. Neste sentido, a participação pode ou não ser o veículo de manifestações de diferentes pontos de vista e de avaliação dos interesses que estão em debate.

Um dos pilares para o exercício da gestão democrática consiste na relevância política atribuída ao conceito de participação, seus métodos e as questões que permeiam a participação no processo decisório. As formas de participação, como direito ao voto e à liberdade, requerem o saber ouvir e o saber se fazer ouvir nos diferentes espaços.

Segundo Bobbio (1995), há três formas de participação:

1) *Presencial*: é a forma menos intensa e mais marginal de participação política. Trata-se de comportamentos essencialmente receptivos ou passivos, como a presença em reuniões, exposição voluntária, ou participação em que o indivíduo não faz qualquer contribuição pessoal. 2) *Ativação*: nesta, o sujeito desenvolve, dentro ou fora de uma organização política, uma série de atividades que lhe foram confiadas por delegação permanente de que é incumbido de vez em quando. 3) *Participação estrita*: ocorre em situações nas quais o indivíduo contribui, direta ou indiretamente, para uma decisão política. Na maioria dos casos, a participação é indireta e se expressa na escolha do pessoal dirigente.

Considerar a participação como um direito e dever é diferente de considerá-la como algo decretado ou regulamentado no interior da organização, por isso, a participação assume diferentes definições à medida que no plano da ação, ela se modifica.

Para Lima (2001), a participação é conquistada como princípio e consagrada como direito. Ela constitui-se um princípio expresso no plano das orientações externas e internas, sendo, por sua vez, reguladas por regras não-formais ou por regras formais. As regras formais e informais caracterizam o que o autor chama de participação praticada no âmbito da ação organizacional em suas variadas dimensões.

A participação praticada para o autor é classificada de acordo com quatro critérios: a democraticidade, a regulamentação, o envolvimento e a orientação, cada qual com um tipo de participação representada e caracterizada nos diferentes espaços organizacionais. O objetivo desses critérios é estudar o conjunto dos tipos de participação praticada pelos indivíduos na organização. Chama a atenção para o questionamento em torno dos mitos

construídos ao redor da participação, pois participar traz inconvenientes, e o desejo de participar não quer dizer maior envolvimento.

O conceito de participação de Lima (2001) envolve as seguintes considerações:

A participação nunca é uma conquista definitiva, apenas dependente da consagração perpetuada pelas palavras e pelos textos, ainda que quase-sagrados, dos regimes democráticos. A participação só existe verdadeiramente como prática, de resto como a democracia, e pelo facto de ter sido formalmente consagrada uma vez, mesmo que *ab initio*, ela não se transforma num princípio irreversível, eventualmente constitutivo daquilo que alguns autores entendem, estranhamente, por “constituição genética” ou “genótipo” da organização. Pelo contrário, creio que o estudo da participação nas organizações não pode estar sujeito apenas à consideração dos princípios normativos consagrados – o estudo da *participação praticada* é indispensável de um ponto de vista sociológico, tal como, do mesmo ponto de vista, é indispensável recusar o tratamento da participação enquanto fenômeno globalmente passível de caracterização, sem distinção de categorias e de grupos de actores, de estratos sócio-organizacionais diferenciados, de participantes internos e externos e, no limite, de superiores e de subordinados. (LIMA, 2001, p. 86)

O autor trata o fenômeno da participação e suas múltiplas facetas, ultrapassando as vantagens e benefícios, a eficácia e a competência que dela se pensa usufruir nos diferentes espaços de sua concretização.

A dimensão política dada ao fenômeno da participação, como princípio democrático, constrói, por vezes, um conceito de participação descontextualizado, um discurso usado no interior das organizações com o intuito de simplesmente continuar a reprodução de formas de governo e de formas de organizações esvaziadas do seu significado emancipatório e alternativo às imposições dos padrões até então construídos.

Esses discursos participativos, em termos de poder, revelados na dimensão política da participação, são construídos de forma simplista, colocando-se como alternativa para o dilema da governança democrática do sistema capitalista.

Nesse contexto, o autor justifica o estudo da participação praticada como um caminho para o entendimento da ação dos sujeitos em suas relações com os seus superiores, os seus subordinados e com o trabalho coletivo interno e externo da organização.

No que diz respeito ao conceito de democracia, ela é fundamentada pela autorização de um processo decisório coletivo, em que uma decisão tomada pelo indivíduo precisa ser aceita por todos os membros do grupo autorizados para votar, assim, a regra

fundamental para o processo decisório é a aprovação da maioria, mas essa regra não é a única.

A participação de todos para o exercício de uma democracia faz pensar que tal procedimento torna-se inviável na vivência com a sociedade. O exercício desse tipo de democracia, diga-se, de uma *democracia direta*, não se materializa no espaço público. Na verdade, a democracia pode assumir diferentes formas, a partir dos contornos assumidos pela participação.

A sociedade política é produto da vontade de indivíduos, portanto, numa sociedade democrática, o grupo é quem decide, os indivíduos é que adquirem o direito de participar, evidenciando, assim, uma sociedade pluralista. A realidade que se têm é de uma sociedade com diversos grupos de poder que disputam o que mais lhes apetece em determinada situação.

*Democracia representativa* é a expressão da participação exercida por todos mediante indivíduos eleitos diretamente pela coletividade. Sendo assim, a forma de democracia existente traz em seu exercício algumas situações de renúncia.

A democracia representativa, que é a única forma de democracia existente e em funcionamento, é já por si mesma uma renúncia ao princípio da liberdade como autonomia.

É verdade que nem toda forma de democracia é representativa (daí a insistência sobre a democracia direta), mas também é verdade que nem todo estado representativo é democrático pelo simples fato de ser representativo. (BOBBIO, 1986, p. 26; 45)

Essa situação está sujeita ao princípio da representatividade de interesses. Na maioria das vezes, o interesse do grupo é combinado pelos interesses particulares, tentando construir acordos, de modo que é difícil encontrar representantes que não reproduzam interesses particulares.

Deste modo, num sistema de governo, grandes grupos de interesses são formados, o que, por sua vez, inaugura um novo tipo de sistema social baseado no corporativismo. Com essa idéia, a gestão das grandes empresas multinacionais prima pela organização em grupos de poder econômico de forma corporativa.

A democracia representativa, de caráter delegativa, possui características de outro tipo de democracia.

As democracias delegativas não são democracias consolidadas ou institucionalizadas, mas podem ser *duradouras*. Na maioria dos casos, não se vislumbram ameaças iminentes de uma regressão autoritária aberta, mas tampouco se vislumbravam avanços em direção a uma representatividade institucionalizada. (O'DONNELL, 1991, p. 26)

Assim, os países capitalistas em desenvolvimento, em sua maioria, inserem-se na democracia representativa, de caráter delegativo, dentre os quais, o Brasil, que, na concepção do autor, não alcançou progresso institucional nem eficácia governamental no enfrentamento de suas respectivas crises sociais e econômicas. A maioria desses países se enquadram na categoria de *democracia delegativa*.

A idéia de representação envolve um elemento de delegação: por meio de algum procedimento, uma dada coletividade autoriza a alguém a falar por ela, e eventualmente se compromete a acatar o que o representante decidir invocando sua condição de representante. Consequentemente, representação e delegação não são pólos opostos. É por isso que é difícil distinguir tipos de democracia que estão organizados em torno do que eu chamaria 'delegação representativa' daqueles em que o elemento delegativo é fortemente predominante. A representação acarreta a idéia de *accountability* : de algum modo o representante é considerado responsável pela maneira como age em nome daqueles por quem ele afirma ter o direito de falar. (O'DONNELL, 1991, p.32).

Apreende-se que o processo de tomada de decisão numa democracia representativa é lento e incremental, mas envolve a probabilidade de menores erros grosseiros, pois as decisões são partilhadas. Já na democracia delegativa, o presidente não tem a obrigatoriedade de prestar contas, são rápidas as decisões políticas, sendo alta a probabilidade de erros grosseiros, levando a variações na popularidade dos atos presidenciais.

O autor reconhece que não existe uma teoria satisfatória sobre instituição democrática. De um lado, as instituições políticas democráticas possuem padrões de organização das pessoas, silenciando vozes e criando o pesadelo da burocratização, por outro lado, a democracia não institucionalizada desagrega o processo de tomada de decisão com práticas clientelistas e patrimonialistas.

A combinação da democracia direta com a democracia representativa possibilita, por um lado, a pressão dos canais de representatividade formal em conjunto com os canais de organização popular, ou seja, exprime o poder da participação coletiva nos rumos da política. Mas, por outro lado, essa combinação pode tornar-se meramente corporativa, incapaz de operar um conjunto representativo com a presença da sociedade.

A articulação entre a ‘vontade geral’ e a conservação do pluralismo no processo de democratização da política e em suas instâncias decisórias precisa da integração entre estas duas instâncias: povo e parlamento; em que à pressão exercida pelo povo seja levadas aos parlamentos, que adquirem função de sintetizar as demandas políticas da coletividade.

Aos que desconfiam dessa mediação institucional, apostando tudo numa fetichização da democracia direta, cabe lembrar que tal instância de síntese geral é imprescindível se não se quer que os sujeitos coletivos (ainda que sejam representativos de setores populares) se coagulem no nível da defesa corporativa de interesses puramente particulares. Onde não existir uma instância democrática capaz de efetuar tal síntese, um seu sucedâneo terminará sendo produzido ou pela burocracia estatal ou pelo mercado, ou por ambos, o que conduz ou a um pseudo-socialismo ou à conservação do capitalismo. (COUTINHO, 2000, p.33).

Nesse contexto, o caminho apontado pelo autor pressupõe, mais uma vez, que as decisões e os acordos políticos prescindem de um caráter representativo, considerando que o governo é controlado pelo povo. Entretanto, o que se espera é que a vontade do povo, sintetizada pelo parlamento, seja explicitada de forma fidedigna em sua representatividade, sendo assim, a transparência dos atos representativos é de suma importância para o desenvolvimento das decisões nas relações de poder estabelecidas.

A idéia de democracia, nos tempos atuais, principalmente pós 2ª guerra Mundial, assumiu lugar central no campo político. Concentrava-se, por um lado, no desejo da democracia como forma de governo e, por outro, como um conceito de democracia que regulamentasse a participação em favor de um processo democrático na formação de governos.

Segundo Sartori (1994), a democracia não pode ser demonstrada em fatos empíricos, racionais, mas pode ser justificada pelas comparações de uma sociedade política com outra, de modo a oferecer sustentação e justificativas de um sistema político mediante de uma avaliação comparativa sobre a liberdade, a igualdade e a justiça.

Os tipos de democracia dos regimes representativos sustenta-se pela concepção liberal de democracia. No limiar do século XXI, a consolidação desse modelo de democracia liberal conviveu com o processo de globalização neoliberal, que, por sua vez, trouxe a discussão em torno de espaços de participação coletiva, com o objetivo de construir uma democracia liberal com forte viés participacionista. Assim, o conceito de democracia caminha por diferentes vertentes, a democracia liberal e a democracia participativa.

A democracia baseada na participação é exercitada pela democracia representativa, pois é uma democracia construída pela validade do trabalho coletivo. Porém, a democracia para Sartori (1994) implica dois tipos, um baseado no exercício direto do poder político e outro, no controle e limitação do poder. Por isso, é conhecida não uma democracia de soberania popular, mas uma democracia liberal, “*a diferença entre os dois sistemas é principalmente uma diferença de ideais. A participação no exercício do poder não implica liberdade individual*” (SARTORI, 1994, p. 41).

A ênfase dada à participação para a construção da democracia é um critério básico, e para Dahl (1990), na democracia, o processo de tomada de decisão coletiva desenvolve-se mediante 5 critérios: 1) votos iguais, 2) participação efetiva, 3) entendimento esclarecido, 4) controle final da agenda e 5) inclusividade. Deste modo, o destaque dado à participação desenvolve-se durante todo o processo de tomada de decisões coletivas e no cumprimento obrigatório dessas decisões, sendo que todo cidadão tem a oportunidade de se manifestar e escolher pelo resultado final. O autor defende a possibilidade de haver democracia no local de trabalho, num sistema econômico em que as empresas são controladas pelos trabalhadores.

As contribuições desse autor na definição conceitual de democracia faz parte da avaliação e da classificação de regimes políticos observados em seus estudos. Num primeiro momento, distingue as definições de autoritarismo e democracia empregadas, para, a partir de então, definir o conceito de poliarquia (sistema de contestação pública), existente nos casos de regimes políticos analisados em seus estudos.

Uma característica-chave da democracia é a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais. (...) gostaria de reservar o termo democracia para um sistema político que tenha, como uma de suas características, a qualidade de ser inteiramente, ou quase inteiramente, responsivo a todos os seus cidadãos. (DAHL, 1997, p. 26)

Parte do pressuposto de que a sociedade precisa fornecer ao cidadão alguns requisitos de uma democracia, e são eles: 1) liberdade de formar e aderir a organizações, 2) liberdade de expressão, 3) direito de voto, 4) elegibilidade para cargos públicos, 5) direito de líderes políticos disputarem apoio e votos, 6) fontes alternativas de informação, 7) eleições livres e idôneas, 8) instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições de outras manifestações de preferência. (DAHL, 1997, p. 27).

A concepção moderna de democracia é traduzida pela transformação da *polis grega* em Estado, neste sentido, o termo democracia é relacionado a uma democracia liberal construída historicamente numa política do consenso discordante.

As democracias modernas estão relacionadas e condicionadas pela constatação de que a dissensão, a diversidade e as “partes” (as partes que se transformaram em partidos) não são incompatíveis com a ordem social e o bem-estar do organismo político. A gênese ideal de nossas democracias está no princípio de que a diferença, e não a uniformidade é a levedura e o alimento dos Estados. (SARTORI 1994, p. 48)

A seguir, a organização do trabalho em sua dimensão educacional traz para a reflexão a necessidade de problematizar os conceitos até então explorados em seus aspectos políticos de organização governamental para, a partir de então, apreender essas questões na perspectiva da gestão democrática da educação e da escola.

### **1.3 Gestão democrática na Educação: um caminho a construir**

A busca pela reconstrução do novo sistema político brasileiro em contestação ao sistema autoritário e centralizador da ditadura militar inseriu na sociedade o anseio de maiores canais de participação, liberdade de expressão para o exercício da democracia. A sociedade se mobilizou rumo ao que, historicamente, se chama de fenômeno da democratização, instaurado a partir dos anos de 1980.

Esses canais de participação são conquistados e estabelecidos como normas de gestão democrática para a escola.

Art.3- O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: (...) VIII – gestão democrática do ensino público na forma desta Lei da legislação dos sistemas de ensino;

Art. 14 - Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. (BRASIL, Lei nº9394/96, 2002)

Segundo Paro (1998), em análise sobre o princípio da gestão escolar democrática no contexto da LDBEN, é prevista a participação das comunidades escolar e local em

conselhos escolares ou equivalentes, entretanto sua crítica é a de que não há um estabelecimento de caráter deliberativo que deva orientar a ação desses conselhos, que, em si, é conquista da população.

Chama atenção para o papel dos sujeitos interessados na democratização da escola pública, em pressionar o parlamento para a regulamentação de mecanismos participativos na gestão escolar, que evidenciem esforços na elaboração de um projeto educativo de cunho democrático.

A relevância da instância decisória do Conselho escolar é objeto de pesquisa desenvolvida por Paro (2001) por meio da experiência em reuniões de conselho, vivenciadas em escolas públicas. O objeto de seu estudo tomou como foco de investigação a organização e o funcionamento do Conselho escolar, em que se verificou que:

o maior dos problemas existentes é o fato de que o conselho de escola tem sido tomado, em geral, como uma medida isolada, descolado de uma política mais ampla e séria de democratização da escola, evidenciando muito mais sua face burocrática do que sua inspiração democrática.(PARO, 2001, p. 80)

A gestão democrática, no interior das instituições educativas, tem sido pensada como prática de transformação social. No entanto, nem sempre, os mecanismos de ação democrática imprimidos na afirmação jurídico-legal, quanto à participação nos Conselhos, tem sido de inspiração predominantemente democrática no interior do cotidiano escolar.

Em pesquisa desenvolvida sobre a gestão democrática, no nível dos sistemas de ensino dos Estados do Distrito Federal e dos municípios das capitais, e a respostas dessas instâncias quanto ao cumprimento legal da gestão democrática, evidenciou-se que a realização desses princípios da gestão democrática é um desafio a ser construído por meio do permanente enfrentamento.

Mendonça (2001), em seus estudos sobre gestão democrática na educação e na escola, toma como categoria de análise, a priori e a posteriori, a participação, os mecanismos de escolha de diretores e a constituição e o funcionamento dos colegiados. Segundo os dados empíricos da pesquisa, foi possível analisar que a escola é limitada quanto ao excesso de personalismo na figura do candidato à eleição de diretores, no populismo, nas atitudes clientelistas, no comportamento de apropriação do cargo pelo candidato eleito.



Também, segundo os dados da pesquisa de Mendonça (2001), os diretores, seguidos dos professores e funcionários, monopolizam os foros de participação, e a escola é vista como propriedade do governo ou dos funcionários que nela trabalham.

Nesse sentido, a percepção dos sujeitos da escola e a materialização da gestão democrática apresentam diversos contornos na realidade educacional. Outros estudos que exploram essa temática, conforme Silva (1999), Lôrdelo (2001), Werle (2001), Cury (2002), Amorim (2005), evidenciam que esses processos, caracterizados como mecanismos conquistados para a implementação da gestão democrática na escola, não são garantia de democracia e nem de uma gestão escolar satisfatória.

Entretanto esses mecanismos são elementos essenciais para a definição de novos rumos para as relações de trabalho no interior das instituições educativas.

Nas análises de Paro (1987), a organização do trabalho escolar não constitui um corpo teórico próprio, sendo, assim, desenvolvida pelos princípios da administração geral, o que por sua vez, não denota que uma gestão autoritária é consequência do modelo de administração adotado, mas, sim, do contexto em que essa administração se insere. O que a faz autoritária são os seus condicionantes historicamente determinados, com esse pensamento, o autor apresenta a possibilidade de pensar a gestão escolar voltada para a transformação social.

Na agenda das mudanças empreendidas para o repensar de uma realidade de gestão democrática, mecanismos de participação, para sua materialização no interior das instituições educativas, são criados. A não viabilização dessa prática emancipatória, conforme estudos já realizados, possibilita essa reflexão e aponta para a importância de aprofundar os debates das propostas empreendidas na atualidade em nome da gestão democrática.

#### **1.4 Aproximações gerais do capítulo**

O desenvolvimento da história da administração científica, neste capítulo, priorizou a abordagem da gestão do trabalho com ênfase para os métodos e técnicas preconizados pelos principais teóricos da administração no decorrer do século XX. O pensamento norteador de cada teoria abordada concebe o trabalho na perspectiva da organização pela

finalidade última de aumento da sua eficiência, de modo que a coordenação e a determinação das atividades sejam executadas da melhor maneira.

Com esse pensamento de organização e o aumento constante da eficiência, métodos e técnicas de controle do trabalho e, conseqüentemente, do trabalhador são aprimorados com o passar dos anos, de modo que as estruturas organizacionais e os sujeitos ocupantes de cargos e posições se adaptem às novas definições.

O modo de produção com base nos princípios da administração clássica, preocupados prioritariamente com o aumento da eficiência e pouco com a satisfação do trabalhador, demonstrou sinais de esgotamento quando pesquisas de produtividade nas empresas identificaram que as condições físicas do local de trabalho influenciam na produtividade.

A partir de então, a satisfação do empregado é considerada como fator de modificações na concepção de gestão do trabalho até então preconizada. Conforme problematização do capítulo, a implementação da integração entre empregados e empregadores permitiu uma nova forma de participação, as relações de poder são as mesmas, no entanto, a integração de todos movidos pela participação consiste no uso da participação como persuasão do trabalhador. Verifica-se a chamada a participação ideológica.

Outro aspecto que chama atenção refere-se à ausência da visão crítica da empresa no sentido de atenuar o conflito, o que é permanente na concepção da teoria de administração nesse momento. Pode-se afirmar que o trabalho afasta o pensamento dos reais fatores determinantes das condições sociais em que se encontra o trabalhador, de modo que a participação funcional deforma o universo real, que é de exploração do trabalhador.

Nessa perspectiva, foi possível analisar, ao longo dos princípios preconizados em cada teoria da escola de administração clássica, seus traços de determinação e aceitação de normas e ordens estabelecidas pelas relações de autoridade e cargos. Sendo assim, a relação dessas concepções estabelecidas e a preocupação de moldar a subjetividade humana foram o elemento central na apreensão dos modelos e concepções de trabalho em cada teoria organizacional.

A relação da concepção de homem com os princípios gerais organizacionais, incentivo monetário e metodologia do trabalho, permitiu apreender a dinâmica da subjetividade, colocada no tempo e no espaço histórico contextualizado, e a visualização das tendências de gestão que se fazem presentes nos procedimentos operacionais e subjetivos de interiorização de regras pré estabelecidas.

Levando em conta a evolução dos métodos empregados e as diferentes posturas assumidas na organização dos processos de produção e gestão do trabalho, essas mudanças consideradas não são diferentes no âmbito educacional.

O momento atual é de construção de diretrizes na perspectiva da gestão democrática, que, historicamente, tem vivenciado desafios na implementação de mecanismos de democratização no interior das instituições educativas. A construção do conceito da gestão democrática nos espaços conquistados para sua materialização tem demonstrado diferentes posicionamentos ante as demandas políticas traçadas na contemporaneidade.

Em função das múltiplas determinações da gestão do trabalho no interior das instituições educativas e, especialmente, no ensino superior, o momento seguinte deste estudo busca a compreensão do novo modelo de gestão do trabalho que se processa no âmbito político, econômico e social na sociedade brasileira a partir dos anos 1990. Neste sentido, o estudo se concentra na investigação das principais mudanças implementadas no cenário internacional e nacional e seus desdobramentos no ensino superior.

## CAPÍTULO II

### O ENSINO SUPERIOR INSERIDO NUM NOVO PADRÃO DE GESTÃO NA ATUALIDADE

Este capítulo, num primeiro momento, prioriza a contextualização das diretrizes dos principais documentos internacionais que procuram reestruturar o ensino superior na América Latina, a partir dos anos 1990. Tais políticas trazem suas marcas para o âmbito nacional, ou seja, os documentos internacionais, de um modo geral, mantêm uma relação muito próxima com as reformas implementadas nos sistemas de educação superior de muitos países em desenvolvimento, inclusive, no caso brasileiro.

Presenciamos mudanças profundas na gestão das instituições federais de ensino superior (IFES), quando a atuação do Estado em âmbito político e econômico traz novas concepções, novas tendências de intervenção ao longo da história.

É comum aos países da América Latina a imposição de um processo de mudança gestada pelo fenômeno da mundialização do capital, nos moldes da globalização, em conjunto com o neoliberalismo. Diante dessas novas exigências mundiais que se põem para o Estado e para as IFES, a constante pressão para a mudança é a pauta da discussão na atualidade. No entanto resta saber quais os direcionamentos adotados para que essa mudança se processe, partindo da premissa de que um novo modelo de gestão já se instaurava nessas instituições ao longo dos anos de 1990.

Vejamos como se descortina esse modelo.

#### **2.1 O olhar sobre as diretrizes políticas do Banco Mundial, da UNESCO e da Cepal**

A atuação dos organismos internacionais, nos últimos anos, em diferentes países, indica um agravamento do processo de privatização e de imposição de um modelo de gestão de caráter empresarial na educação superior.

No contexto brasileiro, as negociações se desenvolvem por meio do Banco Mundial (Bird), UNESCO, Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), Fundo

Monetário Internacional (FMI) e Governo Federal, por intermédio do Conselho Federal de Educação, hoje, já extinto, para ser instituído o Conselho Nacional de Educação<sup>18</sup>.

