

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

MARIA DO CARMO SANTOS NETA

**O RASTRO DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO
NOS SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS EDUCACIONAIS: UM
ESTUDO DE CASO**

Rio de Janeiro

2007

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

MARIA DO CARMO SANTOS NETA

**O RASTRO DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO NOS
SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS EDUCACIONAIS: UM ESTUDO DE
CASO**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação do Centro de Filosofia e Ciências Humanas (CFCH) da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutor em Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Speranza França da Mata

Rio de Janeiro
2007

Neta, Maria do Carmo Santos.

O rastro da reforma do aparelho do estado nos serviços administrativos educacionais: um estudo de caso/ Maria do Carmo Santos Neta. Rio de Janeiro, 2007. xi, 215 f.: il.

Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade de Educação, 2007.

Orientadora: Speranza França da Mata

1. Reforma. 2. Administração Pública
3. Qualidade – Teses.

I. Mata, Speranza França da (Orient.). II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Faculdade de Educação. III. Título.

MARIA DO CARMO SANTOS NETA

**O RASTRO DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO NOS
SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS EDUCACIONAIS: UM ESTUDO DE
CASO**

Rio de Janeiro, 29 de janeiro de 2007.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Speranza França da Mata (Orientadora, UFRJ)

Profa. PhD. Ana Canen (UFRJ)

Profa. Dra. Lia Ciomar Macedo de Faria (UERJ)

Prof. Phd. Paulo Afonso Lopes da Silva (IME)

Prof. Dr. Joel de Araújo (UFF)

Ao núcleo familiar:
pai, mãe, irmãos, tias e sobrinho...
razão de muitas ações!!!

À Angélica,
uma estrela que ilumina nossos dias!

AGRADECIMENTOS

Agradecer... nominar é correr o risco de não ser fiel à lembrança dos muitos que passaram e deixaram sua marca nesta trajetória. E porque esta se faz de pequenos encontros, optei por agradecer na identificação de algumas pessoas que representam os sentimentos que me acompanharam neste período.

Começo na amplidão de Deus, com sua possibilidade de representar um pouco de cada um em seu Todo universal.

À segurança do retorno sempre nas ausências: minha família (pais, irmãos, tias e sobrinho), porto seguro aqui representado pela figura materna que, ultrapassando seus limites intelectuais, nos ensina o valor de cada significado da vida além das letras.

À disponibilidade e à paciência no Rio da Luiza, da Claudia e do JCludio, pelas idas e vindas dos encontros para orientação... mais uma vez o sentido de família, união apreendida no aconchego do lar, falou mais alto, obrigada!

À amizade, nossa! O que é o homem sem os amigos. Os queridos e os intrometidos, os presentes e aqueles que aparecem, impossível nominá-los, são tantos e tantas, e sei que sabem quem são. Obrigada Marízia, Zezé e... pela presença!

À coragem, dedico esse sentimento à profa. Speranza, a quem agradeço todos os minutos que esteve comigo, instruindo, criticando, ensinando, orientando e sobretudo, tornando meus dizeres mais brilhantes, minha eterna gratidão!

À responsabilidade dos professores Reuber Scofano e André Penna Firme.

À capacidade de sonhar e de se envolver do prof. Francisco Cordeiro, que bom saber que alguém, ainda, acredita... no homem!

O respeito pela individualidade aos meus colegas do curso, cujas diferenças não criaram laços, mas proporcionaram a descoberta de que cada um é o que dá conta de ser... Foi um prazer estar com você, Lícia!

À banca examinadora, os professores Joel e Paulo e as professoras Ana e Lia, obrigada por participarem e dividirem comigo este título. Cel. Lopes, obrigada por me iniciar nesta estrada.

Às dicas e orientação do colega Prof. Márcio Eurélio Rios de Carvalho, meu reconhecimento.

Ao desprendimento da Marise Santana.

Ao incentivo do Paulo Rodrigues.

Ao meu trabalho, lembro da administração Mario e Maria, primeiro passo rumo a esta conquista. Obrigada *boss*, Amauri, porque confiou em mim! E, atualmente, ao querido professor, paraninfo e.... ufa! Reitor Helvécio, obrigada! A todos meus colegas da UFSJ, muitos dos quais contribuíram com este trabalho, obrigada por torcerem por mim. Obrigada, também, aqueles que não se manifestaram, o seu silêncio foi uma resposta...