Segundo Sobrinho (2004), as instituições de educação superior da América Latina sofrem as exigências do mundo globalizado. Os anos de 1990 se caracterizam pelo aumento do desemprego e baixos índices de desenvolvimento, sendo que cerca de 10% das instituições de ensino superior na América Latina são classificadas como universitárias. Em específico no Brasil, cerca de 90% delas têm provedores privados, e atualmente estão matriculados 10% dos jovens da faixa etária entre 18-24 anos em algum curso superior. Essa é uma taxa demasiadamente baixa se comparada com outros países pobres da América Latina.

Diante desses dados, as políticas e as medidas desenvolvidas ao longo dos anos de 1990 se orientaram pela expansão do sistema mediante a privatização, sem acompanhamento da qualidade algum. A opção dos países tem sido a de adotar mudanças nas formas de financiamento, com vistas a aumentar a eficiência na gestão, conforme as diretrizes políticas e estratégicas dos documentos dos organismos internacionais.

Segundo o Banco Mundial, no documento “As lições derivadas da experiência”<sup>19</sup>, para promover as alterações necessárias a fim de que os países em desenvolvimento superem o aumento dos gastos públicos na educação superior, as alternativas propostas se concentram em:

- Estimular uma maior diferenciação entre as instituições, inclusive o desenvolvimento de instituições privadas;
- Proporcionar incentivos para que as instituições públicas diversifiquem as fontes de financiamento; por exemplo, a participação dos alunos nos gastos e a estreita ligação entre o financiamento fiscal e os resultados;
- Redefinir a função do governo no ensino superior;
- Adotar políticas que estejam destinadas a outorgar prioridade aos objetivos de qualidade e igualdade. (BANCO MUNDIAL, 1997, p.36)

As propostas do Banco Mundial para os países em desenvolvimento estão sustentadas pelo princípio da eficiência, da qualidade e da equidade. As políticas e estratégias

---

<sup>18</sup> Instituído pela Lei nº 9.131 de 24 de novembro de 1995, que altera dispositivos da Lei nº 4.024/61 e dá outras providências, com a finalidade de desenvolver “atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministério da Educação, de forma a assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional”, conforme estabelece o art.1º, que modificou a redação do anterior art. 7º da Lei nº. 4.024/61.

<sup>19</sup> Publicação do Banco Mundial (1995) “O ensino superior: as lições derivadas da experiência” traduzido por Amílcar D´Ávila de Mello.

concentram-se na diversificação e na diferenciação dos sistemas e das instituições, o que implica incentivos à desregulamentação legal voltada para políticas públicas que diversifiquem as fontes de financiamento, amplie o atendimento em estabelecimentos privados, adapte as instituições às exigências do mercado de trabalho com o intuito de tornar a gestão mais eficiente.

Com o objetivo de diagnosticar o ensino superior latino-americano e definir políticas e estratégias de reforma, os aspectos mais significativos abordados para a reformulação do ensino superior na América Latina, segundo o documento do Banco, são:

- diferenciação de instituições e estímulo à oferta privada;
- desenvolvimento de instituições não universitárias;
- estímulo à oferta privada de ensino superior;
- diversificação do financiamento e adoção de incentivos;
- mobilização de um maior volume de financiamento privado;
- apoio financeiro aos estudantes carentes;
- alocação e utilização eficiente dos recursos;
- redefinição da função do governo;
- estabelecimento de um marco coerente de políticas;
- maior uso de incentivos para aplicar as políticas;
- maior autonomia para as instituições públicas;
- enfoque na qualidade, adaptabilidade e igualdade;
- melhoria da qualidade do ensino e da pesquisa;
- receptividade à evolução das exigências econômicas;
- em busca da igualdade; (BANCO MUNDIAL 1997, p 36-42)

Desse modo, os empréstimos concedidos pelo Banco Mundial destinados à educação superior são orientados para projetos de apoio à infra-estrutura, ao ensino e à pesquisa científica, como pressupostos para alcançar o crescimento econômico e com a finalidade principal de redução da pobreza

Nessa perspectiva, proporcionar a igualdade de renda é seu objetivo supremo. Assim, o investimento prioritário é a alfabetização universal e o acesso, a igualdade e a qualidade adequados no ensino primário e secundário, e sua atenção maior é de financiamento nos níveis primário e secundário de ensino.

O alcance da qualidade na educação é meta e compromisso político dos organismos multilaterais e dos países da América Latina, isto é, as metas educativas a serem cumpridas em específico na concepção do Banco Mundial, voltam-se, em geral, para sistemas educativos que favoreçam um processo de ensino aprendizagem com eficiência e eficácia.

Para o Banco, a qualidade da educação é concretizada, quando os sistemas nacionais proporcionam equipamentos didáticos, aquisição de livros, laboratórios, capacitação aos profissionais, dentre outros recursos materiais de infraestrutura pedagógica.

Para Dourado (2007), a qualidade da educação

deve ser fomentada, nos projetos educacionais, por uma administração flexível e autônoma dos recursos educacionais em nível institucional. Para tanto, sinaliza que essa melhoria exigirá métodos novos de ensino para uma aprendizagem ativa, maior atenção à formação dos professores e o uso eficaz dos sistemas de controle e avaliação para a tomada de decisões no campo educativo. (DOURADO, 2007, p. 13)

Essa prioridade estabelecida para esse nível de ensino demonstra que o Banco prioriza algumas concepções sobre o processo de ensino e aprendizagem e sobre processos de gestão, ou seja, uma administração flexível e autônoma. Em específico, no ensino superior, a dimensão da gestão toma esse foco com a finalidade de impulsionar o apoio a esse nível de ensino, quando, nas reformas políticas, se estabelece que a participação do ensino superior nas despesas deve se dar por meio da ajuda das instituições privadas na alocação dos recursos públicos.

Essa estratégia é abordada pelo Banco Mundial da seguinte maneira:

A reforma do ensino superior, e, especialmente, as estratégias para mobilizar mais financiamentos privados ao nível pós-secundário, mediante a participação nas despesas e estímulo às instituições privadas, podem ajudar os países a liberar alguns dos recursos públicos necessários para melhorar a qualidade e o acesso aos níveis primário e secundário. Consequentemente, os empréstimos do Banco Mundial para o ensino superior têm outra importante justificativa: apoiar os esforços dos países na adoção de reformas políticas, que permitam que o subsector funcione mais eficientemente e a um custo público mais baixo. (BANCO MUNDIAL, 1997, p 43).

Com esse pensamento, do ponto de vista econômico, nas políticas internacionais regidas pelo Banco Mundial, predominam as diretrizes de abertura comercial, liberalização financeira, desregulamentação do mercado e das leis trabalhistas, privatização, dentre outras características marcantes. A reforma do Estado também contribui com essa concepção, ao adotar medidas de ajuste fiscal, de eximir-se do subsídio financeiro, e por buscar controlar a eficiência implementada pela hegemonia do mercado na educação.

A reforma do Estado rege-se, em termos mundiais, entre outras, pela ótica gerencialista e eficientista das empresas privadas ou do mercado. Quanto às

mudanças na educação superior, como parte dos serviços sociais do Estado, em relação aos quais a postura estatal deveria mudar radicalmente, a estratégia tem sido a disseminação, em especial pelo Banco Mundial, de teses como as de que: 1) o ensino superior seria antes um bem privado que público; 2) o retorno individual e social dos investimentos em educação superior seria inferior ao dos investimentos aplicados na educação fundamental; 3) a *universidade de pesquisa* – da associação ensino, pesquisa, extensão – seria muito cara tanto para os países ricos, quanto especialmente para os países pobres ou em desenvolvimento, às voltas com problemas de crônico déficit público. (SGUISSARDI 2003, p. 199)

O modelo de universidade que associa ensino-pesquisa-extensão<sup>20</sup>, segundo Sguissardi (2003), revela sinais de esgotamento a partir do momento em que as universidades são chamadas a se adaptarem as novas exigências do mercado internacional.

Nesse contexto, o desenvolvimento do ensino superior na América Latina tem sido respaldado pela tese do Banco Mundial sobre a transformação do ensino superior em um bem privado, com forte apelo à eficiência na gestão. Assim, o que se verifica, nas contribuições teóricas do autor, é que a reforma do Estado brasileiro convalida essa tese disseminada pelo Banco Mundial.

Fica expresso que o diagnóstico da crise dos países latino-americanos, elaborado pelo Banco Mundial, legitima a incapacidade do poder público federal em ampliar os gastos o que, conseqüentemente, fragiliza a gestão das IFES. No entanto o contexto estratégico para tal diagnóstico são as políticas neoliberais se materializando no papel do Estado e na gestão das IFES.

Os documentos do Banco Mundial (*Higher education, the lessons of experience*, 1994; *Educacion sectors strategy Washington*, 1999; e *World development report: making services work for poor people*, 2004) são constatações de que a educação superior está condicionada às estratégias da política de mercado mundial, principalmente porque a política de Estado contribui para essas medidas em termos de práticas de gestão.

Esses documentos propõem em síntese: 1) incentivos para que as instituições públicas diversifiquem as fontes de financiamento com a participação dos estudantes nos gastos; 2) saldar a dívida externa brasileira por meio de investimentos em educação condicionados à reforma do ensino superior; e 3) a crítica ao modelo de ensino superior baseado na universidade de pesquisa.

---

<sup>20</sup> Modelo preconizado na Lei 5.540/68, que pretendeu orientar a educação superior no princípio de indissociabilidade, significando que as universidades deveriam institucionalizar a pesquisa e articulá-la com o ensino e com os serviços de extensão.



Essa concepção do BM sobre a reforma universitária está claramente delineada no documento “Brasil justo, sustentável e competitivo” (BM, 2002, p. 38), sob a afirmativa de que: aumentar o gasto na educação superior iria tanto prejudicar o gasto com educação básica quanto resultar em instabilidade fiscal. A atenção poderia se voltar para aumentar a qualidade da educação superior pública e fortalecer o mercado de educação superior privada, resolvendo problemas dos alunos em obter financiamento.(VIDAL, 2006, p. 75)

Congruente com as demandas advindas do documento “Brasil, justo e competitivo”, os alvos apontados no momento são o “ financiamento da universidade pública, as deduções de gastos com saúde e educação no Imposto de Renda da classe média, a correção dos benefícios previdenciários e a multa de 40% sobre o saldo do FGTS no caso de demissões sem justa causa”.

Dessa forma, o debate em torno das demandas políticas evidenciam que o ensino superior vivencia momento de profundas mudanças em seus processos e práticas de gestão.

Outro organismo internacional de grande influência é a Unesco, cujos documentos mais expressivos sobre o ensino superior são: *Documento de Política para el Cambio y el Desarrollo en la Educacion Superior (1995)*, *Educación: Um tesouro a descobrir (1996)* e *Conferência Mundial sobre Educação Superior (1998)*.

No relatório sobre as tendências e desenvolvimentos na educação superior desde 1998, ocorrido na Conferência Mundial sobre a Educação Superior, a ação prioritária para mudança, segundo a concepção desse documento, diz respeito à seguinte análise:

Ampliação do acesso e garantia do desenvolvimento da educação superior como um fator importante do desenvolvimento, um bem público e um direito humano; promoção da renovação e reforma de sistemas e instituições tendo em vista ampliar a qualidade, a referência e a eficiência mediante vínculos mais estreitos com a sociedade notadamente o universo do trabalho; garantia de recursos e financiamento adequados – públicos e privados – compatíveis com o aumento das demandas feitas pela sociedade à educação superior em conjunto e por todos os interessados; promoção da cooperação internacional e das parcerias. (UNESCO 2003, p.93-94)

Nesse contexto, as orientações da Unesco vão ao encontro da proposta de desenvolvimento do país inserido numa concepção gerencialista tendo como referência a eficiência para o avanço da educação superior.

As metas educativas, para serem cumpridas na América Latina até o ano de 2010, segundo a Unesco (2002), referem-se à conclusão da educação primária com qualidade, ao acesso a educação secundária com qualidade e à oportunidade de aprendizagem ao longo

da vida. Nesta perspectiva, o desafio para esses países reside na melhoria da educação com a ajuda de todos para o benefício de todos.

Alcanzar la educación primaria universal, asegurar que el 75 por ciento de los jóvenes accedan a la educación secundaria ofrecer oportunidades educativas a lo largo de toda la vida, no solo son objetivos em si mismos, sino también mediso para alcanzar otros fines sociales deseables, como mayores ingresos salariales, mayor desarrollo econômico, mejor distribución del ingreso, mayor participación de valores y normas democráticas, entre otros. Por lo tanto, es fundamnetal revisar la evidencia disponible para la region a efectos de poder dimensionar el impacto social de la educación (UNESCO, 2003, p. 43)

Essas metas a serem alcançadas subsidiam a discussão dos conceitos e concepção de qualidade para a educação que a Unesco prioriza na atualidade.

O documento da Unesco, de 1998, propõe um novo olhar para a educação superior, seu pressuposto é a educação continuada no decorrer da vida. O documento *Declaração mundial sobre educação superior no século XXI: Visão e ação* delinea as ações da educação superior em âmbito nacional. Esta é a contribuição dos autores:

Dentre as *ações prioritárias na esfera nacional*, encontra-se a necessidade dos Estados (1998: 39-41): a) estabelecer marco legislativo, político e financeiro para a reforma da educação superior; b) estreitar vínculos entre o ensino e a pesquisa; c) tornar a educação superior em elemento catalisador do sistema de ensino; d) levar as instituições a se tornarem mais flexíveis, oferecendo propostas de educação permanente, com ampla gama de opções; e) ampliar os vínculos entre as instituições que se dedicam ao ensino e aquelas que se dedicam à pesquisa; f) instaurar novas modalidades de colaboração entre as instituições e o desenvolvimento local, regional e nacional; (...) n) ampliar e diversificar o acesso à educação superior, a fim de atingir padrões aceitáveis de oferta no panorama internacional; o) ampliar a inter-relação da educação superior com a educação geral e profissional; p) procurar reduzir a disparidade existente entre países, sobretudo através da cooperação internacional. (CATANI & OLIVEIRA 2002, p. 80 e 81)

Essas reflexões em âmbito nacional contribuem para dimensionar as metas e as prioridades de ação que se norteiam, basicamente, pela necessidade de reforma no ensino superior, no apelo à gestão flexível, na ampliação de oferta e acesso a essa modalidade de ensino e no apontamento de que a cooperação internacional é a saída para todos os males mediante a redução da pobreza entre os países.

Por outro lado, quando as metas são para ampliação e acesso ao ensino, com vistas à qualidade, o enfoque prioritário é de defesa ao ensino que considere as relações humanas. O enfoque humanístico da Unesco está presente no Art. 14º da Declaração Mundial sobre

Educação Superior no século XXI: visão e ação. “A declaração parte do princípio de que o acesso à educação, inclusive no ensino superior é um direito humano, não podendo ser tratada como mercadoria comercial”. (VIDAL, 2006, p.64)

Com esse pensamento sobre a concepção de educação, a preocupação da Unesco é redobrada, como demonstram os dados estatísticos da situação mundial quanto aos níveis de escolarização e permanência na escola.

La esperanza de vida escolar ofrece una medida del progreso general. También ayuda a destacar la relación entre la cobertura y la duración de la escolarización: ningún país con una esperanza de vida escolar inferior a 8,5 años (lo que incluye parte de la educación secundaria) consigue mantener a más del 85% de los niños en la escuela durante al menos seis cohortes de edad consecutivas. Sin embargo, no existe un indicador único que pueda ofrecer una imagen justa del progreso hacia las metas internacionales de la educación. Los datos presentados sobre la educación. Los datos sobre la esperanza de vida escolar y las tasas de matrícula no reflejan la terminación de la escolarización o, lo que es aún más importante, la adquisición de las habilidades básicas y la alfabetización. (UNESCO, 2004, p.33)

Sua preocupação com o processo de ensino aprendizagem perpassa pela discussão sobre o índice de matrículas versus a idade escolar, a fim de justificar que o mais importante é proporcionar habilidades básicas de alfabetização, com o intuito de aumentar os índices de acesso e permanência na escola.

A proposta da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) possui três diretrizes norteadoras do eixo educação e conhecimento, que busca assegurar uma educação nos moldes da capacitação, aquisição e acesso ao conhecimento tecnológico - científico. Assim a autora analisa a questão.

(i) do ponto de vista *político*, as atividades de produção e difusão de conhecimentos passam a ser consideradas tarefas estratégicas de longo prazo que requerem um amplo entendimento entre os diferentes atores sociais, e um compromisso estável com seu desenvolvimento; (ii) do ponto de vista dos *conteúdos*, trata-se de focalizar a ação nos resultados da educação, capacitação, da ciência, e da tecnologia, e em sua articulação com as exigências do desempenho de pessoas, das empresas e das instituições nos diferentes âmbitos da sociedade; (iii) do ponto de vista *institucional*, de aproximar estabelecimentos educativos e de introduzir modalidades de ação em que os atores tenham maiores margens de autonomia nas decisões, assim como maior responsabilidade pelos resultados. (AGUIAR, 1998 p. 106).

A importância de produzir um conhecimento que subsidie a inserção dos países latino-americanos num nível de competitividade mundial é marcante nas recomendações

propostas pela CEPAL. Basicamente, a tríade educação, conhecimento e desenvolvimento sintetiza as diretrizes norteadoras de suas políticas educacionais na América Latina.

É interessante notar que o eixo institucional, proposto pela CEPAL, vem ao encontro das diretrizes da reforma do Estado, ao buscar assegurar entre os estabelecimentos educativos maior autonomia nas decisões.

No que diz respeito à qualidade da educação, Dourado (2007) ressalta os documentos desse organismo multilateral enfatizam a necessidade do desenvolvimento de ferramentas e diagnósticos para a melhoria no campo educativo, de modo que a avaliação se constitua fator fundamental no direcionamento de políticas educativas de qualidade.

Para que a qualidade seja alcançada, a Cepal aponta ainda que é necessário dotar as escolas com suporte tecnológico que permita transmitir aos educandos novas habilidades na aquisição de informações e conhecimento, imprimir maior força e dinamismo aos programas curriculares e à capacitação docente, aumentar as jornadas escolares e dotar as escolas da infra-estrutura necessária. (DOURADO, 2007, p. 12)

Os documentos, até então explicitados, analisam que a América Latina precisa passar por mudanças, ou seja, precisa adequar-se as novas tendências mundiais do mercado para alcançar algum desenvolvimento, e a educação superior seria precursora desse desenvolvimento.

As mudanças são empreendidas no âmbito de reformas, no contexto mais amplo, em que reside a redefinição das funções do Estado no cumprimento de novas demandas políticas e econômicas, elaboradas pelos organismos internacionais, dependendo do enfoque de cada documento, seja político ou econômico.

A Unesco assume um enfoque mais humanístico, em defesa do processo de ensino aprendizagem, que valorize o acesso e a permanência na escola, no entanto imprime princípios, conceitos e concepções de processos de gestão flexíveis. O Banco Mundial demonstra recomendações de cunho efficientista, e a Cepal, prioriza mudanças de infra-estrutura e inovações tecnológicas para o alcance da qualidade na educação.

Assim, qualquer mudança manifestada pelos organismos internacionais deve basear-se em três critérios fundamentais, que são: *pertinência, qualidade e internacionalização*. Significa, então, entender a função da educação superior como formação acadêmica relacionada com o ensino, a pesquisa e o mundo de trabalho, por meio de um processo ensino-aprendizagem em constante renovação e avaliação, com a necessidade de

cooperação e solidariedade internacional. (CATANI & OLIVEIRA 2002, p. 76 e 77), (AGUIAR 1998, p. 109).

Segundo Aguiar (1998), de maneira geral, as tendências adotadas para o diagnóstico do ensino superior se concentram na sua expansão quantitativa, na adoção de diversificação das estruturas institucionais e restrições financeiras.

Dentre as tendências explicitadas de cada organismo internacional, Sguissardi (2003) afirma que a atuação dos organismos multilaterais de crédito (FMI, BM, BID) tenderam a prevalecer ante as orientações mais pluralistas e consensuais da UNESCO. Em boa medida isso se justifica, pelo fato de, ao longo da história os países latino-americanos tentarem sua inserção periférica na economia mundial, em razão da dependência desses países em relação aos organismos multilaterais de crédito ter sido, e ainda ser, uma constante.

## **2.2 As tendências políticas dos organismos multilaterais e as suas relações com as políticas nacionais.**

A situação da América Latina, no fenômeno da mundialização do capital, traz a definição de sua inserção periférica.

Estes não são mais apenas países subordinados, reservas de matérias-primas, sofrendo os efeitos conjuntos da dominação política e do intercâmbio desigual, como na época “clássica” do imperialismo. São países que praticamente não mais apresentam interesse, nem econômico, nem estratégico (fim da “guerra fria”), para os países em companhias que estão no centro do oligopólio. São pesos mortos, pura e simplesmente. “Não são mais países destinados ao “desenvolvimento”, e sim áreas de “pobreza” (palavra que invadiu o linguajar do Banco Mundial), cujos emigrantes ameaçam os países democráticos”. (CHESNAIS, 1996 p.37)

Influenciados pelo fenômeno da mundialização, esses países sofrem pela incapacidade de intervenção estatal, ao liberalizar o capital ao comércio exterior. Essa liberalização permite que as empresas desregulem suas legislações trabalhistas, a fim de adequar-se às demandas favoráveis ao lucro, o que ocasiona a redução da jornada de trabalho intensificando-o, cada vez mais, numa forte pressão para o rebaixamento de salários, notadamente na prestação de serviços terceirizados<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> (Chesnais, 1996) cita como exemplo dessa situação de tercerização a Benetton com sua atuação de ‘empresa rede’, que possibilita uma ruptura com as hierarquias de comando mediante de uma nova forma de

Deste modo, a inserção latino-americana na economia mundial se desenvolveu de forma desigual, se comparada aos países centrais; a economia se fragilizou ainda mais depois da Grande Depressão, após a quebra da bolsa de Nova York e o crescimento para fora se desenvolveu numa forma de “inserção periférica”, à medida que a dependência ao mercado financeiro dos grandes centros econômicos. Tem aumentado tal situação, não permitiu o crescimento para dentro, fortalecendo, assim, as relações de poder entre os países.

Desde os últimos anos do século XX, a região vive uma grande transformação, que inclui o que tem sido caracterizado como a transição de uma “matriz estadocêntrica” para uma “matriz mercadocêntrica” na configuração das relações econômicas e sociais. A abertura indiscriminada das importações, a desregulamentação financeira, a privatização de empresas públicas, o aumento das facilidades para os investimentos estrangeiros, a diminuição geral do papel do Estado e a ampliação da incidência do mercado tem sido impulsionadas como uma alternativa aos erros reais ou supostos do período anterior que, através de uma nova e muito mais estreita inserção na economia mundial, possibilitaria um novo e robusto “crescimento para fora”. (AROCENA 2003, p.32)

Assim, o desenvolvimento econômico dos países latino-americanos, ao longo dos anos, deu-se pela forte influência dos investimentos estrangeiros, que ditam as regras de atuação mercadológica que se processam na economia mundial. Portanto, como são países que estão à margem do nível de competitividade, precisam adequar-se para garantir sua sobrevivência, pois o crescimento está atrelado ao grau de subordinação desses países.

É nesse contexto de profundas transformações políticas e econômicas internacionais que a universidade latino-americana busca a sua sobrevivência. As possibilidades apontadas para a universidade estão na pauta de recomendações dos organismos internacionais, transformações essas baseadas em num novo “crescimento para fora”.

Sendo assim, as principais tendências encontradas nos documentos dos organismos internacionais que tem se materializado nas políticas implementadas na gestão da educação superior na América Latina consistem nesse tipo de crescimento.

A primeira tendência, e que podemos chamar de um novo “crescimento para fora”, é a da *privatização*, em que se tomou o conhecimento como mercadoria, com vistas a obter

uma capacitação para o trabalho, exigência primeira para a garantia da sobrevivência num mundo globalizado.

O documento aprovado pela Organização Mundial do Comércio (OMC) e que trata do Acordo Geral sobre Comércio e Serviços (AGCS) exemplifica essa situação de privatização que afeta a educação superior latino-americana .

o documento tem como objetivo a liberalização progressiva dos serviços entre os países membros e com a perspectiva de conclusão das negociações em 2005, em termos educacionais, o documento prevê alguns tipos de comércio: 1) a provisão de um serviço que cruza fronteiras, como o ensino a distância e as universidades virtuais; 2) o consumo no exterior, envolvendo o movimento do consumidor ao país em que o serviço é oferecido, como estudantes em viagem para outros países para estudar; 3) a presença comercial em outro país, quando a instituição estabelece bases reais em outro local para oferecer o serviço e a presença de profissionais estrangeiros, como professores e pesquisadores, responsáveis pela prestação de serviços. ( VIDAL, 2006, p.63)

Dias (2003, p. 827) complementa:

A atuação da Organização Mundial do Comercio (OMC), criada em 1995, até agora, serviu basicamente para consolidar a posição dos países industrializados e para reforçar uma visão caracterizando todos os serviços, inclusive os públicos, como prioritariamente comerciais. (DIAS, 2003, p. 827)

A privatização da educação superior, atualmente presente no cotidiano das instituições públicas, precisa ser pensada conjuntamente com a função exercida pelo Estado no tocante ao financiamento público. A crise diagnosticada, até mesmo pelos organismos internacionais, reforça uma reforma de apoio à proliferação do ensino superior privado.

Com esse olhar, Chauí (2001) também assevera que as propostas governamentais advindas do Banco Mundial para a reforma da educação superior atendem às exigências da política de governo nacional, e tem se traduzido na redefinição do conceito de autonomia universitária, na flexibilização curricular, a fim de adequar-se às tendências do mercado, nos novos mecanismos de avaliação de estudantes e professores e na defesa das parcerias com as instituições privadas. Para a autora, as reformas reproduzem a lógica do capital em todas as dimensões da vida social.

O incentivo internacional pela diferenciação institucional está presente na reforma do Estado moldando sua atuação na condição de regulador dos bens e serviços com a

participação mais direta dos cidadãos em suas decisões. Essa primeira tendência predominante na análise dos documentos dos organismos multilaterais rege toda a evolução da economia mundial, ou seja, é ferramenta do processo de globalização, do qual faz parte o movimento de reforma gerencial do Estado e, inserido nessa reforma o movimento de descentralização da gestão e seus desdobramentos.

De forma muito próxima à primeira tendência expressa nos documentos, está à segunda, que, por sua vez, estabelece forte relação com a privatização, que é a *subordinação internacional do Estado*, caracterizada pela aceitação das recomendações. Sobretudo do Banco Mundial, uma vez que a condição de inserção periférica dos países latino-americanos na política e na economia reforça tal atuação. A tarefa principal do Estado tem sido o de averiguar as mudanças implementadas nas universidades por meio da avaliação dos resultados obtidos numa qualidade ditada pela globalização.

A redução exagerada do Estado pode ser um risco para a democracia: A diminuição do Estado pela diminuição do Estado é um dogma, assim como a defesa cega do estatismo (Offe, 1998). Assim, a principal transformação do Estado no próximo século, não será uma grande redução do seu tamanho, mas uma grande mudança na sua forma de organização do trabalho e no processo decisório. Nesta perspectiva, o Estado passa de produtor direto de bens e serviços para indutor e regulador do desenvolvimento, com uma participação mais direta dos cidadãos nas suas decisões (PIMENTA, 1998, p.175).

A terceira tendência é a da descentralização e se desenvolve no interior da reforma do Estado. As estratégias de reorganização de gestão da reforma possibilita maior flexibilidade e descentralização do processo decisório, e o Estado é um gerenciador, um regulador das políticas implementadas. O que está em jogo nessa tendência não é somente o conceito de autonomia, que vem sendo descaracterizado historicamente através do respaldo legal, mas também o uso estratégico desse conceito pelos organismos internacionais.

Cury (2002) contextualiza as políticas marcantes de descentralização provocadas pela elevação dos municípios à categoria de entes federativos, quando alerta que tal fato ganha um sentido de centralização de concepção e descentralização da execução nos níveis subnacionais de governo. O autor aponta que esse novo pacto federativo significa um repasse de responsabilidades, do âmbito nacional para o subnacional, e, se os municípios não conseguirem sustentar suas responsabilidades o risco está no deslocamento do público para o privado.



O desenvolvimento desse processo de descentralização evidencia-se nas mudanças do papel do Estado e suas relações com a administração pública brasileira.

Em termos gerais, pode-se concluir que, após a centralização da ação estatal no modelo burocrático clássico nas décadas de 30 e 50, com o predomínio da administração direta e funcionários estatutários, ocorreu um processo de descentralização nas décadas de 60 e 80, através da expansão da administração indireta e da contratação mais flexível de servidores. O modelo iniciado com a Constituição de 1988 indicava novamente a intenção de centralização/descentralização organizacional na administração pública como predominantemente cíclico no Brasil. (PIMENTA 1998, p.185).

Portanto, as estratégias para reorganização da administração pública constituem-se em práticas descentralizantes no nível do governo, do Estado, da sociedade e da organização interna das instituições educativas.

A descentralização é uma tendência de fortalecimento das ações minimalistas do Estado, permitindo o estabelecimento de parcerias com a participação de organismos não governamentais, no entanto tal tendência tem possibilitado a abertura das universidades à lógica da esfera privada, como, por exemplo, o uso de atividades auxiliares de terceirização na forma de prestação de serviços por tempo determinado.

De um lado, o enfoque da descentralização, como atuação do Estado na sociedade incentiva a privatização, pois ele se ausenta, por outro lado, a descentralização do processo decisório no interior de uma instituição pode caminhar para o não privilégio de algumas idéias em detrimento de outras. Com sintetiza Silva (2004, p.86):

A discussão das experiências implementadas em nome da descentralização deve recair no como esse processo tem-se desenvolvido, na lógica que permeia e define seus contornos, na direção que tem sido dada à flecha – se de cima para baixo ou se de baixo para cima. A descentralização, analisada de forma pontual e restrita, acabaria por perder sua significação histórica, a prática social dos homens ficaria circunscrita aos limites da fetichização e naturalização das relações sociais.

Portanto, as três tendências conceituadas pelas características das políticas internacionais apresentam íntima relação com as políticas nacionais e, em específico, com as mudanças na realidade da universidade pública.

A educação superior enfrenta grandes dificuldades, seja no âmbito financeiro, que, historicamente, tem se intensificado com as dívidas e crises econômicas, seja no âmbito político, com a influência dos organismos internacionais. Esse cenário é, por vezes,

definido como um momento de extinção da universidade autônoma, precursora do conhecimento desinteressado e formadora de cidadãos conscientes de sua ação em meio à conjuntura política, econômica e social.

### **2.3 As mudanças no mundo do trabalho frente ao fenômeno da globalização neoliberal da universidade.**

Do ponto de vista das políticas nacionais, em específico, no Brasil, a atuação do governo de FHC, em seus dois mandatos (1995-2002), evidenciou políticas de regulação do Estado emblemáticas. Particularmente, na esfera do controle das ações do mercado empreendidas na educação superior.

Instituiu-se a criação de centros universitários mediante respaldo legal; criação, regulamentação e consolidação de cursos sequenciais e tecnológicos; flexibilização curricular dos cursos de graduação para o ajuste as demandas do mercado e área profissional; instituição e consolidação do ENEM; incentivo aos programas de ensino à distancia; criação, regulamentação e implementação de Institutos Superiores de Educação; adoção do PROVÃO; definição de uma nova matriz de distribuição de recursos orçamentários; ampliação da oferta de cursos de graduação, também cursos pagos de especialização e mestrados profissionais; diminuição de professores e técnicos administrativos concursados; convênios e contratos de prestação de serviços remunerados mediante as fundações de apoio.

Nesse contexto de políticas implementadas, Lima (2004) destaca três fatores importantes que contribuem para a consolidação do empresariamento na educação brasileira. De um ponto de vista econômico, a globalização dos sistemas educacionais da América Latina aponta crescentes incentivos para que as universidades públicas e privadas associem-se em programas de diplomação compartilhada; também outro aspecto é o surgimento das universidades corporativas implementadas nas e pelas empresas e, por último, o incentivo à educação à distância impulsionada pelo desenvolvimento das inovações tecnológicas.

Esses fatores, por sua vez, motivados pela política internacional, que concorre fortemente para o processo de privatização da educação superior nos países em desenvolvimento, ou seja, contribuem para a implementação de mecanismos educacionais privatizantes enquanto medidas de governos voltados para as exigências do mercado.

As medidas de governo até então preconizadas fazem parte de todo o movimento político, econômico e social global, com forte implicação nas relações de trabalho e de produção do capital.

A organização do modo de produção capitalista, pensada e relacionada com a configuração do capitalismo ao longo da história, suas crises estruturais e a consolidação de novas formas de exploração do proletariado, define-se no contexto de uma sociedade globalizada.

A configuração do capitalismo mundial, logo após a 2ª Guerra Mundial, e a concretização da Guerra Fria denominam-se como a “idade de ouro” do capitalismo, entre as décadas de 1950 e 1970. Nesse instante, a sociedade almejava o acesso ao consumo, nos moldes do modelo fordista de produção, no entanto aprofundaram-se as desigualdades e o conflito de classes, numa separação entre aqueles que podiam e os que não podiam consumir.

Num contexto, de descontrole e insustentabilidade do capitalismo, o fordismo passava pelo seu momento de crise, isto é, os seus métodos de produtividade tornaram-se insuficientes, no sentido de muita produção e poucas pessoas com condições para consumir. Tal situação agravou-se nos países pobres em decorrência da miséria proliferada, aumento do desemprego e da fragilização das políticas sociais.

Ritmos diferentes entre o processo de crescimento do capitalismo e as relações de trabalho e a conjuntura do emprego de tecnologias do pós-guerra foram alguns dos fatores determinantes das mudanças e da caracterização de crise do modelo de produção fordista.

O período pós-guerra viu a ascensão de uma série de indústrias baseadas em tecnologias amadurecidas no período entre guerras e levadas a novos extremos de racionalização na Segunda Guerra Mundial. (...) O Estado teve de assumir novos (keynesianismos) papéis e construir novos poderes institucionais; o capital corporativo teve que ajustar as velas em certos aspectos para conseguir com mais suavidade a trilha da lucratividade segura; e o trabalho organizado teve de assumir novos papéis e funções relativos ao desempenho nos mercados de trabalho e nos processos de produção. (HARVEY 1993, p. 125)

Do ponto de vista histórico, os anos de 1970 vivenciaram uma notável transformação na comercialização do petróleo, fato que contribuiu para o aumento da crise instaurada. Lucena (2004) esclarece que o monopólio estatal do petróleo era alvo de

pressões do mercado internacional no sentido de privatizar e reduzir a atuação do Estado, o que ocasionou impactos na desqualificação do trabalhador.

Essas mudanças pós-fordismo e de políticas do capitalismo monopolista neoliberal eram ditadas por demandas mais flexíveis nas relações de trabalho para, assim, objetivar o alcance de melhor produtividade, portanto, a expressão “acumulação flexível” de acordo com Harvey (1993) seria a chave para a superação das crises.

A acumulação flexível, como vou chamá-la, é marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apóia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. A acumulação flexível envolve rápidas mudanças nos padrões do desenvolvimento desigual, tanto entre setores como entre regiões geográficas, criando, por exemplo, um vasto movimento no emprego no chamado “setor de serviços”, bem como conjuntos industriais completamente novos em regiões até então subdesenvolvidas. (HARVEY, 1993, p. 140)

Desse modo, a produção fordista foi substituída pela variedade de novas tecnologias e processos de trabalho flexíveis, realizados pelo aumento da competição, pela gestão *justi-in-time*, pelo consumo exacerbado e descartável e pela subcontratação, que incluiu a instabilidade no trabalho, mas respondia as necessidades do mercado em constante mudança.

Nesse contexto, o Estado-Nação e a sua atuação voltavam-se para a ação em nível político de regulação das relações entre capitalistas e classe trabalhadora e entre grupos econômicos e organismos internacionais. O conceito e a atuação do Estado Nacional se modificavam com a transnacionalização do capital.

Neste sentido é que devemos compreender a máxima neoliberal de que o mercado tudo conduz e organiza. Este mercado de que tanto se fala não é outra coisa senão o poder dos grandes grupos econômicos transnacionalizados, de planejar e coordenar a economia em nível global, exercendo, por aí, as funções coercitivas e repressivas antes à cargo do Estado clássico. Neste novo quadro, o Estado Nacional, tal como existiu até os anos noventa, tornou-se supérfluo para as classes capitalistas. (BRUNO, 1999, p. 40)

O avanço do capitalismo no Século XX, a partir dos anos de 1970, introduziu padrões de produção e consumos associados às manifestações de uma crise global

consubstanciada pela busca de superação da base produtiva rígida e homogênea, até então preconizada pela administração produtiva do fordismo.

Essa crise decorreu, em certa medida, na reestruturação do papel do Estado, deste modo, a crise do Welfare State ou do Estado de bem-estar social delineava-se

É o avanço do capitalismo, portanto, - através do aumento da rivalidade entre corporações gigantes, “solidarizando” os espaços econômicos nacionais, homogeneizando os padrões de produção e consumo e introduzindo profundas diferenças sociais nas áreas de penetração recente -, que determina a tão propalada decadência do “estatismo”. Ou seja, o intenso processo de internacionalização dos mercados, dos sistemas produtivos e da tendência à unificação monetária e financeira que o acompanharam, levou a uma perda considerável da autonomia dos Estados Nacionais, reduzindo o espaço e a eficácia de suas políticas econômicas e demonstrando a precarização de suas políticas sociais. (SOARES, 2002, p.11)

Essas transformações estruturais globais do Estado capitalista passaram a nortear as políticas econômicas internacionais e nacionais sob uma perspectiva de acumulação do capital, no contexto do pensamento liberal.

O neoliberalismo, neste contexto, colocou-se como um projeto de organização da sociedade e como uma política social materializada numa concepção e discurso ideológico de representação de um projeto econômico hegemônico, ante as transformações na atividade do Estado e nas relações de trabalho e seus desdobramentos.

Nessa perspectiva, o Estado de Bem Estar liberal, segundo Laurell (1995), se submetia-se à lógica do mercado, à medida que a gestão pública não-estatal mercantilizava os bens sociais, que é o caso da educação. As características básicas do Estado de Bem-Estar liberal evidenciava-se da seguinte maneira:

A forma de o Estado liberal organizar a proteção social ocasiona vários efeitos. De um lado, constitui um mecanismo que disciplina os trabalhadores, pois condiciona a proteção social à contribuição salarial. Por outro, provoca importantes desigualdades sociais e de consumo. Dessa forma, dependendo do conteúdo concreto das políticas sociais, provoca uma estratificação social relevante entre os trabalhadores. (...) Os elementos básicos desta estratificação são as desigualdades nas condições e na qualidade do trabalho, no consumo e na proteção social. Assim, não há acesso a serviços da mesma qualidade e na mesma quantidade; o nível das aposentadorias é diferenciado; a proteção à renda em caso de perda de emprego é díspar etc. (LAURELL, 1995, p. 156)

Os parâmetros desse novo modelo social de acumulação do capital faziam parte de uma redefinição global das políticas econômicas e também das políticas sociais, a

sustentação ideológica definia-se pelas condições de domínio de mercado que marginaliza os direitos sociais, separa o público e o privado legitimando a desigualdade e a pobreza.

A solução para o desaparecimento de altos índices de pobreza é justificada, em termos de ajuste econômicos, no alcance da estabilidade financeira. Em termos nacionais essa legitimação da pobreza vem reforçar o caráter eminentemente neoliberal dessas políticas.

A proposta é muito simples e está ligada a sua concepção de desenvolvimento: deve-se superar a fase da substituição de importações, promovendo a abertura comercial, o que aumenta a concorrência com ela a produtividade e a competitividade. Reduzem-se a pobreza e a concentração de renda. O Plano Real teria mantido este processo de abertura de renda e competitividade. Seria a vitória gloriosa do neoliberalismo tupiniquim, travestido de social-democracia! (CARCANHOLO, 1998, p.29)

Esse terreno, preparado pelo ideário neoliberal em termos de estratégia econômica nacional, faz parte de um movimento mundial orientado pela tarefa de acumulação e produção capitalista, pouco importam suas conseqüências sociais.

O processo de redefinição global, ocorrido na internacionalização do processo produtivo, é conceituado pelo termo *globalização*, que deriva da transnacionalização e da mundialização como resposta às dinâmicas da sociedade global.

Nessa perspectiva de conceituação do fenômeno da globalização, verifica-se que, em termos políticos, reorienta a atuação do Estado Nacional de modo que esse Estado adota uma política de reestruturação, de forte impacto econômico. Para tanto, do ponto de vista econômico, a globalização insere os países nas relações dos mercados transnacionais ou em organizações multilaterais de receituário fortemente privatista, desregulatório e reformista.

Assim, frente à imensa riqueza dos “fatos sociais totais”, optamos aqui por privilegiar as cinco tendências que nos parecem ser as tendências “estruturadoras” do nosso futuro: a tecnologia, a globalização, a polarização econômica, a urbanização e a transformação do trabalho. E cada uma destas tendências traz embutida uma contradição central. As tecnologias avançam rapidamente enquanto as instituições correspondentes avançam lentamente, e esta mistura é explosiva. A economia se globaliza enquanto os sistemas de governo permanecem sendo de âmbito nacional, gerando uma perda geral de governabilidade. (DOWBOR, 1997, p. 15)

O desafio político é emergente ante o ao impacto gerado nas políticas sociais e econômicas. O enfraquecimento do poder de decisão do Estado deixa-o vulnerável perante as demandas econômicas oriundas das imposições dos organismos multilaterais e dos grupos transnacionalizados.

O termo globalização é conceituado por Ianni (1997), considerando que tal fenômeno diz respeito a todos os processos por meio dos quais os povos do mundo são incorporados em uma única sociedade mundial. A caracterização desse fenômeno é justificada pela metáfora “aldeia global”, que expressa a maneira como as transformações do mundo capitalista interferem nos valores sócio-culturais, no universo dos símbolos e dos imaginários.

Com o predomínio dos meios de comunicação tecnológicos, a indústria cultural difunde os acontecimentos do mundo todo e serve como mediadora virtual de uma realidade criada por ela mesma.

A conotação da expressão utilizada pelo autor define as diversas formas de organizar a vida e o trabalho, que continuam perpetuando a desigualdade. Um exemplo de dominação global criada é a universalização da língua inglesa por meio/por intermédio da mídia e dos ditos intelectuais orgânicos que organizam a aldeia global.

Para Ianni (1997), os efeitos da *globalização*, do ponto de vista econômico, fazem-se presentes nos países latino-americanos, em sua inserção periférica e, do ponto de vista ideológico cultural, acontecem atrelados à emergência de um novo projeto societário, identificado como a “Terceira Via” de Tony Blair, que leva a reforçar o projeto do *neoliberalismo* em sua mais nova roupagem.

A partir de 1994, a atuação da Terceira Via impôs-se em dois aspectos: politicamente, representa a modernização com valores socialista de justiça social, mas rejeita a política de classe, e, economicamente, defende uma economia mista, que deve pautar-se no equilíbrio entre regulação e desregulamentação, devem prevalecer a competição econômica, o controle dos monopólios e a sustentação das bases institucionais dos mercados.

Segundo Antunes (1999), a Terceira Via preserva o ideário do neoliberalismo, dando-lhe um frágil verniz social-democrático cada vez menos acentuado. Para o autor, a Terceira Via, dentro do Partido Trabalhista (New Labor), tem como objetivo oferecer continuidade ao projeto de reinserção do Reino Unido, iniciado na era Thatcher, e que pretende redesenhar a alternativa inglesa dentro da nova configuração do capitalismo

contemporâneo. A preservação da flexibilidade, introduzida por Thatcher e defendida por Blair, deveria ser contrabalançada com ações como o reconhecimento dos sindicatos no interior das empresas, estabelecimento de níveis mínimos de salários, assinatura da Carta Social da união Européia, dentre outras medidas. Tony Blair quer modernizar o Welfare State, porém modernizá-lo significa a destruição dos direitos do trabalho, que são definidos por ele como ‘herança arcaica’.

O processo de reestruturação produtiva recria outras formas de trabalho e de vida, mediante uma dominação global de aproximação de símbolos e imaginários criando uma sensação de integração e também uma hegemonia por meio do ideário neoliberal redefinidor da relação entre mercado e Estado, que teve, no Consenso de Washington, um importante marco referencial, frente ao qual a Terceira Via apresentou-se como alternativa.

Em 1989, em reunião de funcionários do governo americano e economistas latino-americanos, com o objetivo de avaliar as reformas econômicas na América Latina, foi elaborado o Consenso de Washington, documento com conclusões e respostas por áreas de abrangência de caráter neoliberal: disciplina fiscal, priorização dos gastos públicos, reforma tributária, liberalização financeira, regime cambial, liberalização comercial, investimento direto estrangeiro, privatização, deregulação e propriedade intelectual, segundo a síntese de Carcanholo (1998).

A reestruturação produtiva e a hegemonia do capital trouxeram a barbárie para as relações públicas e sociais, que não podem ser ignoradas.

A bela Argentina presenciou, nesse período, alguns bárbaros genocídios. Sua Ditadura Militar levou a boçalidade ao limite, ceifando brutalmente a vida de milhares de jovens que sonhavam com um país diferente. A tragédia Menem deu o salto seguinte para a barbárie. Com a cara de um peronista, praticou o neoliberalismo, desmontando os direitos públicos e sociais, privatizando tudo que funcionava na *res publica* argentina, arrebatando as condições de trabalho, financeirizando a economia, sendo mais que servil ao FMI e aos Estados Unidos e seu império, levando a corrupção do governo a mesclar-se com várias máfias, de todo tipo e calibre. Hoje fora de seu país, é também caçado pela justiça que ensaia sair do pântano *menemista*. (ANTUNES, 2006, p. 18-19).

As políticas de ajuste neoliberais, impingidas mediante reformas estruturais do capitalismo em crise, têm provocado nos países latino americanos situações de extrema subserviência às políticas macroeconômicas.



Em razão da dívida externa dos países em desenvolvimento, são implementadas políticas de estabilização por meio da arrecadação fiscal a custo de alta inflação que restringe as ações na gestão pública. Assim, o setor público vê como alternativa a adaptação aos ajustes fiscais, e a proposta do papel do Estado é a do equilíbrio fiscal, como forma de combate à inflação e à desregulamentação externa.

Essa adaptação custa muito caro aos países latino-americanos, que, em nome da estabilidade, cedem ao apelo das políticas neoliberais rumo à desregulamentação dos mercados financeiros e a abertura comercial irrestrita, na tentativa de alcançar a estabilização e a inserção internacional.

As experiências do Chile, México e Argentina, em épocas distintas, e do Brasil, no período pós-1988, têm demonstrado com clareza que o montante da dívida interna torna-se rapidamente incontrolável, uma vez que não existe capacidade de absorção fiscal dos impactos desestabilizadores de um mercado monetário que opera baseado em títulos públicos de alta liquidez e elevadas taxas de juros. Mesmo quando existe essa capacidade, é difícil obter estabilidade cambial e monetária com mercados financeiros abertos e desregulados. (SOARES, 2002, p.29)

As conseqüências dessas políticas na América Latina, de caráter corretivo para as crises econômicas e estruturais, compõem, no âmbito social, séria dependência, no âmbito econômico, agravantes de desigualdades; e, no âmbito político gestorial, instabilidade e fragilidade.