À academia, IPTAN, local onde desenvolvo o prazer de ir além... Lenine, não desista! Meus alunos... meus colegas, um time muito legal!

À CAPES, instituição pública, que em nível de exclusividade concedeu uma bolsa para que um técnico administrativo, eu, pudesse cursar o Doutorado. Que isso seja uma prática e não uma exceção, ainda assim, meus agradecimentos. Aqui lembro as colegas da DIEPG/UFSJ e também da secretaria da pós-graduação da UFRJ, eu sei, que, sem vocês, não há academia.

Não vou me desculpar por possíveis ausências e desencontros, porque não me afastei, pelo contrário, busquei nos encontros a energia para continuar. Aprendi com Cora Coralina: *sei que nada do que vivemos tem sentido se não tocarmos o coração das pessoas*. Corro o risco de ir além, acrescentando que precisamos também ser tocados; por isso, não importa o tempo, mas a intensidade.

E com um abraço intenso e imenso, (lembro a MCarmo Narciso), agradeço a todos que estiveram comigo e àqueles que continuarão a se perguntar para que tudo isto? Não sei. Afinal, a dúvida é o que move minha vontade de saber o que vem depois...

Horas íntimas

“Será sempre nas horas íntimas que nosso pensamento revelará quem realmente somos por dentro.

Quando a solidão nos invadir a alma, nos convidando a fugir do mundo, buscaremos a intimidade de nosso aposento e ali dentro esvaziaremos a casa com que nos apresentamos ao mundo.

Surgirão pensamentos de agonia. E o ritmo respiratório se nos descompassará no peito, aumentando mais ainda a ansiedade já existente.

Nascerão pensamentos de revolta. E nem por isso os fatores que os motivaram deixarão de existir ou ocorrerá, isoladamente a reversão da situação que nos indignou.

Adotando renovada postura interior, poderemos abrigar nessas horas em nossa casa mental:

Pensamentos de alegria. Viver é recordar... bons momentos.

Pensamentos de confiança. E enzimas específicas passarão a inundar nosso delicado psiquismo cerebral, propiciando-nos bem-estar e otimismo para enfrentamento dos desafios existenciais.

Quando surja em tua vida as chamadas horas íntimas, por breves instantes que seja, isola-te do mundo externo, silencia o verbo palrador em desalinho e sossega tua usina mental. Após, alça teu pensamento ao infinito pelo veículo da prece refazente e aguarda em clima de tranqüilidade o escoar das horas, laborando infatigável nas leiras do sumo bem.

Será nessas horas íntimas que Deus agirá em teu favor e em favor daqueles por quem oras.

Confia e Deus te socorrerá!”

Assim se faz o percurso de um(a) doutorando(a).

Joanna de Ângelis

(psicografia de Marcel Mariano/Salvador-BA em 11/2006)

RESUMO

NETA, Maria do Carmo Santos. **O rastro da reforma do Aparelho do Estado nos serviços administrativos educacionais**: um estudo de caso. 2007. Tese (Doutorado em Educação)-Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

A pesquisa, de cunho qualitativo, tem como objeto analisar o impacto da transposição dos conceitos mercadológicos para a administração educacional, sobretudo nos serviços administrativos do ensino superior.

Acompanhando o processo histórico da administração pública no Brasil, observa-se que, desde a década de 1990, impulsionadas pelas políticas neoliberais, muitas mudanças com características salvacionistas foram inseridas na rotina dos serviços públicos. Com intenção de promover uma política descentralizadora e com perspectivas de atender à sociedade, o Estado, a partir de um cenário globalizado e com uma visão neoliberal, assumiu contornos mercantilistas em busca de resultados com eficiência e eficácia.

Para o Estado, o desempenho das instituições públicas deveria passar pelo controle exercido nas organizações privadas, nos quais a avaliação é pontuada de acordo com os resultados obtidos. Daí, a denominação atual Administração Pública Gerencial voltada para resultados, suplantando os antigos modelos de Administração Pública Burocrática e Administração Pública Patrimonial, conforme teorizados por Max Weber (1864-1920), e que obtiveram enorme fortuna crítica no âmbito dos estudos da administração pública brasileira.