No contexto de reestruturação produtiva, a atuação do Estado Nacional se enfraquece, torna-se cada vez mais vulnerável aos ditames da política de mercado. Basicamente, o ideário neoliberal postula essa situação de enfraquecimento do Estado nacional como alternativa para a crise do capital, crise essa caracterizada pelo desemprego estrutural, baixos juros, baixo consumo, muito gasto com o sistema público e política social, ou seja, é preciso reverter esse quadro para melhorar o desenvolvimento do país.

Os argumentos da crise, na perspectiva neoliberal, fundamentam-se na idéia de que o Estado não foi capaz de assegurar qualidade e democratização mediante o acesso quantitativo, portanto, o Estado e sua estrutura administrativa foram incapazes de assegurar qualidade e quantidade para a educação. Na ótica neoliberal, a crise da qualidade é causada pela incapacidade gerencial do Estado na administração de seus recursos. Outro argumento baseia-se na defesa de que a educação pública estatal conduz “à ineficiência competitiva da escola”, pois as escolas não são reguladas segundo o princípio da flexibilização, sendo assim, fracassam.

Trata-se, enfim, de transferir a educação da esfera da política para a esfera do mercado, negando sua condição de direito social e transformando-a em uma possibilidade de consumo individual, variável segundo o mérito e a capacidade de consumidores. A educação deve ser pensada como um bem submetido às regras diferenciadas da competição. Longe de ser um direito do qual gozam os indivíduos, da sua condição de cidadãos, deve ser transparentemente estabelecida como uma oportunidade que se apresenta aos indivíduos empreendedores, aos consumidores “responsáveis”, na esfera de um mercado flexível e dinâmico (o mercado escolar). A reforma administrativa proposta pelo neoliberalismo orienta-se a despublicizar a educação, e transferi-la para a esfera da competição privada. (GENTILI 1998, p.19)

As reformas da educação superior seguem esse viés proposto pelas demandas neoliberais, que se configura num Estado ausente/presente quando lhes convém. Um Estado que se configura com traços de políticas públicas desafiadoras do caráter público das instituições públicas, de um ponto de vista histórico, como assinalado na ditadura, e de um ponto de vista político, como imposição de uma reforma do Estado.

O que estaria em jogo no neoliberalismo e na sua reforma do Estado é a reversão das bases do contrato social moderno, dissolvendo as arenas específicas de confronto e negociação dentro do espaço estatal e em torno do próprio financiamento público. Enfim, o que é tentado é a manutenção do fundo público como pressuposto apenas para o capital. (MARQUES 2003, p.1035)

Portanto, Santos (2004) afirma que vivemos num momento de acentuado processo de mercadorização da universidade, identificado por duas fases, sendo a primeira de expansão privada e a segunda fase de transnacionalização, ou seja, está em curso a “*globalização neoliberal da universidade*”. O pressuposto básico do autor, para explicar essa situação, está na descapitalização da universidade pública de forma global, em que os países centrais ditam as regras. Assim, para o autor, os anos de 1990 são caracterizados pela valorização do conhecimento e demandas tecnológicas e científicas, em que a qualificação e mão-de-obra é alavanca para o desenvolvimento social.

As relações entre política de governo, reforma do Estado e política de mercado, representam os pilares para o entendimento do modelo de gestão para a educação superior no Brasil, que está sendo construído neste novo século.

A atuação do Estado propõe novas políticas de controle em determinados momentos, ou seja, ora a política de governo, que se beneficia do subsídio estatal, ora a

política de mercado, variando de acordo com a influência de ambas as políticas, seja em âmbito internacional ou nacional.

O estudo de Gomes (2003) esclarece como essas relações acontecem partindo da tese de que a reestruturação proposta pelos governos de FHC, na esteira da reforma do Estado, buscou redefinir os mecanismos de coordenação das principais forças sociopolíticas e institucionais que agem sobre as atividades e destinos da educação superior brasileira.

Torna-se claro que o Estado define a política de mercado, mas o governo também se envolve. No caso brasileiro, a presença do mercado é um forte instrumento de controle. Sendo assim, o Estado não assume mais um papel central de controle, no entanto a autoridade estatal é a principal força definidora do sistema de ensino superior, pois ele determina como o mercado deve coordenar a educação superior.

As relações de poder em cada instância criarão novos instrumentos e mecanismos de controle, o que, por sua vez, influenciará no processo de tomada de decisão referente às questões específicas do ensino superior. Enquanto a política de mercado prevalecer, a esfera das decisões de preservação do bem público continuará fragilizada.

## **2.4 Administração pública gerencial: a emergência de um modelo e suas implicações na universidade**

Os objetivos e estratégias da reforma estão sustentados em pressupostos administrativos gerenciais pela busca da eficiência ditada pela qualidade versus custos dos serviços acessíveis à sociedade civil.

Reformar o aparelho do Estado significa garantir a esse aparelho maior governança, ou seja, maior capacidade de governar, maior condição de implementar as leis e políticas públicas. Significa tornar muito mais eficientes as atividades exclusivas de Estado, através da transformação das autarquias em “agências autônomas”, e tornar também muito mais eficientes os serviços competitivos ao transformá-los em organizações públicas não-estatais de um tipo especial: as “organizações sociais”. (BRASIL, 1995, p. 56).

Nesse sentido, a estratégia de gerenciamento contida no Plano Diretor da Reforma do Estado, de 1995, nos dizeres de Bresser Pereira (1999), precisa ser construída de modo que a idéia da Gestão da Qualidade Total (GQT) ganhe vida nessa reforma, pois o controle de

qualidade total seria uma estratégia empresarial adequada ao gerenciamento público na concepção do autor.

É possível transferir os instrumentos de gerenciamento privado para o setor público, mas de forma limitada. Pode-se descentralizar, controlar por resultados, incentivar a competição administrada, colocar o foco no cliente, mas a descentralização envolve o controle democrático, os resultados desejados devem ser decididos politicamente, quase-mercados não são mercados, o cliente não é apenas cliente mas um cliente-cidadão revestido de poderes que vão além dos direitos do cliente ou do consumidor. Com a explicação dessas diferenças e o aumento da autonomia e da responsabilização que os dirigentes estão assumindo no âmbito da reforma, o controle de qualidade na administração pública ganhou legitimidade e tornou-se a estratégia gerencial oficial para a implementação da reforma. (BRESSER PEREIRA, 1999, p. 8)

O discurso da cidadania, como justificativa para o alcance da estratégia gerencial na administração pública, é um ponto que procura envolver as pessoas não somente pela visão mercantil do enfoque no cliente, como também para inserir uma visão mais democrática nas decisões do que é melhor para o cidadão, reconhecendo que ele tem direito à reflexão e ao espírito crítico.

A questão da democracia organizacional, exposta na idéia estratégica de gerenciamento da administração pública brasileira, tenta buscar o consenso democrático entre a empresa e o 'cidadão'. Na realidade, o discurso da cidadania traduz-se pela sujeição e dominação por parte dos trabalhadores.

Em um contexto de contínuas transformações, no meio organizacional, observa-se o desenvolvimento de uma série de instrumentos direcionados ao atendimento das demandas provenientes do ambiente, entre as quais se destaca o discurso empresarial, uma das faces mais contemporâneas da gestão. Ele é percebido tanto no que diz respeito à sofisticação das formas de dominação no interior da organização, quanto ao que se refere à maneira pela qual os valores capitalistas se disseminam em nível microeconômico. (SARAIVA, 2001, p. 132)

A materialização do discurso empresarial configura-se como estratégia do governo da contemporaneidade rumo à implementação de projetos numa perspectiva gerencial.

O modelo que se descortina é decorrente do modelo de universidade proposto pelo Plano Diretor da Reforma do Estado (1995), um modelo que insere as IFES, segundo Sguissardi (2004), numa lógica neoprofissional, heterônoma e competitiva.

A materialização dessas tendências políticas vai tomando corpo na inauguração de diferentes projetos dirigidos pela política de governo. No quadro a seguir, são ilustradas algumas das estratégias de reorganização da administração pública.

Quadro 1			
Instituições resultantes da reforma do Estado			
	Atividades exclusivas de Estado	Serviços sociais e científicos	Produção de bens e serviços para o mercado
Atividades principais	Estado Funcionários diretos	Entidades públicas não-estatais (Universidades)	Empresas privatizadas
Atividades auxiliares	Empresas tercerizadas	Empresas tercerizadas	Empresas tercerizadas

Fonte: Pimenta, C. C. A reforma gerencial do Estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais In: *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 32 (5), set./out. 1998, (p. 180)

De certa forma, a ênfase pela administração pública burocrática e a administração pública gerencial, objetivando uma eficiência nas decisões, é o tipo de gestão que é anunciado no plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

Existem, ainda hoje, duas formas de administração pública relevantes: a administração pública burocrática e a administração pública gerencial. A primeira, embora sofrendo o excesso de formalismo e da ênfase no controle de processos, tem como vantagens a segurança e a efetividade das decisões. Já administração pública gerencial caracteriza-se fundamentalmente pela eficiência dos serviços prestados a milhares senão milhões de cidadãos. Nestes termos, no núcleo estratégico, em que o essencial é a correção das decisões tomadas e o princípio administrativo fundamental é o da efetividade, entendido como a capacidade de ver obedecidas e implementadas com segurança as decisões tomadas, é mais adequado que haja um misto de administração pública burocrática e gerencial. (BRASIL, 1995, p. 54)

A reforma do Estado foi organizada pela racionalidade na produção por meio de diferentes projetos dirigidos pela política de governo em específico no caso das universidades, que são entidades públicas não-estatais. Para tanto, ficam incumbidas de desenvolver as atividades principais de serviços sociais e científicos a serem exercidas pelo Estado e pelos funcionários diretos, enquanto que as atividades auxiliares, como limpeza, alimentação, assistência moradia, dentre outras, ficam a cargo das empresas tercerizadas.

Essa reorganização da administração pública brasileira revela uma nova relação entre o setor público e o privado, em que o Estado assume um papel de gerenciador das demandas políticas, econômicas e sociais. São práticas que evidenciam três tendências gerais de políticas para a educação superior, ou seja, a privatização, a subordinação

internacional do Estado e a descentralização na gestão, sendo que as três tendências são vistas de forma articuladas com os impactos sofridos na gestão da educação superior.

Em termos políticos, é assim que a administração pública gerencial e burocrática, rumo à eficiência no processo decisório, segundo os dizeres do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, é, evidentemente, almejada e se processa no interior das instituições públicas de ensino superior na atualidade.

Nesse contexto, a função do Estado como agente regulador das políticas públicas está presente também na materialização dos projetos nacionais implementados no primeiro ano do governo Lula da Silva. No que diz respeito, principalmente, às diretrizes apresentadas para as universidades federais, ficam demonstradas as possibilidades de agravamento do processo de privatização ao se retomar o conceito de público não-estatal, sobre a questão da diversificação das fontes de financiamento e também sobre a diferenciação institucional. O discurso do ministro da educação Cristovam Buarque exprime essas idéias delineadas no governo Lula.

“As universidades deverão ser instituições públicas, sejam elas de propriedade pública ou privada. A universidade não pode morrer por falta de recursos públicos, nem pode recusar os recursos privados de quem nela quer investir” Ou seja, esta universidade sustentável, pública, mas não necessariamente estatal, deveria “ser aberta à possibilidade de receber recursos de setores privados que desejam investir em instituições, sejam elas privadas ou estatais; e tanto as instituições privadas quanto as públicas devem estar estruturadas de modo a servir os interesses públicos, sem torná-las prisioneiras dos interesses corporativos dos alunos, dos professores e dos funcionários”. (LIMA, 2004, p. 34)

Esse discurso é semelhante ao esboçado no documento do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, em consonância com o diagnóstico do Ministério da administração e Reforma do Estado (MARE), visando à abertura da universidade pública ao setor privado para garantir a sua sobrevivência.

A idéia de proporcionar essa articulação de serviços basicamente é uma maneira de tentar conciliar os interesses entre capital e trabalho.

Consoante às iniciativas e concepções desses documentos e pronunciamentos, as políticas do governo Lula enfatizam a necessidade de enfrentamento da crise das universidades federais propondo uma reforma universitária. Assim, em 11 de dezembro de 2003, foi encaminhada a proposta de Emenda à Constituição (PEC) 217/2003, que trata da diversificação das fontes de financiamento da educação superior; em 13 de dezembro, o Projeto de Lei Complementar (PL) nº. 118, que trata da Lei Orgânica da Autonomia

Universitária; e em 15 de dezembro de 2003 foi direcionada a Medida provisória (MP) nº. 147, que institui o Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior, cuja lógica imprime mais elementos de continuidade do que de ruptura com a lógica do governo FHC.

Com a criação do Grupo Executivo da Reforma do Ensino Superior (GERES), no momento em que foi presidido por Fernando Haddad, as prioridades enfatizadas como ações do grupo foram a criação de vagas públicas em universidade privadas, ou seja, o incentivo ao fenômeno da publicização, e também o desenvolvimento da educação à distância, ambas as ações visando à democratização do acesso ao ensino superior em resposta aos anseios da sociedade da informação.

Com efeito, a reforma do ensino superior no primeiro mandato do governo Lula (2002-2006), se processou mediante a criação de leis e decretos que apontavam mais para a continuidade do que para a descontinuidade das políticas anteriores.

Passados três anos e meio, constata-se que não prevaleceram políticas heterodoxas na economia ou antineoliberais em qualquer campo da administração pública, mas, sim, uma clara continuidade das políticas do *octênio* anterior, tanto no campo da macroeconomia, dos compromissos com o mundo financeiro, quanto nas alianças políticas com partidos de centro e de centro-direita. Isto justificado pela busca da *governabilidade*. (SGUISARDI, 2006, p. 1039)

A situação da privatização se fez presente também numa retórica de democratização do acesso, materializada no Programa Universidade para Todos (PROUNI) Lei nº 11.096 de 13 de janeiro de 2005. Criava-se, assim, uma nova relação entre o setor público e o privado, ao delegar responsabilidades públicas para entidades privadas através da realocação de verbas públicas “promovendo um embaralhamento das barreiras entre o público e o privado, abrindo espaço para a emergência de uma esfera pública não-estatal, uma forma híbrida entre o estatal, o privado e o público”. (MANCEBO, 2004, p.853)

Essas prioridades políticas de propostas legais para a reforma universitária e as ações do GERES se aproximam dos objetivos explicitados no Plano Diretor da Reforma do Estado para os serviços não exclusivos do Estado. Significa afirmar que assumem similaridades nas ações e nos planos do projeto elaborado em 1995, percorrendo as ações da política de governo de FHC e em continuidade no governo de seus sucessor.

Transferir para o setor público não-estatal estes serviços, através de um programa de “publicização” transformando as atuais fundações públicas em organização

sociais, ou seja, em entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham autorização específica do poder Legislativo para celebrar contrato de gestão com o Poder Executivo e assim ter direito a dotação orçamentária. (BRASIL, 1995, p. 58)

Quanto ao incentivo à educação à distância, Silva Jr (2002) contextualiza cinco programas de educação à Secretaria de Educação à Distância (Seed), a fim de questionar até que ponto a formação de professores torna a atividade docente como prática social inserida nas mudanças estruturais de um Estado reformado.

Trata-se, pois, de uma institucionalidade, na qual predomina o privado, tanto no que se refere ao que não é de alçada do Estado quanto ao que se refere à esfera econômica e à racionalidade mercantil. Constitui, em potência, um campo formativo de professores orientado pela racionalidade do mercado a produzir uma esfera política, na qual o campo profissional torna-se o centro – a valorização dos professores far-se-ia por meio de sua capacitação instrumental e não pelo essencial que ele exerce na construção das relações sociais e na formação humana. (SILVA JR, 2002, p. 114)

Em continuidade a essa política, a Lei nº 10.861/2004 institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), que traduz orientações direcionadas à perspectiva política e social ao processo avaliativo, como sinaliza o documento.

Não havia até a edição da Lei nº. 10.861 de 14 de abril de 2004, uma associação necessária entre processos de avaliação da educação e valores sociais ou políticos como agora se estabelece no intento de formação de valores democráticos em que se ressaltam a coesão das políticas que devem orientar a educação, como garantia dos valores inerentes a uma sociedade diversificada como a brasileira.(FELIX, 2004, p.92)

Entretanto essa perspectiva apontada gera impactos de maneira bastante contrária nas relações de trabalho no ensino superior.

A atenção dada ao aspecto da avaliação em tempos de reforma da educação faz parte do ideário da flexibilização das demandas mercadológicas para a educação, especialmente no momento do governo FHC. Deste modo, a avaliação é tomada para controle da educação em função do mercado e do governo.

As avaliações praticadas pelos governos, segundo a ótica eficientista e produtivista, em grande parte têm a finalidade de aferir a adequação das instituições educativas às exigências do mercado. Os clientes orientam-se pelos *rankings*, tomam as tabelas de classificação como se fossem a própria avaliação (...). Na avaliação que corresponde a controle, a comunidade acadêmico-científica não é sequer ouvida,



não participa ativamente da formulação e da execução dos processos avaliativos (...) O professor transforma-se em executor ou técnico que deve cumprir um currículo que lhe é imposto, e de cuja construção não participou. (SOBRINHO, 2003, p 113)

Dentre essas medidas de avaliação e regulação, recentemente o Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006, edita sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e seqüenciais no sistema federal de ensino, antecipando as medidas do Projeto de lei da Reforma Universitária, enviado ao Congresso, que incorpora, por sua vez, o Exame Nacional de Desempenho do Estudantes (ENADE),

Posteriormente, a lei nº 10.972 de 2 dezembro de 2004, vinculada ao Ministério de Ciência e Tecnologia, dispõe sobre os incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica, assim, para as universidades públicas, são viabilizados projetos de inovação, de modo que se criam facilidades para utilização dos recursos físicos, materiais e humanos das universidade pelas empresas, assim como a transferência de tecnologias das empresas para o campus universitário.

A lei nº 11.079 de 30 de dezembro de 2004 normatiza a licitação e contratação de parceria público-privada. No caso educacional essa lei fortalece as empresas privadas ampliando a utilização dos recursos públicos por entidades privadas com ou sem fins lucrativos, ou seja, essa lei prevê a parceira do Estado com empresas privadas nas mais diferentes áreas de produção e em específico serviço de educação e ensino.

Todas essas mudanças desencadearam profundas resignificações na gestão da universidade que passou a ser pensada pela concepção de uma administração gerencialista na medida em que as relações de trabalho são fortemente regidas pela racionalidade organizacional.

## **2.5 A Autonomia Universitária e a imposição de um modelo flexível de gestão do trabalho**

A questão da autonomia universitária reconhece e acentua a situação de crise da educação superior, principalmente das instituições públicas em sua relação com a crise fiscal do Estado. A necessidade da reforma se encontra na adoção de um programa emergencial de apoio ao ensino superior no Brasil.

O exercício de uma autonomia como saída para a crise financeira, ou seja, uma proposta da política de mercado, da política de governo e da política de Estado que viabilize uma autonomia universitária na captação de recursos e administração de gastos, uma autonomia de desregulamentação legal. O que se pretende é uma autonomia financeira e não uma autonomia de gestão financeira.

A implantação da autonomia universitária não se limita à resolução de uma crise financeira, vai mais além. Ela se presta a viabilizar simultaneamente uma privatização mais orgânica das universidades públicas e a difundir de forma mais duradoura no âmbito universitário a política de parcerias, já bastante disseminada em outros setores da área social. (MARTINS & NEVES, 2004 p.96)

Uma autonomia, enquanto política de mercado, que esteja direcionada para uma universidade lucrativa capaz de gerir seus próprios recursos. Uma autonomia de política de governo no tocante a apresentação de projetos para análise da crise atual que assola as universidades, como justificativa de reestruturação de uma nova autonomia com viés de reformulação na administração de recursos. E também uma política de Estado que reforce sua ausência.

Segundo Silva Jr & Sguissardi (2001) no documento da Secretaria Educacional do MEC sobre a Política para as instituições federais de ensino superior de 1995, o conceito de autonomia presente nas propostas oficiais alteram radicalmente a relação entre as universidades e o poder público, estimulando as mesmas a buscarem recursos no atendimento às demandas sociais não supridas pela União. *“As universidades serão estimuladas a buscar fontes adicionais de recursos junto a outras esferas do poder público e à iniciativa privada para ampliar o atendimento a outras demandas sociais que não ensino”*. (SILVA JR e SGUISARDI 2001, p. 61)

São diretrizes explicitadas para efetivação de uma autonomia de gestão financeira associada a novas formas de controle público mediante indicadores de desempenho, em que se mantêm a universidade federal como entidades de direito público prevendo, contraditoriamente, uma nova forma jurídica a de *organização social* definida no projeto do MARE.

Segundo a Lei nº. 9394/96 em seus Artigos 53, 54 e 55, em seu capítulo IV sobre a educação superior, em específico sobre a regulamentação da autonomia didático-científica, caberá as universidades públicas em seus colegiados decidirem dentro dos recursos

disponíveis, elaborarem seus planos programas e projetos de investimentos, no entanto, a realidade nas universidades públicas é de escassez de recursos, mesmo que em Lei esteja explicitado que a União proverá recursos suficientes.

A situação é de precarização do trabalho docente e de uma nova configuração da gestão do trabalho nas universidades.

Considerando o declínio do financiamento público para a educação nacional – expressão da verdadeira autonomia, é inegável que a presença reguladora e/ou regulamentadora do Estado continua fortíssima sobre os docentes – expressão da falsa autonomia. Este é apenas um sinal de que os professores deixaram de ser interessantes para o Estado do ponto de vista funcional, mas continuam muito importantes do ponto de vista simbólico-cultural, uma vez que continuam cada vez mais regulados pelos órgãos oficiais e suas políticas públicas sobre a formação inicial e continuada, sobre os currículos e, por fim, sobre natureza e funcionamento das instituições escolares. (MARQUES, 2000, p. 232)

Essa falsa autonomia é expressão dos contornos assumidos nas próprias relações de trabalho com forte apelo à racionalização e de imposição de um modelo de gestão eficaz e produtivo, basicamente flexível às demandas mercadológicas. Assim, os professores convivem com uma falsa autonomia, sem alternativas frente às políticas públicas do Estado que são altamente reguladoras da subjetividade profissional.

O que se propõe na atualidade para a educação superior são formas de autonomia estratégicas, a fim de alcançar os objetivos primordiais que vêm de encontro com a doutrina hegemônica caracterizada pelo ideário neoliberal: a) a implementação de Estado mínimo (privatização, flexibilização das fontes de financiamento e das relações de trabalho, diversificação das instituições de ensino superior, sistema avaliação e controle); b) cumprimento de acordos assinados com os organismos multilaterais, FMI, Banco Mundial (redução do gasto público).

Para Catani (2002) as mudanças na política brasileira estão estruturadas em dois grandes eixos definidos da seguinte maneira:

Os dois pólos (flexibilidade e avaliação) expressam, na prática, uma tensão permanente sobre o sistema de educação superior. Se, por um lado, a flexibilidade parece *desorganizar* o sistema, por outro, a avaliação parece chamá-lo sempre, à ordenação e à funcionalidade em torno de finalidades estabelecidas pelas políticas governamentais (e pelo mercado) para esse nível de ensino. Um olhar mais atento, todavia, permite ver, em que se pese a tensão da avaliação permanente sobre o sistema que esse processo se orienta na direção de incentivar e consolidar o modelo de diversificação e diferenciação da educação superior, especialmente das Ifes. Em outras palavras, não basta diversificar a oferta de educação superior, já que o

governo considera que é preciso diferenciar os produtos e serviços ofertados, possibilitando *escolhas adequadas* aos usuários ou consumidores dos serviços e produtos acadêmicos, o que significa que as universidades devam adquirir a feição de uma *organização social* orientada pela lógica da operacionalidade, produtividade e flexibilidade, diferindo radicalmente da universidade como *instituição social*. (CATANI, 2002, p.22)

Os desdobramentos da Lei nº. 9394/96 como o Decreto nº 2.207/97, regulamentou os tipos de Instituições de ensino superior, ou seja, as públicas, as privadas sem fins lucrativos e as privadas com fins lucrativos. Posteriormente o Decreto 2.306/97, estabeleceu a classificação das instituições de ensino superior em universidades, centros universitários, faculdades integradas, faculdades e institutos superiores ou escolas superiores.

A proliferação das instituições de ensino pressupõe um novo sentido para o ensino superior, pois tal situação vem responder aos aspectos novos do mercado. Surgem cursos de imediato apelo mercadológico para capacitação técnica destinada aos nichos de postos de trabalho. Essas novas instituições nem sempre se preocupam com a formação de qualidade social e científica preconizadas pela universidade pública.

A expansão acelerada da educação superior podem ser resumidas nos seguintes pontos: 1) ampliação da autonomia acadêmica de IES, universidades e centros universitários, para criar e extinguir cursos, sem a prévia autorização do MEC e/ou do CNE; 2) a autorização para criar novos cursos permaneceu com o MEC no caso das outras instituições não universitárias. Minha hipótese é de que o controle desse tipo de autorização é parte de uma estratégia do MEC para forçar os outros tipos de instituições não universitárias a requererem o status de centro universitário. O MEC supõe então que essas instituições são movidas pelo desejo de adquirir aqueles poderes de autonomia acadêmica para desempenhar um papel mais dinâmico e estratégico no mercado do ensino superior em suas regiões. (GOMES 2002, p. 287)

Neste sentido, a autonomia é sinônimo de flexibilização na acomodação das instituições universitárias frente às propostas para o mercado. Esses dois pontos de análise configuram a ânsia dos centros universitários, sem obrigação de fazer pesquisa sistemática, estarem totalmente disponíveis a absorção das carências do mercado.

A autonomia é utilizada como fator preponderante para expansão dos centros universitários destinados a formação técnica para os diversos postos de trabalho. Segundo a hipótese do autor o MEC estaria forçando, mediante o respaldo legal de autorização e de

criação de centros universitários, a proliferação de instituições que cumpram as necessidades prioritárias do mercado.

Deste modo, a regulamentação dos tipos de instituições de ensino superior pós LDB implica na autonomização flexível dos currículos rumo à privatização das oportunidades de oferta de ensino e o conseqüente financiamento privado, por meio da massificação do sistema de educação superior com a proliferação de instituições educativas dissociadas da tríade ensino, pesquisa e extensão.

Assim, a política de mercado é que define os temas de pesquisa, os perfis profissionais e as técnicas mais úteis. A autonomia universitária neste contexto é anulada pelos fatores externos impostos pelo perfil mercadológico.

Os centros universitários nasceram dentro do espírito da flexibilização da educação superior na LDB a qual dispõe em seu Art. 45 que “a educação superior será ministrada em instituições de ensino superior, públicas ou privadas com variados graus de abrangência ou especialização”<sup>22</sup>. Essa nova reestruturação do ensino superior vem colaborar com as novas exigências do mercado de trabalho rumo a qualificação aligeirada que não prioriza o ensino, a pesquisa e a extensão e concretiza o princípio da diferenciação sugerida pelo Banco Mundial como alteração necessária a fim de superar a crise atual de diminuição de recursos públicos.

## **2.6 Aproximações gerais do capítulo**

O caminhar numa perspectiva de mudança para esse cenário de reforma da educação superior na atualidade requer a consideração de uma universidade pública que prime pela formação e democratização ao instituir o novo.

A definição da autonomia universitária baseada em modelos propostos por parcerias, através dos contratos de gestão, fere todo o poder institucional de decisão de suas prioridades acadêmicas, como suas diretrizes de formação, docência e pesquisa. A autonomia será desejável se a universidade efetivamente definir na coletividade os rumos das políticas educacionais e os impactos no seu papel enquanto instituição social.

Para Chauí (2003),

---

<sup>22</sup> Caput posteriormente regulamentado pelo Decreto n°. 2.306/97.

Essa autonomia só terá sentido se: a) internamente, houver o funcionamento transparente e público das instancias de decisão; b) externamente, as universidades realizarem, de modo público e em períodos regulares fixados, o diálogo e o debate com a sociedade civil organizada e com os agentes do Estado, tanto para oferecer a todos as informações sobre a vida universitária, como para receber críticas, sugestões e demandas vindas da sociedade e do Estado. (CHAUI, 2003 p. 13)

A dimensão da vida social universitária se vê cada vez mais usurpada pelas demandas do modo de produção capitalista que desarticula a administração humana das manifestações sociais. O que é aplicável para o capital são regras e normas de uma organização empresarial e nessa lógica, a instituição social se transforma numa organização, abalando sua identidade institucional. A universidade pública brasileira vivencia essas transformações principalmente no momento atual de reforma.

Neste capítulo ficou claro que as principais diretrizes traçadas pelos organismos internacionais impactam diretamente nas políticas implementadas para o ensino superior brasileiro. Esse impacto se expressa nas reformas com vistas a adoção de políticas voltadas para a expansão dessa modalidade de ensino configurada pela diversificação institucional por meio de incentivos para que as instituições públicas diversifiquem as fontes de financiamento e por meio da diferenciação institucional conforme preconiza a LDBEN e posteriormente o Decreto nº. 2.207/97.

As reformas do ensino superior são fortemente influenciadas pela privatização no âmbito das relações políticas com o Estado, com as instituições e com os sujeitos. Os programas, metas e propostas dos governos de FHC e Lula demonstram essa influencia a partir do momento em que as universidades são estimuladas a buscar fontes adicionais de recursos e novas formas de democratização do acesso ao ensino.

Neste contexto, se processa mudanças globais no sistema capitalista, que por sua vez, estão consubstanciadas pelo arcabouço das políticas neoliberais que do ponto de vista econômico traça rumos para a desregulamentação dos mercados financeiros e a abertura comercial irrestrita e do ponto de vista social fragiliza as condições de trabalho e sobrevivência.

A transformação na gestão do trabalho se configura a partir do conjunto de resignificações de conceitos e aprimoramento de técnicas. A partir de então os processos de trabalho reformulados pela reestruturação produtiva do capital são orientados por meio da nova palavra de ordem, isto é, a flexibilização.

Como é possível depreender das análises aqui desenvolvidas, as mudanças na educação superior do Brasil no final do século XX e início do século XXI vão ao encontro das diretrizes colocadas pelos organismos internacionais, no contexto da globalização, da redefinição do papel do estado sob a égide do neoliberalismo, frente às transformações no mundo do trabalho.

Por sua vez, essas transformações na produção implicaram novos padrões e modelos de organização do trabalho que culminaram nas chamadas teorias neoclássicas de administração que, orientadas pela lógica da racionalidade, da produtividade, da eficiência e da eficácia, passaram a nortear o próprio modelo de administração pública e de gestão da universidade.

Adentremos, agora, às portas da Universidade Federal de Uberlândia para, a partir da análise dos Conselhos Universitário e do Conselho Diretor dessa IFE apreender como esses condicionantes sociais, políticos e econômicos se fazem presentes.

### CAPÍTULO III

#### AS TENDÊNCIAS DE GESTÃO NA UFU: UMA ANÁLISE A PARTIR DO CONSELHO UNIVERSITÁRIO E DO CONSELHO DIRETOR

Neste capítulo são apresentados os dados empíricos levantados juntos aos sujeitos entrevistados.

Nele foram sistematizados os elementos encontrados na realidade institucional da UFU, considerando o funcionamento do Conselho Universitário e do Conselho Diretor dessa Instituição.

Na medida em que os dados foram sendo apresentados, procurou-se apreender a relação entre a realidade encontrada e os modelos e tendências de gestão estudadas ao longo dessa pesquisa. Do mesmo modo, procurou-se identificar a relação dessa realidade com o contexto mais amplo em que ela se insere.

Sendo que de um lado os modelos de gestão dizem respeito a análise da fundamentação teórica estabelecida em torno dos princípios e métodos de gestão da administração científica e de outro lado, as tendências de gestão são analisadas mediante a apreensão dos diferentes aspectos vinculados no processo de tomada de decisão dos dois conselhos, isto é, a tendência de gestão está em construção.

Eis, pois, os elementos colocados pela dinâmica institucional da UFU.

#### **3.1 A estrutura da UFU e um breve panorama da cidade de Uberlândia.**

O município de Uberlândia está localizado em uma área estratégica de interligação do Sudeste com o Centro-Oeste, incluindo o Distrito Federal e Norte do país, especificamente na região denominada de Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba. O município de Uberlândia ocupa a posição de segundo principal pólo econômico e demográfico do estado, superado apenas pela Região Metropolitana da capital mineira. Situado em áreas do cerrado mineiro, encontra-se interligado por rodovias, ferrovia e fluxo aéreo com importantes capitais, distando 550 km de Belo Horizonte/MG, 430 km de Brasília/DF, 360 km de Goiânia/GO e 590 km de São Paulo/SP.



A população de Uberlândia no ano de 2006 compunha-se de 600.368 habitantes. Destes, 589.325 em uma área de 219 Km estavam estão na zona urbana e 19.044 numa área de 3.896.82 Km na zona rural. A população era formada por 316.884 mulheres e 312.484 homens. Sua densidade demográfica na área urbana é de 2.758,39 hab/km<sup>2</sup> .

O quadro abaixo apresenta a evolução populacional da cidade no período de 1996 a 2006. Vejamos:

Censo/Anos								
Área	1996 <sup>1</sup>	2000 <sup>2</sup>	2001 <sup>3</sup>	2002 <sup>3</sup>	2003 <sup>3</sup>	2004 <sup>3</sup>	2005 <sup>3</sup>	2006 <sup>3</sup>
Urbana	431.744	488.982	505.167	521.888	539.162	556.133	570.982	585.719
Rural	7.242	12.232	12.637	13.055	13.487	13.909	14.280	14.649
<b>Total</b>	<b>438.986</b>	<b>501.214</b>	<b>517.804</b>	<b>534.943</b>	<b>552.649</b>	<b>570.042</b>	<b>585.262</b>	<b>600.368</b>

Fonte: IBGE/Sec. Planejamento e Desenvolvimento Urbano

Nota: 1. Contagem populacional/IBGE/1996.

2. Censo Demográfico/IBGE/ 2000

3. Estimativa Populacional

Possui os seguintes distritos:

Distritos	Distâncias – Km
Uberlândia	Distrito Sede
Cruzeiro dos Peixotos	<b>24,00</b>
Martinésia	32,00
Miraporanga	50,00
Tapuirama	38,00

Fonte: Secretaria Municipal de Agropecuária e Abastecimento

No plano educacional e da formação do mercado de trabalho, a cidade de Uberlândia conta com mais de 228 estabelecimentos escolares de educação básica junto às redes municipal, estadual e federal; com escolas de ensinos técnico e profissionalizante; e com um número importante de estabelecimentos no ensino superior, perfazendo aproximadamente nove instituições de ensino superior na cidade de Uberlândia.

A estrutura acadêmica e administrativa da UFU é composta pelos órgãos da administração superior, pelas unidades acadêmicas e pelo conselho de Integração Universidade-Sociedade.

Constituem órgãos da administração superior o Conselho Universitário (CONSUN) o Conselho Diretor (CONDIR), o Conselho de Pesquisa e Pós-Graduação (CONPEP) e o Conselho de Extensão, Cultura e Assuntos Educacionais (CONSEX).

Existem outros órgãos da administração central que exercem a função de assessoria e prestação de serviços que são a Prefeitura Universitária, a Procuradoria Geral, a Auditoria Interna, a Secretaria Geral, e Gabinete do Reitor.

Na UFU atualmente cinco são as pró-reitorias de atribuição de assessoramento, serviços técnico administrativo e apoio as relações públicas do reitor: Pró-Reitoria de Planejamento e Administração (PROPLAD); Pró-Reitoria de Recursos Humanos (PROREH); Pró-Reitoria de Graduação (PROGRAD); Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PROPP), Pró-Reitoria de Extensão, Cultura e Assuntos Estudantis ( PROEX).

No ano de 2000, quando da implantação do atual do Estatuto a UFU possuía em sua totalidade 27 Unidades Acadêmicas, entre Institutos e Faculdades, com a função de assegurarem o desenvolvimento do ensino, da pesquisa e da extensão. Além, dessas Unidades Acadêmicas, duas unidades especiais de ensino, uma voltada para o ensino fundamental, a Escola de Educação Básica (ESEBA) e outra para cursos profissionalizantes na área de saúde, a Escola Técnica de Saúde (ESTES).

Em 2006, a partir da criação da Faculdade de Ciências Integradas do Pontal no Campus Avançado instalado na cidade de Ituiutaba/MG – Campus do Pontal - a UFU passou a ter 28 Unidades Acadêmicas.

Em termos de instalações físicas a universidade possui quatro campi. O instalado em Ituiutaba e outros três na cidade de Uberlândia: o Campus Santa Mônica, o Campus Umuarama e o Campus Educação Física.

No ano de 2006 a comunidade universitária era constituída aproximadamente, por 16.000 alunos matriculados nos 49 cursos de graduação oferecidos. Possuía cerca de 1.300 professores e 1.300 funcionários técnicos administrativos.

Na pós-graduação, conta com vinte e quatro programas, sendo doze com cursos de mestrado e doze com cursos de mestrado e doutorado, distribuídos nas diferentes áreas do conhecimento, envolvendo um total de 1.582 alunos regulares matriculados em 2006, perfazendo 344 dissertações e 38 teses defendidas naquele ano, com o envolvimento de 395 professores permanentes, colaboradores e visitantes vinculados a esses programas. Nesse ano foram concedidas 250 bolsas de mestrado e 101 bolsas de doutorado.

Foi, pois, nesse contexto institucional que o presente estudo se desenvolveu e onde se levantou os dados empíricos considerados a seguir.

### **3.2 Sobre o percurso metodológico**

Os procedimentos metodológicos adotados nessa pesquisa para coleta dos dados empíricos atentaram, num primeiro momento na eleição de alguns critérios para a escolha dos entrevistados, de modo a assegurar que o perfil e as tendências de gestão presentes na universidade fossem colocados sob a perspectiva dos diferentes segmentos que participam mais de perto dos processos de tomada de decisão na UFU no âmbito dos Conselhos Superiores.

A partir dessa preocupação inicial, a escolha seguiu o critério de que haveria de ser conselheiros com pelo menos dois anos de participação no Conselho; de áreas de conhecimento distintas e de, pelo menos, dois segmentos representados.

Por meio da análise das Atas dos dois Conselhos, no período de 2000 a 2004, foi possível levantar os nomes dos conselheiros a serem entrevistados.

Na construção do roteiro das entrevistas esteve presente a preocupação metodológica na perspectiva da entrevista semi-estruturada, com o objetivo de trazer à luz dados, elementos, que pudessem responder às questões colocadas ao longo do estudo, considerando o quadro teórico e a análise de contexto relativa à educação superior no final dos anos de 1990 e início do século XX.

O roteiro contava com doze questões iniciais, agrupadas em eixos de acordo com a abordagem temática. O primeiro eixo de questões voltou-se para a concepção sobre o papel desses conselhos, seu funcionamento e suas relações internas e externas; o segundo eixo tratou das concepções de poder, autoridade e participação; o terceiro eixo sobre as relações dos conselhos com a comunidade universitária e Unidades Acadêmicas e um quarto sobre as concepções de planejamento.

Na organização dos dados coletados foi feito o levantamento das idéias e aspectos mais relevantes apresentadas pelos entrevistados, consubstanciadas pela própria fala de cada um. No total somam oito entrevistados, sendo dois conselheiros docentes da área das Ciências Exatas, dois conselheiros docentes da área de Ciências Humanas, dois

conselheiros docentes da área de Biomédicas e dois representantes dos servidores técnicos administrativos.

Todos os entrevistados, em algum momento, foram membros do Conselho Universitário e do Conselho Diretor da UFU. Outra característica comum a todos eles é que atuaram mais de dois anos em cada um desses conselhos e tiveram um índice de presença às respectivas reuniões acima de 75%, portanto, conselheiros que se caracterizavam por uma participação sistemática nas reuniões do CONDIR e CONSUN.

Além dessas características comuns, os entrevistados tinham o seguinte perfil:

- Conselheiro A: professor da área de Ciências Humanas, admitido em 1985 e ocupou durante oito anos a direção de departamento ou faculdade.

- Conselheiro B: iniciou sua carreira na instituição como técnico administrativo e no início do ano de 1989 inicia-se como professor na área de Ciências Exatas.

- Conselheiro C: iniciou sua carreira na instituição como técnico administrativo e no ano de 1990 inicia-se como professor na área de Biomédicas.

- Conselheiro D: professor da área de Biomédicas desde 1985.

- Conselheiro E: professor da área de Ciências Exatas desde 1983, ocupou durante cinco anos a direção de departamento ou faculdade.

- Conselheiro F: professor da área de Ciências Humanas desde 1971, ocupou durante cinco anos chefia de departamento.

- Conselheiro G: representante técnico administrativo, ingressante em 1992 na instituição, em 1994 inicia a participação no movimento sindical da universidade.

- Conselheiro H: representante dos servidores técnico administrativos desde os anos de 1999.

A opção por formar com os sujeitos conselheiros do CONSUN e do CONDIR decorrem do fato que, com esse critério, teríamos a certeza de que seriam pessoas com inserção em dois órgãos da administração superior. Além disso, na dinâmica institucional, esses dois conselhos tratam de questões que afetam de forma mais imediata e intensa a vida administrativa e acadêmica da UFU como um todo.

O CONSUN é o órgão máximo de função normativa, deliberativa e de planejamento na UFU. Segundo o seu regimento interno, aprovado pela Resolução nº 10/2002/CONSUN de 29/11/2002, é de sua competência apreciar e deliberar sobre qualquer matéria de interesse da UFU. Suas atribuições são assim definidas no Estatuto da UFU.

Art. 12. O Conselho Universitário – CONSUN é o órgão máximo de função normativa, deliberativa e de planejamento da UFU e tem por competência:

- I – supervisionar a execução dessas funções em consonância com o disposto neste Estatuto e no Regimento Geral da UFU;
- II – promover a elaboração do Regimento Geral da UFU e aprová-lo;
- III – aprovar alterações do Estatuto e do Regimento Geral;
- IV – aprovar o plano de cada gestão que deverá ser apresentado pelo Reitor nos primeiros noventa dias do seu mandato;
- V – aprovar a criação, modificação, extinção e estrutura interna dos órgãos administrativos;
- VI – estabelecer as diretrizes acadêmicas e administrativas da UFU;
- VII – estabelecer as condições gerais de criação e funcionamento das Unidades Acadêmicas;
- VIII – aprovar a criação, modificação, extinção e estrutura interna e regimento interno das Unidades Acadêmicas, dos Órgãos Suplementares e das unidades Especiais de Ensino;
- IX – aprovar propostas de criação ou extinção de cursos de graduação e de programas de pós-graduação *stricto sensu*, bem como de alteração do número total de vagas da UFU nos seus cursos;
- X – estabelecer políticas institucionais de recursos humanos;
- XI – aprovar a proposta orçamentária da UFU;
- XII – aprovar, por pelo menos dois terços da totalidade de seus membros, a outorga de distinções universitárias;
- XIII – autorizar, observadas as disposições legais pertinentes, a alienação e oneração de bens patrimoniais imóveis, bem como a aceitação de legados e doações feitos à UFU;
- XIV – promover, na forma da lei, o processo de escolha de Reitor e do Vice-Reitor;
- XV – promover, na forma da lei, o processo de escolha dos Diretores das Unidades Acadêmicas;
- XVI – atuar como instância máxima de recurso, bem como avocar o exame e as deliberações sobre qualquer matéria de interesse da UFU;
- XVII – aprovar o relatório anual de atividades da UFU, encaminhado pelo Reitor;
- XVIII – aprovar o sistema de avaliação institucional; e
- XIX – elaborar o seu Regimento Interno. (ESTATUTO 1999, p. 14)

Quanto à composição do CONSUN ela ficou assim estabelecida:

Art. 14 O CONSUN terá a seguinte composição:

- I. Reitor, como presidente;
- II. Vice-reitor;
- III. Representantes das unidades acadêmicas com mais de trinta docentes, em número igual aos de cursos de graduação e pós-graduação *strictu sensu*, oferecidos pela Unidade, sendo um dos representantes necessariamente o seu Diretor e os demais, quando houver, coordenadores de graduação ou de programas de pós-graduação *strictu sensu*;
- IV. Diretores das unidades acadêmicas com até trinta docentes;
- V. Representantes técnicos administrativos, eleitos por seus pares;
- VI. Representantes discentes, eleitos por seus pares, em número igual ao da representação dos técnicos administrativos; e
- VII. Três representantes do Conselho Integração universidade-sociedade, eleitos por seus pares, sendo um representante patronal, um representante

de trabalhadores, um representante dos demais membros da comunidade externa. (ESTATUTO 1999, p. 38)

Participam, ainda, com direito a voz, mas sem direito a voto, os pró-reitores e um representante do SINTET/UFU – Sindicato dos Trabalhadores Técnico- Administrativos em Instituições Federais de Ensino Superior de Uberlândia, da ADUFU – Associação dos Docentes da UFU, um representante do Diretório Central dos Estudantes (DCE) e um da Associação de pós-graduandos (APG).

O CONDIR sua definição é órgão consultivo e deliberativo em matérias específicas de natureza administrativa, orçamentária, financeira, de recursos humanos e materiais.

De acordo com o Estatuto e Regimento geral da UFU o CONDIR tem por competência:

Art. 18. O conselho Diretor é o órgão consultivo e deliberativo da UFU em matéria administrativa, orçamentária, financeira, de recursos humanos e materiais e tem por competência:

- I. estabelecer as normas sobre a administração orçamentária e financeira da UFU;
- II. disciplinar a rotina administrativa;
- III. fixar preços, taxas e emolumentos;
- IV. estabelecer e aprovar normas quanto ao dimensionamento do quadro de pessoal, lotação, provimento, concurso público, regime de trabalho, desenvolvimento na carreira, avaliação, afastamentos, licenças, estágios probatórios, capacitação, aposentadorias, pensões e demais assuntos pertinentes e complementares;
- V. aprovar a prestação de contas na UFU;
- VI. atuar como instância de recurso dos assuntos pertinentes à área de sua competência; e
- VIII. elaborar o seu Regimento Interno. (ESTATUTO, 1998, p.39)

Quanto a composição do CONDIR o Estatuto da UFU estabelece:

Art. 15 O conselho Diretor terá a seguinte composição:

- I – Reitor, como Presidente;
  - II – Vice-Reitor;
  - III – Diretores das Unidades Acadêmicas;
  - IV – representantes técnico-administrativos, eleitos por seus pares; e
  - V – representantes discentes, eleitos por seus pares, em número igual ao da representação dos técnico-administrativos.
- Parágrafo único. Participarão das reuniões do Conselho Diretor com direito a voz, sem direito a voto:
- I – Prefeito Universitário;
  - II – representante da CPPD;
  - III – representante da CPPTA; e
  - IV – Pró-Reitores. (ESTATUTO, 1998, p. 15)

Participação, ainda, com direito a voz e sem direito a voto, o prefeito universitário, o representante da CPPD – Comissão Permanente de Pessoal Docente, o representante do CPPTA – Comissão Permanente de Pessoal Técnico Administrativo e os pró-reitores.