Com a competitividade e a concorrência então instauradas pela era globalizante, as empresas, mais intensamente, passaram a buscar a eficácia nos programas de qualidade em seus ambientes organizacionais. Nessa vertente, nem mesmo a educação escapou do empreendedorismo empresarial, seduzida pelas positivities propagadas nos postulados da Qualidade Total, trazidos nos preceitos da Reforma do Estado.

ABSTRACT

NETA, Maria do Carmo Santos. **O rastro da reforma do Aparelho do Estado nos serviços administrativos educacionais**: um estudo de caso. 2007. Tese (Doutorado em Educação)-Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

This qualitative study seeks to analyze the impact of the transposition of market concepts to educational administration, mainly in the superior education administrative services.

Observing the history of public administration in Brazil, one can see that beginning in 1990, fostered by neoliberal policies, many urgent changes were inserted in the public services routine. Intent on promoting a decentralized policy to attend society, the State, from a globalized scenario and a neoliberal vision, assumed mercantilist features searching for efficient and effective results.

The State believes that the performance of public institutions should be judged in accordance with final results, as are private organizations. That is why the present denomination is Managerial Public Administration based on results, suppressing the old models of Bureaucratic Public Administration and Patrimonial Public Administration, idealized by Max Weber (1864-1920), and severely criticized in the study of Brazilian public administration.

With the competitiveness inherent in the globalization process, companies started to search intensely for effectiveness in the quality programs of their organizational environments. From this viewpoint, not even education escaped the enterprise initiative, seduced by the positive propagandas in the Total Quality postulate, brought by the rules of State Reform.

Through the method of Case Study, of Report Technique and Content Analysis, based on questionnaires, it was possible to build an overview of the problems and perceptions of employees involved with the process of implementing the Quality Program in Public Service, mainly in the beginning of 1990, in the government of Fernando Henrique Cardoso – FHC.

RÉSUMÉ

NETA, Maria do Carmo Santos. **O rastro da reforma do Aparelho do Estado nos serviços administrativos educacionais**: um estudo de caso. 2007. Tese (Doutorado em Educação)-Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

Cette recherche qui a une vision qualitative, a pour but l'analyse du choc provoqué par la transposition des concepts de marché vers l'administration éducationnelle et surtout dans les services de l'administration de l'enseignement universitaire.

On observe dans l'histoire de l'administration publique au Brésil qu'à partir des années 90, plusieurs changements se sont produits. Face à un scénario globalisé et avec une vision néolibérale de la société, l'État a eu l'intention de promouvoir une politique de décentralisation et tournée aux perspectives de la société. À la recherche de résultats efficaces et efficaces, il a pris des contours mercantilistes.

Pour l'État, la performance des institutions publiques devrait subir le même contrôle que les entreprises privées où l'évaluation est faite selon leurs résultats. Actuellement, on a la dénomination gestion de l'administration publique tournée vers les résultats qui surpasse les anciens modèles de l'administration publique bureaucratique et de l'administration publique patrimoniale, théorisés par Marx Weber (1864 – 1920), et qui a obtenue de bonnes critiques dans les études de l'administration publique brésilienne.

À cause de la compétitivité et de la concurrence nées de la globalisation, les entreprises ont cherché, avec plus d'intensité, l'efficacité dans leurs programmes de qualité. L'éducation, séduite par les idées positives divulguées par la qualité totale et mises en relief par la Reformulation de l'État, n'y a pas échappé.