Cabe, também, ao CONSUN e ao CONDIR, de acordo com o Art. 15 do Estatuto da UFU, estabelecer o Plano Institucional de Desenvolvimento e Expansão da UFU – PIDE, em que devem constar as diretrizes, as metas, os programas e os planos de ação institucionais para as áreas de atuação da instituição.

Como se depreende, esses dois conselhos na UFU, desempenham um papel central nos marcos decisório da Instituição e se configuram em importantes instâncias de exercício de poder, de articulação política e de dinamização da vida acadêmica e administrativa da Instituição.

Observa-se, também, que sua composição é bastante abrangente, sendo que o CONSUN, a partir de 2007, passa a contar com 74 membros votantes e 11 membros não votantes, sendo 62 docentes votantes e 7 não votantes; 5 servidores técnicos administrativos votantes e 2 não votantes ; 5 discentes votantes e 2 discentes não votantes. O CONDIR, por sua vez, passou a contar com 29 docentes votantes e 7 docentes não votantes, 6 servidores técnicos administrativos votantes e 2 técnicos não votantes; 4 discentes votantes e nenhum discente não votante.

Destaque-se, ainda, o fato de aqueles que exercem cargos com função de assessoria, como Pró-Reitores, Preito de Campus, participarem dos Conselhos Superiores da UFU com direito a voz, porém sem direito a voto.

Adentremos um pouco mais aos nossos Conselhos em análise.

### **3.3 O papel dos Conselhos, seu funcionamento e suas relações internas e externas**

Com a análise dos dados coletados alguns aspectos mais relevantes foram apreendidos em cada pronunciamento dos sujeitos envolvidos no processo decisório da instituição em estudo e assim foi possível apreender as diferentes percepções e concepções presentes quanto ao papel, funcionamento e relações dos e entre os Conselhos.

Ao serem questionados sobre como analisam o papel dos Conselhos Superiores da UFU, mais especificamente o CONDIR e o CONSUN em sua maioria predominou a

afirmação dicotomizada das atribuições/dimensões política e organizacional dos conselhos. O CONSUN foi caracterizado como o definidor de políticas, em que as discussões são mais longas, e marcadas por maiores polêmicas. De outra parte o CONDIR foi definido como sendo um Conselho de natureza mais administrativa e de organização da universidade em que as dinâmicas dos processos administrativos fluem de maneira mais acelerada.

Essa dicotomia quanto ao papel político- organizacional dos Conselhos ficou bastante clara no seguinte depoimento:

Bem, são dois conselhos completamente diferentes. Então você tem um conselho administrativo que é o CONDIR. Então ele tem atribuições administrativas. Então ele vai resolver questões de orçamento, alocação de orçamentos que são ações administrativas pura e simplesmente. Então é bem executivo. E o Conselho Superior, o CONSUN, ele já tem uma, função de estabelecer políticas gerais para a universidade, então seria as grandes políticas. (CONSELHEIRO D)

O destaque para a natureza das atribuições desses conselhos merece destaque na medida em que possibilita inferir que aquele conselho que possuiria uma natureza mais administrativa teria um caráter mais executivo, assim, a concepção de gestão enfatizada possui uma conotação empresarial, que busca agilidade e eficiência nas decisões e separa as questões políticas daquelas de natureza administrativa. Nessa perspectiva, as atribuições e decisões passam a ter um caráter mais executivo, operacional que pressupõe a existência de um executor, uma pessoa encarregada de fazer cumprir as demandas discutidas em reunião.

A ênfase quanto à comparação do tamanho dos dois conselhos foi outro aspecto que esteve presente na maioria dos depoimentos quando questionados sobre o funcionamento dos conselhos. Assim, o tamanho e o tempo de duração das reuniões, na concepção de alguns entrevistados são destacados como definidores da agilidade e indicadores da eficácia das discussões.

Eu acho que o CONDIR tem uma função bem administrativa de discussão da organização da universidade, como os fluxos de documentos, da discussão do orçamento da universidade, então é um papel de auxílio a parte administrativa da universidade, discussão dos processos administrativos. Então isso o que eu acho que é o papel do CONDIR. É um conselho menor então é aí onde os assuntos, eles fluem com uma dinâmica acelerada... já o CONSUN discute políticas, né, políticas educacionais, políticas. É um conselho maior, onde você tem uma dificuldade de discussão. Bem, vários assuntos eles prolongam demais. Então acho que a minha



visão é bem assim do CONDIR é mais funcional e o CONSUN é mais alongado nas discussões. (CONSELHEIRO B)

Na mesma direção, o seguinte depoimento enfatiza o quantitativo de participantes para caracterizar as diferenças entre os dois conselhos, ao mesmo tempo em que afirma a dicotomia do papel político-organizacional dos conselhos.

Bom, são duas coisas diferentes. O CONDIR ele é mais na área, vamos dizer assim, administrativa, né, que é o Conselho Diretor. Tanto é que o Conselho Diretor ele tem, vamos dizer assim, o número de pessoas é mais restrito, são mais os diretores e os pró-reitores que fazem parte do CONDIR, naturalmente com a representação estudantil e dos técnicos. O Conselho Universitário é a última instância da universidade, então é um conselho superior, acima realmente de todos os outros, né, e a participação é mais ampla. Então tem representantes da comunidade, não me lembro bem a composição agora, mas a composição é muito maior que a do CONDIR. (CONSELHEIRO F)

Segundo esses depoimentos a resposta à pergunta sobre o papel dos dois conselhos perpassa pela caracterização de sua composição, um conselho ‘maior’ e um conselho ‘menor’, conseqüentemente um com funcionamento mais lento e outro mais ágil.

Esses aspectos relativos ao tamanho e ao tempo de duração das reuniões do CONSUN e do CONDIR são colocados como dificuldade e diante delas tem-se uma expectativa de que, se fosse diferente, as reuniões dos conselhos seriam melhores, a partir do momento em que haveria mais agilidade e com isso, seu funcionamento seria mais eficaz. Eis como esse aspecto é mais uma vez destacado no depoimento do Entrevistado E:

Olha, eu tenho uma opinião formada, eu acho que o CONSUN tá muito grande e perde muito tempo no Conselho Universitário. Eu colocaria, eu não conheço o CONGRAD, então não posso falar, mas em termos de eficiência e tempo, eu colocaria o CONPEP como mais eficiente depois do CONDIR e o CONSUN. Eu acho que realmente está diverso demais. É um conselho que pelo tamanho tá virando uma assembléia. (CONSELHEIRO E)

Por outro lado, ficou nítida a preocupação de um dos conselheiros com a concepção de conselhos no seu papel de instância de democratização, ou seja, a preocupação do entrevistado foi de evidenciar os conselhos como um espaço oportuno para a vivência e a reflexão da democracia.

A intenção dos conselhos é democratizar as ações de gestão e servir de balizamento de ações dos executores, dos gestores como um todo. Os conselhos ajudaram, ajudam muito, mas eu penso que democratização da gestão precisa passar por uma discussão sobre a democracia no interior dos conselhos superiores por que uma representação... veja só... os conselhos no meu ponto de vista são entidades, instâncias de co-gestão de uma entidade pública. (CONSELHEIRO H)

Pelo depoimento, verifica-se que as ações que norteiam o processo decisório nos conselhos necessitam do reconhecimento de uma prática de gestão democrática, o que implicaria uma discussão entre os conselheiros sobre o conceito de democracia, pois essa dimensão foi apontada somente por esse entrevistado. É sinalizado, nessa fala, um anseio de que 'é preciso' passar por uma discussão sobre democracia no interior dos conselhos.

Como se pode perceber, o questionamento sobre o papel dos Conselhos na UFU evidencia uma compreensão que dicotomiza as atribuições e dimensões política e organizacional desses órgãos colegiados. Além disso, questionam a ampliação da representação na sua composição como fator determinante para um funcionamento mais eficaz.

Com relação ao questionamento quanto aos principais problemas e dificuldades identificados, a ocorrência maior se concentrou no fato das discussões serem demoradas devido à repetição de assuntos e, em segundo plano, em razão do 'tamanho'. De um quantitativo de oito entrevistados, cinco apontaram como principal dificuldade as discussões demoradas/ repetição de assuntos e três entrevistados, a questão do 'tamanho'.

Dentre esses entrevistados apontados, um enfatizou a sua preocupação sobre a falta de objetividade, sintetizando, de certa forma, a visão dos outros entrevistados quanto à demora nas discussões. Entretanto trouxe um dado novo, pois especificou e aprofundou o grau da dificuldade e as conseqüências disso na implementação de políticas para a universidade.

Como os assuntos deveriam ser tratados, por quanto tempo deveria ser tratado, como que as reuniões funcionariam. Isso foi aprovado pelo conselho e diretamente esquecido nas reuniões seguintes (...). Então, existe uma grande quantidade de ilegalidades, digamos assim, que ocorre hoje dentro da universidade, que por prática vira coisa normal entendeu. Assim, deixou de ser um problema. Então, eu acho que essa falta de objetividade, essa demora na aprovação de uma nova resolução impede até que você consiga implantar determinadas ações dentro da universidade.

A falta de agilidade na tomada de determinadas resoluções faz com que muitas políticas, digamos assim, das diretrizes que a universidade poderia é implementar, ela, todas elas, se tornam assuntos extremamente demorados e penosos pra serem

decididos nos conselhos. É difícil de decidir, mas vai ser muito mais difícil modificar se a decisão for errada nesse sentido. Então há uma falta de agilidade, uma falta de objetividade. (CONSELHEIRO D)

Outro aspecto abordado foi quanto à falta de racionalidade na participação dos conselheiros. Ocorre uma repetição freqüente dos assuntos, sendo assim, quanto maior o número de pessoas mais difícil seria o seu funcionamento. Neste sentido, outro entrevistado propôs que a composição poderia ser mais enxuta, pois o tamanho prejudicaria muito o debate. Vejamos:

Poderiam ser mais enxutos né, porque a quantidade de componentes e pessoas que compõem esses conselhos prejudica muito o debate. (...) Os debates são bons, são enriquecedores, às vezes são demorados, às vezes tem questões que demora a gente conseguir superar. (CONSELHEIRO G)

Nesse aspecto, outro entrevistado expôs sua preocupação quanto à questão da representatividade que afeta diretamente na gestão democrática.

Outra coisa que eu também acho extremamente maléfica e que transforma o Conselho Universitário em muito grande é o fato de Unidades Acadêmicas com mais de 30 professores terem direito à dupla representação. (...). Existe um problema de representatividade, sim, eu acho que existe sim e não estamos sendo encarados de uma forma democrática. (CONSELHEIRO E)

Mas foi identificada, também, na concepção de dois entrevistados, a visão de que os conselhos funcionam bem, apesar das dificuldades encontradas. O Conselheiro B avaliava:

Não, o CONDIR funciona muito bem, funciona muito bem, porque ele é bem funcional. A maioria é formada por diretores da Faculdade, que têm uma visão administrativa semelhante, porque trabalha com os mesmos processos, professores com aluno, com técnicos administrativos. Então, o funcionamento é bom, o CONDIR funciona muito bem.

O Conselheiro E, ainda que com ressalvas quanto ao CONSUN, evidenciava o adequado funcionamento do CONDIR.

Olha, funciona bem. A meu ver, a não ser a questão do Conselho Universitário que praticamente não consegue caminhar, porque é muito grande, normalmente

funcionam bem. Funcionam dentro do espírito democrático, sem nenhum problema.

Outro dado importante sobre as principais dificuldades destacadas refere-se ao chamado para democratizar a construção das pautas, pois essa construção não poderia ser prerrogativa somente do Presidente do Conselho. Tal afirmação foi indicada também como uma forma de avaliação do funcionamento nos conselhos.

Eu acho que nós temos que recolocar a discussão da validade dentro do CONSUN, todas as instâncias, técnicos administrativos, alunos e docentes.

(...) As pautas não são uma prerrogativa só do reitor e do Presidente do Conselho, eu acho que as pautas devem ter construção mais democrática.

(...) Acho que deve haver a paridade dentro dos conselhos e acho que os devem ter um acesso de toda a sociedade às suas funções.

(...) eu acho que todos os conselhos deveriam ser reproduzidos pela TV universitária principalmente o CONSUN e CONDIR, mas que não seja pra divulgação dentro da universidade no primeiro momento e depois para o conjunto de sociedade (CONSELHEIRO H)

Os aspectos que podem ou precisam ser melhorados no funcionamento dos conselhos foi, também, um dos questionamentos referentes a esse eixo de análise.

As proposições enfatizadas, em sua maioria, diziam respeito à agilidade na comunicação e diálogo entre os diretores e comunidade universitária fora das reuniões dos Conselho; tempo suficiente para levar a discussão a comunidade universitária., redução do tamanho; agilidade na discussão de cada ponto de pauta, objetividade dentro dos conselhos, pautar as ações do conselho no plano de desenvolvimento estratégico da universidade e no plano interinstitucional de desenvolvimento estratégico, previstos no regimento geral.

A apresentação da sugestão de colocar em prática o planejamento estratégico a ser elaborado pela universidade faria com que o funcionamento dos Conselhos fluísse. Assim, não haveria a necessidade de muitas reuniões, o CONSUN poderia ter uma reunião por ano, pois estaria previsto no planejamento devido à política estar traçada antecipadamente. Como afirmou o Conselheiro D:

Eu acho que os conselhos, dentro das atribuições dos conselhos, eles pudessem se pautar no plano de desenvolvimento estratégico da universidade, no plano interinstitucional de desenvolvimento estratégico, previsto no Regimento Geral. Os Conselhos fluiriam, o CONSUN poderia ter uma reunião por ano. O CONDIR

poderia ter as reuniões de decisões administrativas previstas, porque o planejamento tá feito, a política tá traçada.

Como se observa, essa centralidade dada ao planejamento informa a influência daquelas teorias administrativas que pressupõem esse elemento como definidor central dos processos internos na organização, negligenciando outros aspectos igualmente importantes e determinantes desses processos.

Foi salientado, também, que a operacionalização do processo decisório não seria mais ágil pelo fato de muitos temas não serem abordados plenamente nas pautas dos outros conselhos superiores, deixando para o CONSUN uma discussão com poucos subsídios e definições preliminares. Desse modo, caberia ao CONSUN e mesmo ao CONDIR, verificar se os procedimentos e as exigências preliminares foram atendidos. Eis como esse aspecto é destacado pelo Conselheiro D.

Então é muito mais fácil você discutir uma nova política em assembléia ou nos conselhos superiores maiores e depois traçar para a formalização no conselho superior, do que simplesmente ter que ficar discutindo assuntos que são irrelevantes. E o quê que isso gera, por exemplo, um assunto levado em pauta, a criação de um curso novo. (...) Então se tudo tem um procedimento burocrático né, então o que acontece no procedimento burocrático, se ele cumpriu todas as etapas e tem um relator pra isso, vai averiguar se ele cumpriu todas as etapas. A discussão no CONDIR e no CONSUN é de ver se todo processo tá de acordo, né. Agora isso porque esse curso deveria estar previsto no planejamento da universidade. Agora chegar lá na última instância e discutir a quem esse curso interessa ou o contrário, mas já que eu estou aqui eu vou dar a minha opinião. Dão as opiniões às vezes, as mais avessas em função de um assunto que eu não entendo nada, mas já que eu tenho que dar uma opinião eu vou opinar. Então isso tira a agilidade do processo. (CONSELHEIRO D)

A tendência de gestão presente torna a aplicação de regras e procedimentos operacionais como o possível fator determinante do funcionamento dos Conselhos. Evidencia-se a abordagem do estruturalismo como tendência de gestão fortemente presente, assentada na concepção do *homo burocraticus*, de modo a estabelecer estruturas formais para a metodologia do trabalho.

A questão da burocracia é princípio norteador da gestão do trabalho num ponto de vista emergente da execução de condições técnicas do trabalho, caracterizada pela separação entre a execução, função e planejamento. A teoria estruturalista integra a sociedade burocrática ao sistema capitalista, de forma a naturalizar na gestão a conformidade a rotinas e procedimentos.

Nesse contexto, faz-se presente a crítica aos processos burocráticos, no sentido de haver estruturas rígidas de produção na instituição e que por sua vez, configuram-se como aspecto interno que influencia o funcionamento de toda a instituição como um todo e também o funcionamento dos conselhos.

Outros aspectos internos apontados como dificultadores da gestão foram o grande volume de trabalho; a invasão da política partidária; criação de feudos de poder; o quantitativo da representatividade; e a precariedade da estrutura física, que ocasionaria desvio na função do Diretor de Unidade Acadêmica. Ainda como fator interno, mais uma vez foi acentuada a idéia dos problemas e das dificuldades no funcionamento dos conselhos como resultantes da quantidade de participantes no CONSUN e no CONDIR.

Com relação aos aspectos externos que mais influenciariam no funcionamento desses Conselhos, as idéias mais relevantes se concentraram na afirmação da existência de uma política ditando normas para os conselhos; a interferência da ADUFU, SINTET e dos movimentos sindicais; a não interferência da política externa nos conselhos; a interferência da política partidária local; a crítica ao não funcionamento do Conselho Universidade e da Sociedade; o reconhecimento de que a maior parte das influências no funcionamento dos conselhos são internas.

Quanto aos elementos externos, os entrevistados, em sua maioria, demonstraram que o entendimento sobre esse assunto perpassa pela participação de representantes externos da comunidade universitária. No entanto a divergência de percepções esteve fortemente presente quanto ao reconhecimento da interferência da política partidária local nos processos decisórios.

Eu não vejo muita intromissão da política dentro dos conselhos não. Eu acho que eles são bem independentes. A gente percebe, por exemplo, na criação do Campus Avançado de Ituiutaba, que houve um pedido político. Houve realmente uma pressão política dos políticos lá de Ituiutaba para levar, o Campus Avançado para lá. Mas não há intromissão nas decisões dos conselhos não. Eu acho o conselho bastante, tanto o CONDIR como o CONSUN, pelo menos na época que eu participei, eles não tinham interferência não. Não tinha realmente interferência política ali dentro não. Você percebe que eles agem de uma maneira realmente independente. (CONSELHEIRO F)

Em outra direção, foi explicitado o seguinte posicionamento:

Eu acho em alguns momentos, assim, a interferência política local, acaba interferindo, porque alguns representantes que estão ali dentro trabalham muito na

linha da política partidária do município e isso aí é um fator que eu acho que prejudica muito. Esse fator ele tá muito ligado a questão da quantidade eu acho, na minha opinião, da quantidade de Unidade Acadêmica, porque tem gente que foi de toda sociedade, são pessoas de Uberlândia que tão ali dentro trabalhando dentro da universidade e que acabam deixando que essa política externa acabe influenciando e atrapalhando um pouco. Na minha opinião não deveria ser assim. (CONSELHEIRO G)

Também houve o reconhecimento da existência de um contexto mais amplo permeando os processos decisórios dos conselhos.

Ah, eu acho que é levado muito em consideração essa questão externa né, porque com toda essa evolução, como diz, nossa sociedade né. Eu acho que é impossível não considerar a questão da política e eu acho que isso dita normas pros outros conselhos. E muda assim... vai se mudando, se construindo e reconstruindo vamos dizer assim, a universidade, no dia-a-dia. (CONSELHEIRO C)

O ponto de vista que se aproxima de uma visão político-gestorial crítica ficou exposto no seguinte depoimento:

Acho que a maior parte vem de dentro...e vem de dentro para reproduzir os status quo. Quando eu falo de reproduzir os status quo são os feudos de poder que ainda existem dentro da universidade, é a forma de olhar a pesquisa e a forma de olhar o processo pedagógico... Na melhor das hipóteses, são posições que tendem a democratizar cada um desses pontos, mas uma democratização pé-de-chinelo, meia-boca, uma coisa que não é, que não tem perenidade no tempo, a maior parte delas uma outra parte das pautas eu acho que são muito importantes. (CONSELHEIRO H)

Observa-se, também, nesse depoimento, a aproximação de uma tendência de gestão que concebe o fenômeno da participação como elemento pacificador, pois não alterna as relações de poder existentes, esse enfoque é enfatizado justamente na tipologia do *homo social*.

No conjunto dos dados salientados até aqui, esteve presente o forte apelo para que o funcionamento dos conselhos superiores da UFU se pautassem por uma concepção de gestão mais eficaz em termos de agilidade, principalmente quando é apontada a problemática da composição - representatividade e quando são destacados o tempo, o espaço e o processo de discussão nas reuniões até a tomada de decisão.

Outro aspecto relevante, que evidencia uma postura assumida e uma tendência de gestão expressa, foi a crítica a falta de objetividade e racionalidade dos conselheiros e do próprio processo decisório. A característica dessa concepção expressada tende ao modelo

de gestão da Administração por Objetivos, visto que, se conclama a necessidade dos resultados para que eles sejam examinados com urgência e, assim, a dinâmica das discussões se tornem fluentes.

Concomitante a essas concepções, o reconhecimento de que os conselhos são instâncias legítimas da vivência de uma gestão pautada em princípios democráticos se coloca nas idéias, respectivamente, de construção democrática das pautas, do seu papel de co-gestão de uma entidade pública, na paridade representativa, na reflexão das relações internas de reprodução status quo ou ‘feudos de poder’, enfim, aspectos que apontam na direção de buscar a concepção de uma gestão numa perspectiva mais democrática.

### **3.4 As Concepções de poder, autoridade e participação**

No desenvolvimento do estudo, procurou-se apreender as visões dos entrevistados com relação às concepções de participação, de poder e de autoridade.

Quanto à participação, vários aspectos foram destacados. Um primeiro aspecto refere-se à questão da representatividade. Como vimos na descrição da composição do CONSUN e do CONDIR os diferentes segmentos da universidade possuem um número de representantes distintos, com prevalência do segmento docente.

Para o Conselheiro H, essa realidade traz um sentimento de menor peso da contribuição dos técnicos nos processos decisórios

Essa diferenciação e esse quórum diferenciado de cada um dos segmentos trouxe a primeira questão que foi a seguinte, nem todos se sentem participativos no processo, se sentem co-participes de segunda linha, a nossa presença e a nossa posição elas tem importância menor do que outras. (CONSELHEIRO H)

Como se observa, a visão e o significado da participação, nos processos decisórios estariam vinculados à quantidade de representantes, e essa quantidade, por sua vez, determinaria o tipo de participação.

Outro aspecto lembrado como elemento definidor da participação refere-se à diversidade das áreas de conhecimento a que estão vinculados os membros do CONSUN e do CONDIR. Esse seria um fator determinante para a diversidade de “posturas” existentes. É o que sintetiza o Conselheiro B.



Quanto ao CONSUN, há diversidade de postura mesmo entre as várias áreas de conhecimento. Eu acho que no CONDIR o aspecto de áreas, você não vê grande diferenças porque, como eu disse, todos administram uma unidade com professores, alunos. Agora no CONSUN, isso eu acho que é mais aparente, porque você está discutindo política também, né. Então, a gente no CONDIR é mais pontual, administrativo. (CONSELHEIRO B)

Observa-se, por meio desse depoimento, que, mais uma vez, evidencia-se uma visão dicotomizada das dimensões e funções políticas e administrativas dos Conselhos Superiores na UFU. Isso acaba por reforçar a idéia de que a “natureza” de determinado Conselho seria fator definidor do tipo de participação e atuação que nele ocorreria.

Como se observa até aqui, não se encontraram nos depoimentos, questionamentos quanto à possibilidade da participação efetivar-se ou não nas reuniões dos Conselhos estudados. Isso é fortemente frisado na fala do Conselheiro F:

Não, eu acho que é bem garantida a participação de todo mundo ali. Na época que eu estive lá, havia uma participação livre do conselheiro. Qualquer conselheiro, realmente, tinha direito a voz, coloca a sua posição. Eu não via assim um domínio de uma área ou outra não.

Todavia os contornos dessa participação são diferenciados. Assim, como o Conselheiro B, o Conselheiro G complementa com a seguinte análise:

Olha, os docentes da área de exatas e humanas participam com muita intensidade nos conselhos. A gente percebe que o pessoal da área de biomédicas participa com menos vontade do que os outros. Isso para os docentes, para os diretores de unidades e essa coisa toda. Dos diretores da universidade também, tem, em alguns momentos, a gente não vê a participação de muitos, a gente vê mais dos pró-reitores e do reitor né. (CONSELHEIRO G)

Chamou-nos a atenção o fato de nenhum dos conselheiros ter realçado posturas corporativistas no âmbito do CONDIR e do CONSUN. Apenas o Conselheiro E abordou esse aspecto, mas, ainda assim, com ressalvas.

Eu já vi participações fantásticas de estudantes, de técnicos administrativos como já vi participações lamentáveis. Isso depende muito da pessoa. Já vi realmente coisas muito boas sendo trazidas, mas também já vi atos de corporativismo inexplicável. Eu acho que, uma das coisas que se tem que ser vacinado quando se entra no conselho é o corporativismo. Você tem que pensar no bem da instituição.

Às vezes o bem da instituição pode ser, não necessariamente, o seu bem imediato, mas se for o bem da instituição você pode ganhar com isso mais adiante, você vai ter o retorno disso. (CONSELHEIRO E)

Como se observa, se, por um lado, posturas corporativas são questionadas, por outro, reconhece-se, também, a presença de outro tipo de postura, para além da dimensão específica de determinado segmento.

Todavia, se determinado órgão colegiado é formado por representantes de diferentes segmentos, há de se esperar que esses representantes se orientem pelos posicionamentos, pelas visões de seus representados. Esse é um pressuposto básico da democracia de caráter representativa. Considerar a “instituição” como realidade ausente de conflitos é negar sua natureza política, como fazem as teorias clássicas da administração.

Quando questionados sobre o papel que deve ser desempenhado pelo presidente de um Conselho, as concepções também se diversificam. São visões que vão desde o papel de coordenação e organização de toda dinâmica do conselho, até de exercer a tarefa de controlar o grupo ou até mesmo de evitar assuntos e não divulgar todas as informações.

O Conselheiro C assinala a tarefa de coordenador:

Eu acho que é de coordenar, mesmo, o Conselho. Basicamente, de coordenar. Sim, eu acho que é uma coordenação de trabalho. É presidência na realidade, o nome certo é presidir, não coordenar, mas é no papel de coordenação.

Por sua vez, o Conselheiro F ressaltou a importância de ele, como dirigente das reuniões, procurar não impor sua visão, suas propostas:

Eu acho que o presidente ele deve ser mais, é, dirigir as discussões e não é, não deve dirigir para posicionamento dele. [...] Ele deve, na realidade, acompanhar a reunião, ter uma direção dessa reunião de forma que ele não tenha influência nas decisões. [...] Então, o que eu acho que o presidente de todo o conselho deve fazer: evitar de impor a sua condição, deixar que os membros realmente discutam e tomem uma posição. (CONSELHEIRO F)

Na mesma perspectiva apontada até aqui quanto ao papel do Presidente dos Conselhos, o Conselheiro G referiu seu papel como formulador de consensos.

Bom, eu acho que ele tá ali como presidente desse conselho, existe essa figura ainda, ele tem que ter um certo controle sobre o grupo é lógico né, captar, o que tá

sendo colocado, tentar interagir formulando consensos, ou, tentando direcionar as coisas de um forma melhora pra universidade. (CONSELHEIRO G)

Mas, essas visões reforçam sobremaneira a idéia de interação, de modo que o conflito possa ser amenizado aos poucos. Ora, essa percepção pode ajudar a camuflar as visões de que a dominação por meio do conflito não ocorreria, o dirigente teria a função de integrar as pessoas, a sensação de não haver dominantes nem dominados. Nesse sentido, a concepção de homem aqui se aproxima da tendência de gestão que preconiza *o homo funcional*.

Outras visões, no entanto, também estão presentes. O Conselheiro D ressaltou o papel do Presidente do Conselho como um “administrador burocrático” do Conselho.

Bem, o presidente, de certa forma, organiza, ele faz toda a dinâmica do Conselho. Então ele também não tem uma função soberana total sobre o Conselho, porque o Conselho hoje te um regimento. Então, o presidente do conselho deveria simplesmente seguir o regimento. (CONSELHEIRO D)

Observa-se, aqui, uma visão meramente burocrática, formal, do papel e atuação de um Presidente de Conselho, reduzindo-o ao que delineamos anteriormente de *homo burocraticus*. Em certa medida, essa visão está presente, também, no depoimento do Entrevistado E:

Olha, o Presidente na sua função institucional tem que fazer os assuntos fluírem na reunião dos conselhos superiores. Mas também não só fazer fluírem, mas lutar também pela legalidade das medidas que são tomadas. Ele tem estar junto, ele tem que se assessorado pelo procurador da universidade, para realmente fazer com que a decisão da maioria seja feita, seja estampada, seja colocada.

Como se depreende, as concepções oscilam entre uma tendência de gestão mais conservadora, do ponto de vista das relações de poder exercidas pelo Presidente até uma concepção mais democrática, no sentido de ele ter o papel de dirigir as discussões sem influenciar nas decisões e também contribuir no cumprimento dessa decisão, fazendo com que a decisão da maioria seja efetivada.

### **3.5 A relação dos Conselhos com a Comunidade Universitária e Unidades Acadêmicas.**

O processo implementado de divulgação informatizada dos documentos, na página da internet na universidade, foi um dos elementos destacados como avanço na relação dos conselhos com a comunidade universitária, de modo que as informações a serem discutidas no decorrer das reuniões pudessem ser repassadas aos funcionários das Unidades Acadêmicas periodicamente. Isso fica evidente no depoimento que se segue.

Em relação a comunicação, enfim, dos Conselhos Superiores com a comunidade Acadêmica há um passo importante que foi dado que é a publicização das atas, das resoluções, que podem ser consultados nas páginas da internet da universidade. (CONSELHEIRO A)

Entretanto, também, foi muito evidenciada a relação de distanciamento existente entre os Conselhos e a comunidade universitária e entre esses conselhos e as Unidades Acadêmicas.

Bem, eu acho que existe um distanciamento muito grande dos conselhos das outras instâncias né. Os representantes de funcionários, os representantes de estudantes ele, normalmente, estão ligados a organizações de classe, e não necessariamente é o pensamento daquela classe. Até que ponto esta informação, o que é discutido no CONSUN chega lá no estudante de graduação, ou chega no estudante de pós-graduação. Ele [o representante] passa a fazer uma representação de uma categoria para discutir um assunto, dentro de uma visão específica do que ele acredita ou deixa de acreditar, então isso cria uma distância que é quase intransponível entre os conselhos e a comunidade acadêmica como um todo. Agora, é diferente da visão que eu tenho em relação à Unidade Acadêmica. Do ponto de vista administrativo ele não vai trazer e não vai fazer a ponte a não ser que ele não queira. Quer dizer, um assunto em pauta no CONSUN pode ser imediatamente na semana seguinte ser discutido dentro do conselho da Unidade Acadêmica e é a mesma coisa né planejamento que deve ser discutido. Agora, é uma visão mais administrativa, de hierarquia, pra onde vai e pra onde vem a informação. O que eu não vejo ocorrendo em todos os setores entendeu, né. Isso facilita a manipulação política. (CONSELHEIRO D)

O depoimento demonstra a relação de distanciamento entre representante e representados e permite inferir que, quando a relação dos conselhos com as Unidades Acadêmicas é frágil e a falta da articulação entre essas instâncias ocorre, tal situação pode facilitar a manipulação política no interior das Unidades Acadêmicas ou dentro dos conselhos.

Outro dado que esclarece os contornos do distanciamento entre os conselhos com a comunidade acadêmica diz respeito à situação de relacionar esse distanciamento com o tipo de representação exercida, pensamento este exposto da seguinte maneira:

Eu acho que ela deveria ser mais estreita. As pessoas que não participam dos conselhos superiores elas o encaram quase como uma entidade distante. Isso tem um pouco a ver com o caráter de representação, e a representação precisa ser aprimorada, mas as relações que eu vejo não é uma relação tão próxima quanto deveria. (CONSELHEIRO E)

Com efeito, entre todos os conselheiros que abordaram essa dimensão, fica evidente o reconhecimento de que a relação com a comunidade acadêmica precisa ser mais estreita para que as informações sejam pensadas com mais clareza.

Ao mesmo tempo, o que é salientado nesses depoimentos é o fato de a representação de determinado segmento parecer assumir os contornos de uma “representação” de caráter “delegativo”, à medida que as propostas dos representados são submetidas às propostas do representante.

### **3.6 A questão do planejamento institucional**

Um último prisma investigado, porém com a obtenção de poucos dados sistematizados, refere-se à questão do planejamento.

A maioria dos conselheiros avalia que não há um Plano ou Planejamento institucional na UFU. Questionado sobre esse aspecto; o Conselheiro D foi enfático: *“Na universidade nenhum, nenhum. Não existe. Na verdade eu acho que esse é o problema de funcionamento dos conselhos. De todas as instâncias”*.

De outra parte, o depoimento do Conselheiro G não se pstou tão veemente quanto à afirmação da não existência de planejamento na universidade, ainda que reconheça suas limitações:

Eu acho que as coisas, assim..., acho que não tem um planejamento muito bem definidos, não é? Tem a forma que acontecem as coisas. Eu acho que tem determinados temas que seria de determinadas importância de ser debatido, mas naquela época é protelado... (CONSELHEIRO G)

O planejamento de médio e longo prazo é percebido em duas visões, que apesar de distintas, se aproximam em alguns aspectos. Na primeira, a negação da existência acompanhada da concepção de construção de planejamento num viés de reforço à hierarquia institucional, na elaboração de um planejamento estratégico. Na segunda, o reconhecimento da existência de um planejamento indefinido na condução dos assuntos debatidos nas reuniões.

Com efeito, o que se evidencia é que, efetivamente, a questão do planejamento está longe de ser elemento estruturante dos processos de gestão nos Conselhos Superiores da UFU, apesar de ser um elemento central nas diferentes teorias administrativas.

Por último, é ressaltado o fato de o planejamento, por vezes, ser resultado do grupo dirigente da instituição

Hoje, eu sinto muito a questão do planejamento vindo muito da equipe que gere a universidade no sentido do reitor, do vice-reitor, do pró-reitor, do diretor. Eles fazem o planejamento. Eu acho que o CONDIR podia participar mais, até porque ele é co-gestor. (CONSELHEIRO E)

Como se depreende, as concepções são divergentes nesse aspecto em específico, de elaboração do planejamento no interior da instituição. É destacada a pouca participação do CONDIR nesse processo, ou seja, o próprio Conselho não está presente nas discussões sobre a questão do planejamento institucional.

### **3.7 Aproximações gerais do capítulo**

No decorrer dos quatro eixos de análise deste capítulo, que foram explorados em subitens, ficou claro que, de acordo com o levantamento das idéias e dos aspectos mais relevantes apresentados pelos conselheiros no que diz respeito ao papel dos conselhos, seu funcionamento e das relações internas e externas, pode-se apreender que essas instâncias são trazidas de maneira restrita para a reflexão por parte dos conselheiros entrevistados.

A preocupação demonstrada, na visão dos sujeitos, girou em torno dos aspectos operacionais e organizacionais quanto a estética das reuniões sem se aprofundar no seu papel e relação política, entretanto, com o decorrer dos questionamentos, o destaque para o

tempo de duração das reuniões e o tamanho de participantes é fator indicativo da eficácia de um reunião desse porte.

De maneira geral, os conselheiros apontaram para uma falta de racionalidade tanto na participação quanto na exposição dos pontos de vista no decorrer da reunião, de modo que falta uma objetividade nas reuniões.

Outro aspecto importante esclarece sobre a questão da representatividade, pois esse elemento é definidor de um conselho que preze pelos princípios da gestão democrática, nessa mesma linha de pensamento alguns conselheiros referem-se a necessidade de haver a democratização na construção das pautas dessas reuniões.

Com relação, em específico, sobre qual o conceito e o que cada conselheiro pensava sobre o fenômeno da participação, os posicionamentos deixam para reflexão que o processo de tomada de decisão é fruto da representatividade que participa em suas diferentes áreas do conhecimento, o que quer dizer que muitas das posturas assumidas durante a reunião são corporativistas e dependentes da diversidade das problemáticas e prioridades de cada área de conhecimento no interior da instituição.

Quando questionados sobre o papel do presidente, predominou a concepção de que além de ser coordenador, dirigente, formulador de consensos, também ele deve ser um administrador burocrático.

Sobre a relação desses dois conselhos com a comunidade acadêmica e com as unidades acadêmicas, em sua maioria, os pronunciamentos e as concepções evidenciaram a relação de distanciamento entre os representantes e os representados, pelo qual, por sua vez, podemos analisar com clareza um tipo de democracia que está por de trás dessa visão, ou seja, a perspectiva da democracia delegativa, em que um autoridade autoriza um porta voz para decidir em nome do representado.

Com relação ao planejamento institucional, esse aspecto merece atenção especial pelo fato de as concepções serem restritas quanto ao pensamento ou quanto a uma opinião formada, entretanto, em sua maioria, a avaliação dos conselheiros foi de que não há um plano ou planejamento institucional e quando existe um planejamento, ele é resultado do grupo dirigente da instituição. Tais considerações pressupõe que este é um tema ainda a ser explorada com mais cautela e com mais afinco a fim de considerar as múltiplas determinações que fazem com que os sujeitos da pesquisa posicionem-se dessa maneira.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do trabalho esteve voltado para a investigação das concepções e tendências de gestão nos processos decisórios na UFU, no âmbito do CONSUN e do CONDIR.

Nesse sentido, o fio condutor das análises das políticas educacionais na contemporaneidade, assim como da construção da fundamentação teórica, a partir das escolas clássicas de administração, empreendeu-se com o pensamento direcionado a análise e à apreensão das concepções e tendências de gestão do trabalho presentes nesses Conselhos.

Num primeiro momento, o estudo esteve voltado para a contextualização do desenvolvimento histórico e político da administração científica como princípios norteadores da gestão do trabalho, ao longo do século XX. A ampliação do conhecimento sobre os métodos e técnicas de trabalho empregados nas teorias clássicas e neoclássicas de administração e os diferentes direcionamentos na execução do trabalho foram elementos fundamentais para a compreensão e apreensão do desenvolvimento da teoria organizacional.

Essa contextualização, realizada no primeiro capítulo, considerou a organização do trabalho de acordo com os condicionantes históricos e, principalmente, as características procedimentais concebidas pelos principais teóricos da administração científica. Tal estudo permite afirmar que a evolução do pensamento administrativo, em seus diferentes tempos e movimentos, trouxe diversificados conceitos sobre a relação do homem com o trabalho.

Os pressupostos e fundamentos de cada teoria da administração estudada possibilitaram explorar tipologias de acordo com as relações estabelecidas do homem com o trabalho. Respectivamente, o conceito do *homo economicus*, do *homo social*, do *homo administrativo*, do *homo burocraticus*, do *homo funcional*, do *homo organizacional*, do *homo complexus* e do *homo flexível*. Cada tipologia analisada é composta pelo conjunto de abordagem do homem com o trabalho, ou seja, a teoria de administração específica de cada tipologia, seus princípios básicos, o tipo de incentivo e a metodologia de trabalho.

Ao analisar os princípios, as recomendações e os métodos de gestão do trabalho do movimento da administração científica, verifica-se, com clareza, quais são as concepções de gestão do trabalho em cada teoria de administração a partir de eixos norteadores, tais como: as concepções de poder, autoridade, participação, democracia e racionalidade.



Com efeito, a retomada dos aspectos da subjetividade do trabalhador relacionada com os métodos de produção do trabalho, no alcance da racionalidade, é fator determinante no emprego de inovações dentro das organizações, uma vez que, para o alcance da qualidade e da eficiência, as técnicas empregadas para o controle do serviço e do modo de produção necessitam do ajustamento da gestão e do trabalhador às novidades do mercado capitalista.

Desse modo, a mudança do enfoque, na teoria da administração clássica para a neoclássica, reelaborou o processo das atividades rotineiras por meio da idéia de descentralização, trabalho em equipe, planejamento, informatização em vez de concentrar suas forças somente nos fins. Essa mudança de enfoque incorpora princípios preconizados no taylorismo sem abandonar o princípio da flexibilização, de modo que convive com elementos da abordagem da gestão científica e com elementos da abordagem da gestão democrática.

O quadro conceitual dos pressupostos da gestão democrática traz para a reflexão o enfoque político da gestão do trabalho, quando considerada numa perspectiva de relações de poder, de conflitos e de tipos de participação. Para tanto, o fenômeno da participação configura-se como um dos pressupostos da gestão democrática, que tem se materializado nas instituições de diferentes formas e intensidade e, por vezes, uma participação esvaziada do seu significado emancipatório.

Nesse sentido, é preciso problematizar os discursos participativos empreendidos na sociedade capitalista e na governança democrática, de modo a caracterizar os tipos de democracia (direta, representativa, delegativa) com base na forma de governo e no tipo de participação, de modo a evidenciar que o conceito de democracia pode caminhar por, pelo menos, duas vertentes, a democracia liberal e a democracia participativa.

Apreende-se que os ideais democráticos são buscados e almejados como direito à participação e à liberdade, no entanto o pensamento sobre esses conceitos perpassam dois âmbitos, sendo um o institucional, que é o local de trabalho, e o outro que corresponde à manifestação do governo perante o cidadão.

No âmbito educacional, a gestão democrática é um caminho a construir, pois o exercício no sistema político brasileiro, até meados dos anos de 1980, movia-se orientado, marcadamente, pelo sistema autoritário e centralizador da ditadura militar. Em meio aos processos regulatórios e normativos, as reformas educacionais são empreendidas no

atendimento ao princípio da gestão escolar democrática. Tal fato significa a definição de novos rumos para as relações de trabalho no interior das instituições educativas.

De um lado, estudos sobre gestão democrática da educação e da escola demonstram a possibilidade de pensar na transformação social, ao se materializar a relevância da participação da comunidade nos espaços dos órgãos colegiados. Por outro lado, a viabilização dessa prática no interior das instituições educativas tem apresentado limitações devido ao contexto em que a gestão da escola se coloca e como os sujeitos concebem esses mecanismos emancipatórios da gestão democrática.

O perfil do ensino superior contextualizado no cenário internacional e nacional ao longo dos anos de 1990, descortina-se por meio de mudanças ocorridas na gestão do trabalho face à evolução da política econômica do capitalismo mundial. Essas mudanças se materializam na condução de reformas educacionais que respondam ao avanço do capitalismo, associado à manifestações globais de inserção de novos padrões de produção e consumo.

O avanço do capitalismo implicou, em linhas gerais, a busca de novas relações estruturais da sociedade com o Estado, à medida que o Estado Nacional reduz seu espaço de atuação nas políticas econômicas, uma vez que fragiliza sua inserção nas políticas sociais. A reestruturação do papel do Estado é concebida em três óticas respectivamente: a primeira justifica, do ponto de vista histórico, a insustentabilidade do capitalismo em momento de crise; a segunda, o seu envolvimento político econômico de regulação das relações entre capitalistas e classe trabalhadora e entre grupos econômicos e organismos internacionais, ou seja, uma redefinição global derivada da transnacionalização do capital; e uma terceira ótica, de caráter político social, que se justifica pela inserção do projeto neoliberal de organização da sociedade.

Nessas condições, é revelado o relacionamento político nacional em consonância com as diretrizes traçadas pelos organismos internacionais, basicamente, voltadas para a implementações de estratégias de reforma, para o ensino superior, de abertura comercial, liberalização financeira, desregulamentação do mercado e das leis trabalhistas, privatização, adoção de medidas de ajuste fiscal, dentre outras.

Um novo modelo de universidade é defendido nos documentos oficiais dos organismos internacionais. As políticas e medidas são voltadas para a expansão do sistema via privatização e no estímulo à diversificação no financiamento e à diferenciação dos sistemas e das instituições de ensino superior. O modelo de universidade presente nas

políticas para o ensino superior é sustentado pelo princípio da eficiência e norteado pela concepção de um modelo de gestão empresarial.

Ao analisar as diretrizes dos organismos internacionais para o ensino superior verifica-se a proximidade dessas medidas com as políticas implementadas em âmbito nacional, em destaque, as principais tendências identificadas são a tendência da privatização (caracterização dos serviços públicos como prioritariamente comerciais), da subordinação internacional do Estado (mudança na sua forma de organização do trabalho e no processo decisório, figura do Estado gerenciador e regulador) e da descentralização (uso estratégico do conceito de autonomia e fenômeno que permite o fortalecimento das ações minimalistas do Estado).

Nesse contexto, as reformas educacionais seguem o viés de políticas públicas reguladoras da gestão universitária, no sentido de promover a realocação das verbas públicas por meio da abertura da esfera pública não-estatal, de procedimentos avaliativos de controle da produção acadêmica, flexibilização na gestão e nos currículos, expansão das universidades, dentre outras medidas.

Mediante tais considerações, analisadas no decorrer dos governos FHC (1995-2002) e Lula da Silva (2003-2006), a constatação da continuidade de políticas, reformas e programas educacionais, oriundas de diretrizes traçadas, que têm evidenciado a desresponsabilização do setor público no provimento de melhores condições de trabalho, tem se evidenciado como fator preponderante. O teor dessas continuidades em relação às políticas implementadas são identificadas, principalmente, pelas tendências a privatização e descentralização.

A partir da contextualização teórica dos conceitos centrais da gestão do trabalho em seus princípios e recomendações, articulados com as políticas públicas voltadas para a educação superior dos últimos anos, o estudo aborda a problematização desse quadro conceitual com o objeto de análise propriamente dito.

Diante do exposto, apreende-se que a realidade pesquisada tem caminhado numa concepção de gestão diversificada, quanto à análise do funcionamento do CONSUN e CONDIR. Os posicionamentos em seu conjunto, reafirmam a internalização de procedimentos operacionais e gestoriais em conformidade a racionalidade de tempo e espaço, de anseio pela maior objetividade na organização desses conselhos. Em síntese, evidencia-se a presença de uma concepção e tendência de gestão predominantemente regida pelo princípio da eficiência.

Também, o destaque para a concepção de adoção de condições técnicas no trabalho, de separação entre a execução, função e planejamento de modo a deixar claro, nessa concepção, a necessidade de operacionalização do processo decisório, ou seja, estabelecer estruturas formais para, assim, agilizar o processo decisório.

Por outro lado, a concepção de que os conselhos são instâncias representativas da coletividade foi destaque importante para a organização administrativa e política da universidade de forma democrática. O reconhecimento da existência de relações de poder na busca pela manutenção do status quo, possibilitou visualizar que ocorre a diversidade e o conflito de idéias, no entanto a participação como mecanismo da gestão democrática é vista como elemento pacificador, que não altera as relações de poder estabelecidas no interior dos conselhos.

A problemática da participação como elemento pacificador permeia as relações no interior dos Conselhos pesquisados, seja pelo seu grau de intensidade, seja pelo seu distanciamento, justificado pelas relações de hierarquia estabelecidas nas decisões de determinados assuntos, como, por exemplo, a questão do planejamento.

Significa evidenciar que a participação nos conselhos tem vivenciado relações de corporativismo entre os conselheiros, de modo que ocorrem duas idéias divergentes, uma que entende que o papel do presidente do conselho deve ser de controlador e minimizador dos conflitos, e outra de direcionar as discussões sem influenciar nas decisões a fim de que a decisão da maioria seja considerada. Ao mesmo tempo em que a concepção de autoridade tende a conservar e manter o status quo, outra concebe as relações numa perspectiva mais democrática.

Nesse sentido, o movimento do estudo apontou para diferentes vertentes de análise, visto que o confronto com a realidade empírica e com os sujeitos constituíram novos processos investigativos a serem tratados em outros momentos de investigação, ressaltando aspectos em sua especificidade de modo a relacionar essas análises, que são uma primeira tentativa de trazer à tona a gestão do trabalho mediado pelas concepções de gestão presentes nos conselhos na UFU.

Por último, é possível inferir que há fortes indícios de que o modelo de “universidade operacional”, orientador das reformas na educação superior no contexto da reforma do estado levada a cabo ao longo dos anos de 1990 e início século XXI, marca, significativamente, as visões e posturas dos profissionais da educação na gestão da

universidade pública, em especial, quando analisamos o funcionamento do Conselho Universitário e do Conselho Diretor da UFU.

## Referências Bibliográficas

ADUFU-SS. Banco Mundial continua ditando as regras. In: *Boletim Informativo Semanal da ADUFU*. Uberlândia nº 134, de 14/07/ 2007. [www.adufu.org.br](http://www.adufu.org.br).

AGUIAR, Márcia Ângela. Sistemas Universitários na América Latina e as orientações políticas de agências internacionais. In: CATANI, Afrânio Mendes. *Novas perspectivas nas políticas de educação superior na América Latina no limiar do século XI*. Campinas: Autores Associados, 1998. (p.103-114)

ALTAFIN, Juarez. *Primeiros tempos: depoimentos sobre pessoas e fatos do início da Universidade Federal de Uberlândia*. Uberlândia: UFU, 1997. 154p

AMORIM, Débora Márcia. *A participação dos Conselhos de educação nas políticas públicas dos municípios: um estudo a partir da experiência do Conselho Municipal de educação de Uberlândia*. Dissertação de Mestrado. PPGE/FACED/UFU, Uberlândia, 2005

ANDES. As novas faces da reforma universitária do governo Lula e os impactos do PDE sobre a educação superior. In: *Cadernos ANDES*. Brasília/DF, n.25, p. 1-41 agos. 2007.

ANTUNES, Ricardo. *Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. São Paulo: Boitempo Editorial, 1999.

\_\_\_\_\_. *Uma esquerda fora do lugar: o governo Lula e os descaminhos do PT*. Campinas, SP: Armazém do Ipê (Autores Associados), 2006.

\_\_\_\_\_. *Adeus ao trabalho? : ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho*. 7ª edição. São Paulo: Cortez; Campinas, SP: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 2000.

AROCENA, Rodrigo. Qual o futuro da idéia latino-americana de universidade? In: *Políticas e gestão da educação superior: transformações recentes e debates atuais*. São Paulo: Xamã, 2003. (p.31-52)

BANCO MUNDIAL. 1995, p. 1-16. O ensino superior: as lições derivadas da experiência. In: *Revista Plural*. Tradução de Amílcar DÁvila de Mello. V.6, nº9 p.33-44, jan/jun, 1997.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira – São Paulo: Paz e Terra, 2000. (Pensamento crítico, 63).

\_\_\_\_\_. *Dicionário de Política*. 8ª edição. Brasília, DF. UNB, 1995.

BORDENAVE, Juan E. D. *O que é participação*. Editora brasiliense, 1ª edição, 1983. (coleção primeiros passos)

BORON, Atílio. A. Os novos “leviatãs” e a polis democrática: neoliberalismos, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (org). *Pós-neoliberalismo II*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999, p.7-167.

BRASIL. Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996. *Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional Brasília*: Senado Federal, subsecretaria de edições técnicas, 2002.

BRASIL. MARE. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado Brasília: DF, 1995.

BRAVERMAN, Harry. *Trabalho e capital monopolista: a degradação do trabalho no século XX*. Tradução de Nathanael C. Caixeiro. 3ª edição. Zahar editores. Rio de Janeiro, 1981.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. In: *Revista do Serviço Público*. 50 (4), 1999 p. 5-30.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. Neoliberalismo e o Consenso de Washington; a verdadeira concepção de desenvolvimento do governo FHC. In: MALAGUTI, Manoel L.; CARCANHOLO, Marcelo D. & CARCANHOLO, Reinaldo A. (orgs). *Neoliberalismo a tragédia do nosso tempo*. São Paulo: Cortez, 1998, p.15-35

CATANI, Afrânio Mendes & OLIVEIRA, João Ferreira. A reestruturação da educação superior no debate internacional: a padronização das políticas de diversificação e diferenciação. In: *Educação Superior no Brasil: reestruturação e metamorfose das Universidades Públicas*. Petrópolis: Vozes, 2002.

CHAUÍ, Marilena. A universidade em ruínas. In: TRINDADE, Héliogio(org). *Universidade em ruínas na república dos professores*. Petrópolis, RJ: Vozes/Rio Grande do Sul: CIPEDS, 1999, p. 211-223.

CHAUÍ, Marilena. *Escritos sobre a universidade*. São Paulo: UNESP, 2001 (p.195-205).

\_\_\_\_\_. A universidade pública sob nova perspectiva. In: *Revista Brasileira de Educação*, set-dez, nº 24, São Paulo, 2003. (pp5-15).

CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à Teoria Geral da Administração*. 2ª edição revista e atualizada. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

CONCARI, Sonia B. El enfoque interpretativo em la investigacion em educacion em ciências. In: *Ensaio: aval.pol.públ. Educ*, Rio de Janeiro, v. 10, n.36. p. 315-330, jul./set. 2002.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo*. São Paulo: Cortez, 2000.

CURY, C. R. J. A educação básica no Brasil. In: *Educação & Sociedade*, Campinas, nº80, v. 23, número especial, 2002, p. 169-201.

DAHL, Robert. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: EDUSP, 1997.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O que é participação política*. São Paulo: Abril Cultural: Brasiliense, 1984.

DIAS, Marco Antonio Rodrigues. Comercialização no ensino superior: é possível manter a idéia de bem público? In: *Educação & Sociedade*, v.24, n.84. Campinas, 2003. (p.817-838)

DOURADO, Luiz Fernando(coord), OLIVERIA, João Ferreira, SANTOS, Catarina de Almeida. *A qualidade da educação: conceitos e definições*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

DOWBOR, Ladislau. Globalização e tendências institucionais. In: DOWBOR, Ladislau, IANNI, Octavio, RESENDE, Paulo-Edgar. *Desafios da globalização*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. *Da universidade “modernizada” à universidade disciplinada: Atcon e Meira Mattos*. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1991 (coleção educação contemporânea).

FAYOL, Henri. Administração industrial e geral; tradução para o português de irene Bojano e Mário de Souza. 9ª edição. São Paulo, Atlas, 1976.

FELIX, Louissa Penha M. *Projeto de Reforma do setor de ensino superior brasileiro*. Relatório técnico de consultoria. Programa Universidade século XXI. MEC/Sesu/DEPES.2004-2007. 105p.

FONSECA, Marília. O banco do império. In: *Revista Veja*. Entrevista concedida à Paulo Moreira Leite. 23 de novembro de , 1994.

GENTILI, Pablo. O consenso de Washington e a crise na América Latina. In: GENTILI, Pablo (org). *Falsificação do consenso: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo*. Petrópolis: Vozes, 1998.

GOMES, Alfredo Macedo. Estado, mercado e educação superior no Brasil. In: *Educação & Sociedade*, v. 24, n.84, Campinas, 2003 (p. 839-871)

\_\_\_\_\_. Política de avaliação da educação superior: controle e massificação. In: *Educação & Sociedade*. V. 23, n. 80, setembro/2002, p. 277-300. (819-844)

HARVEY, David. A transformação político-econômica do capitalismo do final do século XX. In: *A condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1993, p. 117- 183

IANNI, Octavio. *Teorias da globalização*. 4ª edição. RJ: Civilização Brasileira, 1997.

\_\_\_\_\_. A política mudou de lugar. In: DOWBOR, Ladislau, IANNI, Octavio, RESENDE, Paulo-Edgar. *Desafios da globalização*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997

KWASNICKA, Eunice Laçava. *Teoria geral da administração: uma síntese*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 1989



LIMA, Kátia Regina de S. Reforma universitária do governo Lula; o relançamento do conceito de público não-estatal. In: NEVES, Lúcia M. W (org). *Reforma universitária do governo Lula: reflexões para o debate*. São Paulo: Xamã, 2004. p. 23-46.

LIMA, Kátia Regina de Souza. Governo Lula –“neoliberalismo requeitado e requintado”- elementos políticos da reforma da educação superior. In: *Universidade & Sociedade*, ano XIII, nº 32, 2004. (p.54-68)

LIMA, Licínio C. Problemas de focalização no estudo da escola: o modo de funcionamento díptico da escola como organização. In: LIMA, Licínio C. *A escola como organização educativa*. São Paulo: Cortez, 2001 p. 45-114.

LORDÊLO, J. A. C. Publicização da gestão escolar: descentralização radical, privatização ou desresponsabilização do Estado? In: *Revista Brasileira de política e Administração da Educação*. Porto Alegre, v. 17, n. 2, jul/dez. 2001, p. 171-186.

LUCAS, John Randolph. *Democracia e participação*. Trad. De Cairo Paranhos Rocha. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1985. (Coleção pensamento político)

LUCENA, Carlos. *Tempos de destruição: educação, trabalho e indústria do petróleo no Brasil*. Campinas, SP: Autores Associados: Uberlândia, MG: EDUFU, 2004.

MANCEBO, Deise. Universidade para todos: a privatização em questão. In: *Pró-Posições/Universidade Estadual de Campinas*, Faculdade de Educação. Campinas, SP, v. 15, n.3 (45), set/dez, 2004. (p.75-90).

MARQUES, Mara Rúbia Alves. Padrões históricos do (Neo) Liberalismo Brasileiro e Reforma Educacional nos Anos 90: um balanço da era FHC. In: *Anais do II Congresso de Pesquisa e Ensino em História da Educação em Minas Gerais*, realizado em Uberlândia – MG, de 06 a 09 de maio de 2003, p.1031-1041, CD-ROM.

\_\_\_\_\_. Autonomia ou flexibilização: o atual dilema profissional docente. In: SGUISARDI, V. (org). *Educação superior – novos e velhos desafios*. São Paulo: Xamã, 2000 p. 219-234.

MARTINS, A. S. & NEVES, Lúcia M. W. A proposta de autonomia universitária do governo Lula. In: NEVES, Lúcia M. W (org). *Reforma universitária do governo Lula: reflexões para o debate*. São Paulo: Xamã, 2004.

MENDONÇA, E. F. Estado patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil. In: *Educação & Sociedade*, Campinas, n.75, ago.2001, p.84-104.

MOTTA, Fernando C. Prestes. Administração e participação: reflexões para a educação. In: *Revista da Faculdade de Educação*. São Paulo, 10 (2): 199-206 jul-dez, 1984.

\_\_\_\_\_. *Teoria geral da administração: uma introdução*. 7ª ed.rev. ampl. São Paulo: Pioneira, 1979.

\_\_\_\_\_. *Teoria das organizações: evolução e crítica*. 2ª edição. rev. ampl.. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2003.

MOTTA, Paulo Roberto. *Gestão contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente*. 3ª edição. Rio de Janeiro: Record, 1993.

NEFFA, Julio César. Crisis Y emergencia de nuevos modelos productivos. In: GARZA, Enrique de la (org). *Los retos teóricos de los estudios del trabajo hacia el siglo XXI*. Buenos Aires: CLACSO, 1999.p. 69-115.

O'DONNELL. Guillermo. Democracia delegativa? In: *Novos Estudos CEBRAP* , nº 31, outubro, 1991, pp.25-40.

OTRANTO, Célia Regina. Desvendando a política da educação superior do governo Lula. In: *Universidade e Sociedade*, DF, Ano XVI, nº 38, junho de 2006.

PARO, Vitor Henrique. *Administração escolar: introdução crítica*. 2ª edição. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1987.

\_\_\_\_\_. *Escritos sobre educação*. São Paulo: Xamã, 2001.

\_\_\_\_\_. O princípio da gestão escolar democrática no contexto da LDB. In: *Revista Brasileira de Política e Administração*. Associação Nacional de Política e Administração da Educação. V. 1, n.1 jan/jun, 1983. Porto Alegre: Anpae.

PIMENTA, C. C. A reforma gerencial do Estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais. In: *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 32 (5), set/out. 1998, p.173-199.

POZ, Maria Ester Dal. Gestão universitária: insumos para uma discussão. In: *EccoS Revista Científica*. UNINOVE, São Paulo; n.1, v.5, p.115-130.

RAMOS, Alberto Guerreiro. *A nova ciência das organizações: uma reconceituação da riqueza das nações*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, 1989.

ROCHA, Vânia Amaral da. *Políticas de avaliação docente no ensino superior: A gratificação de estímulo à docência (GED) no contexto da Universidade Federal de Uberlândia*. Dissertação de Mestrado. PPGE/FACED/UFU, Uberlândia, 2005.

SANDER, Benno. *Administração da Educação no Brasil: Evolução do Conhecimento*. Fortaleza, Edições UFC; Brasília, DF, Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação, 1981.

\_\_\_\_\_. *Consenso e conflito: perspectivas analíticas na pedagogia e na administração da educação*. Livraria Pioneira Editora São Paulo, Universidade Federal Fluminense, RJ, 1984.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A universidade no século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade*. São Paulo: Cortez, 2004. (Coleção questões de nossa época).

\_\_\_\_\_. Da idéia de universidade à universidade de idéias. In: *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 8ª edição. São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In: OLIVEIRA, F; PAOLI, M. C. *Os sentidos da democracia – políticas do dissenso e hegemonia global*. Petrópolis: Vozes, Brasília: NEDIC, 1999, p.83-129.

SARAIVA, Luiz A. S. Consenso ou consentimento? A pseudodemocracia na organização contemporânea. In: PIMENTA, S. M. & CORREA, Maria L. *Gestão, trabalho e cidadania: novas articulações*. Belo Horizonte: Autêntica/CAPEAD/FACE/UFMG, 2001, p.125-145.

SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada*. Editora Atica S.A. São Paulo. Série fundamentos, 1994.

SCHWARTZMAN, Simon. *Bases do autoritarismo brasileiro*. 3ª edição, Rio de Janeiro: Campus, 1988.

SGUISSARD, Valdemar. Educação superior no limiar do novo século: Traços internacionais e marcas domésticas. In: ZAINKO, Maria Amélia Sabbag & GISI, Maria Lourdes. *Políticas e gestão da educação superior*. Florianópolis: Insular, 2003.(p.195-222).

\_\_\_\_\_. Autonomia Universitária e mudanças no ensino superior; da polissemia do conceito às controvérsias de sua aplicação. In: CATANI, Afrânio Mendes. *Novas perspectivas nas políticas de educação superior na América Latina no limiar do século XXI*. Campinas: Autores Associados, 1998 (p. 29-48)

\_\_\_\_\_. Reforma Universitária no Brasil – 1995-2006: precária trajetória e incerto futuro. In: *Educação & Sociedade*. Campinas, vol.27, n. 96 – Especial, p. 1021-1056, out. 2006

SILVA Jr & SGUISSARDI, Valdemar. *Novas Faces da Educação Superior no Brasil*. Prefácio de Francisco de Oliveira. 2ª edição ver. – São Paulo: Cortez; Bragança Paulista, SP: USF-IFAN, 2001.

SILVA Jr. João dos Reis. *Reforma do Estado e da Educação no Brasil de FHC*. São Paulo: Xamã, 2002.

SILVA, M. A. da. Política educacional do Banco Mundial entre 1970 e 1996. In: \_\_\_\_\_ *Intervenção e consentimento – a política educacional do Banco Mundial*. Campinas, SP: Autores Associados: São Paulo: FAPESP, 2002, p.49-113.

SILVA, Marcelo S. P. *Relações de trabalho na escola pública: Práticas sociais em educação em Minas Gerais (1983-1994)*. São Paulo, 1999. Tese de Doutorado. UNICAMP.

SOARES, Laura Tavares. Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina. 2ª edição. São Paulo, Cortez, 2002. (Coleção Questões da Nossa Época,)

SOARES-BAPTISTA, Rozália Del G. Paternalismo industrial e novos modelos de gestão no Brasil: mudança de discurso ou de contexto. In: PIMENTA, S. M. & CORREA, Maria L. *Gestão, trabalho e cidadania: novas articulações*. Belo Horizonte: Autêntica/CAPEAD/FACE/UFMG, 2001, p.109-123.

SOBRINHO, José Dias. Alguns problemas estruturais da América Latina e dificuldades de inserção no mundo globalizado. In: *Dilemas da educação superior no mundo globalizado: sociedade do conhecimento ou economia do conhecimento?* São Paulo: Casa do Psicólogo, 2004. (p.196-203)

SOBRINHO, José Dias. Modernização e ensaios de reformas da educação superior latino-americana. In: *Dilemas da educação superior no mundo globalizado: sociedade do conhecimento ou economia do conhecimento?* São Paulo: Casa do Psicólogo, 2004. (p.1. (p.204-210)

\_\_\_\_\_. Internacionalização, cooperação e transnacionalização da educação superior na América Latina. In: *Dilemas da educação superior no mundo globalizado: sociedade do conhecimento ou economia do conhecimento?* São Paulo: Casa do Psicólogo, 2004. (p.211-218).

\_\_\_\_\_. Tendências internacionais na educação superior. Um certo horizonte internacional: problemas globais, respostas nacionais. In: ZAIKO, Maria Amélia Sabbag, GISI, Maria Lourdes. *Políticas e gestão da educação superior*. Florianópolis: Insular, 2003. (p.161-194)

\_\_\_\_\_. Educação superior: flexibilização e regulação ou avaliação e sentido público. In: DOURADO, Luiz F, CATANI, A. M. & OLIVEIRA, João F. *Políticas e gestão da educação superior: transformações recentes e debates atuais*. São Paulo: Xamã; Goiânia: Alternativa, 2003. p. 97-116.

SOUZA, Ana Cecília Jorge de. *A democratização da gestão na educação superior: uma análise do processo de sucessão dos dirigentes universitários entre 2000 e 2005*. Dissertação de Mestrado, PPGE/FACED/UFU, 2007.

SOUZA, Raquel Aparecida. *Da UNITINS à UFT: Modelos e práticas gestoriais na educação superior do estado de Tocantins no limiar do século XXI*. Dissertação de Mestrado PPGE/FACED/UFU, 2007

TAYLOR, F. W. *Princípios da Administração Científica*. Tradução de Arlindo Vieira Ramos. 7ª edição. Editora Atlas S.A, 1976.

TEIXEIRA, Lúcia Helena G. (org); LOPES, Paulo Roberto C.; FERREIRA, Maria L. de S. & RODRIGUES, Rubens L. *O diretor da unidade escolar frente as tendências presentes na gestão da educação pública*. Projeto de pesquisa. Juiz de Fora, julho, 2001 [impresso]

TEIXEIRA, Lúcia Helena G. Cultura organizacional da escola: uma perspectiva de análise e conhecimento da unidade escolar. In: *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v.16, n.1. Porto Alegre; ANPAE, jan./jun.2000, p. 7-22.

TRAGTENBERG, Mauricio. *Administração, poder e ideologia*. São Paulo: Moraes, 1980a.

\_\_\_\_\_. *Burocracia e ideologia*. São Paulo: Ática, 1974, reimpressão, 1980b.

TRINDADE, Hélió. A República em tempo de reforma universitária: o desafio do governo Lula. In: *Educação & Sociedade*, Campinas, vol.25, nº 88, Especial, 2004. (p. UNESCO. *Compendio Mundial de la educación: comparación de las estadísticas de educación en el mundo*, 2004. [www.uis.unesco.org](http://www.uis.unesco.org).

UNESCO. *Informe regional: alcanzando las metas educativas*. OREALC/UNESCO. Santiago. Ministério de Educación de Chile, 2003.

UNESCO. Relatório sintético sobre as tendências e desenvolvimentos na educação superior desde a Conferência Mundial sobre educação superior. (1998-2003). In: *Educação Superior: reforma, mudança e internacionalização: anais*. (Conferência Mundial de educação superior + 5), UNESCO, Paris, 23-25 junho 2003. [www.unesdoc.unesco.org](http://www.unesdoc.unesco.org).

UNESCO. *Compendio Mundial de la educación: comparación de las estadísticas de educación en el mundo*, 2004. [www.uis.unesco.org](http://www.uis.unesco.org).

VIDAL, Maria Helena Candelori. *Atando nós que constroem redes...: a expansão da Rede Pitágoras no contexto da transnacionalização da educação*. Dissertação Mestrado. Faculdade de educação/UFU, 2006

WEBER, Max. *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Tradução de Regis BARBOSA E Karen Elsabe Barbosa; Revisão Gabriel Cohn. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1991.

\_\_\_\_\_. *Max Weber*. Organizador Gabriel Cohn e Coordenador: Florestan Fernandes São Paulo: Editora Ática, 7ª edição, 2006. (Coleção Grandes Cientistas Sociais).

\_\_\_\_\_. *Sobre a universidade: o poder do Estado e a dignidade da profissão acadêmica*. Tradução técnica Augustin Wernet. São Paulo: Cortez, 1989. (Coleção pensamento e ação).

WEBER, Silke. Notas sobre o CNE e a qualidade do ensino superior. In: *Revista Educação e Sociedade*, v.23, n. 80, setembro, 2002, p. 91-96.

WERLE, F. O. C. Novos tempos, novas designação e novas demandas; diretor, administrador ou gestor escolar. In: *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*. Porto Alegre, v. 17, n. 2, jul./dez. 2001, p. 148-160.

## ANEXO I – Roteiro de entrevistas

### **Perguntas que contemplam tanto CONSUN como CONDIR**

- 1) Há quanto tempo você é servidor (a) da Universidade Federal de Uberlândia? Lotado em qual Unidade Acadêmica? (Fale um pouco de sua trajetória na Universidade.)
  - Quais as funções administrativas que você já desempenhou na Universidade? (Quantos, quais funções...)
  - Você participou de quais conselhos superiores e por quanto tempo em cada conselho?
- 2) Como você analisa o papel dos Conselhos Superiores na UFU? (mais especificamente o CONDIR e o CONSUN)
- 3) Como você avalia o funcionamento dos Conselhos Superiores na UFU?
  - Quais os principais problemas ou dificuldades que você identifica no funcionamento dos Conselhos na UFU, em especial no Conselho Diretor? O que pode ou precisa ser melhorado no funcionamento dos Conselhos na UFU, especial do CONDIR?
- 4) Quais os aspectos internos e externos que mais influenciam esse funcionamento? (mais especificamente o CONDIR e o CONSUN)
  - Como você vê a influência da sociedade, das políticas em geral na organização do trabalho na Universidade?
- 5) Quais foram os principais temas debatidos na sua vivência no CONDIR e no CONSUN?
- 6) Como você avalia a participação dos conselheiros no CONDIR e no CONSUN?
- 7) Você avalia que as informações à disposição dos conselheiros sobre a Universidade são suficientes para que eles possam tomar as decisões dentro dos assuntos debatidos e deliberados?

- 8) Como você avalia a relação dos Conselhos Superiores com a comunidade acadêmica em geral e com as Unidades Acadêmicas em específico?
- 9) Qual o papel que deve ser desempenhado pelo Presidente de um Conselho na Universidade, em especial do CONDIR?
- 10) O CONDIR consegue informar a comunidade acadêmica sobre suas principais deliberações?
- 11) Que aspectos poderiam ser melhorados ou aprimorados nos conselhos superiores da UFU?
  - Você acha que as relações interpessoais influenciam na organização do trabalho na Universidade? Como?
  - Como você avalia o planejamento de médio e de longo prazo na Universidade? Você acha que ele existe?