À travers la méthode d'étude de cas, la technique de témoignage et l'analyse de contenu, et ayant comme outils des questionnaires, un panorama des obstacles et des perceptions des fonctionnaires engagés dans le processus d'implantation du Programme de Qualité dans le Service Public, surtout dans le début des années 90, dans le gouvernement de Fernando Henrique Cardoso – FHC – a été construit.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 APRESENTAÇÃO DO MODELO CONSIDERADO EXCELÊNCIA EM GESTÃO PÚBLICA.....	94
FIGURA 2 CAMPUS SANTO ANTÔNIO	126
FIGURA 3 ORGANOGRAMA SIMPLIFICADO DA UFSJ	128
FIGURA 4 REGIÃO CAMPOS DAS VERTENTES: ÁREA ATENDIDA PELA UFSJ	129
FIGURA 5 COMPOSIÇÃO DA UFSJ	130
FIGURA 6 ÁREA CONSTRUÍDA.....	131
FIGURA 7 DISTRIBUIÇÃO DOS ALUNOS POR TURNOS.....	132
FIGURA 8 PERCURSO METODOLÓGICO	148
FIGURA 9 NÚCLEO DO PQSP.....	150
FIGURA 10 SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS: EMPRESA INVISÍVEL NA TRÍPLICE FUNÇÃO ENSINO-PESQUISA- EXTENSÃO.....	151
FIGURA 11 CAMINHOS PARA A IMPLANTAÇÃO DO PQSP	153
FIGURA 12 HIERARQUIA DO PÚBLICO RESPONDENTE	154
FIGURA 13 REPRESENTAÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DOS INSTRUMENTOS	155
FIGURA 14 O MODELO DO QUESTIONÁRIO.....	159
FIGURA 15 DISTRIBUIÇÃO DAS RESPOSTAS NO ÍTEM I DO QUESTIONÁRIO	162
FIGURA 16 DISTRIBUIÇÃO DAS RESPOSTAS NO ÍTEM II DO QUESTIONÁRIO	165
FIGURA 17 DISTRIBUIÇÃO DAS RESPOSTAS NO ÍTEM III DO QUESTIONÁRIO	167
FIGURA 18 DISTRIBUIÇÃO DAS RESPOSTAS	173
FIGURA 19 REPRESENTAÇÃO DAS CATEGORIAS DE ANÁLISE	194
FIGURA 20 PERFIL DO NOVO GESTOR	195
FIGURA 21 ATRIBUTOS PARA O NOVO SERVIDOR PÚBLICO	196
FIGURA 22 AS CATEGORIAS E AS VARIÁVEIS DE TRANSFORMAÇÃO.....	197
FIGURA 23 MUDANÇA DE CULTURA INSTITUCIONAL	198

LISTA DE QUADROS

QUADRO I O CRESCIMENTO DO ESTADO: OS PRIMEIROS MINISTÉRIOS	35
QUADRO II EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS PRIVATIZADAS DESDE 1990	55
QUADRO III. A CRISE DO ESTADO POR BRESSER-PEREIRA.....	63
QUADRO IV. INSTITUIÇÕES RESULTANTES DA RFORMA DO ESTADO	66
QUADRO V. FASES E DESDOBRAMENTOS PARA UMA REFORMA	73
QUADRO VI. ERAS DA QUALIDADE: VISÃO COMPARTILHADA.....	87
QUADRO VII. CURSOS DE GRADUAÇÃO	132
QUADRO VIII REFERENCIAL TEÓRICO	140
QUADRO IX DEVOUÇÃO DOS QUESTIONÁRIOS	156
QUADRO X REFERENTE ÀS RESPOSTAS DO ITEM I	161
QUADRO XI REFERENTE ÀS RESPOSTAS DO ITEM II	164
QUADRO XII REFERENTE ÀS RESPOSTAS DO ITEM III	166
QUADRO XIII REFERENTES ÀS RESPOSTAS DOS ITENS I, II E III.....	168
QUADRO XIV RESPOSTAS PERCUSSORAS DAS CATEGORIAS-CHAVES DE ANÁLISE.....	172
QUADRO XV UNIDADE DE CONTEXTO 1	174
QUADRO XVI UNIDADE DE CONTEXTO 2.....	175
QUADRO XVII UNIDADE DE CONTEXTO 3	176
QUADRO XVIII BASES EXPLICATIVAS DE REZENDE	178

LISTA DE ABREVIATURAS

PPPs	Parcerias Público Privado
ABC	Custeio Baseado em Atividades
APE	Aperfeiçoamento dos Processos Empresariais
ASCOM	Assessoria de Comunicação Social
ASJUR	Assessoria Jurídica
AVP	Análise do Valor do Processo
CEQ	Controle Estatístico da Qualidade
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CPPD	Comissão Permanente de Pessoal Docente
CPPTA	Comissão Permanente de Pessoal Técnico Administrativo
DASP	Departamento de Administração Pública do Serviço Público
DIPRO	Divisão de Programação
DOU	Diário Oficial da União
ENAP	Escola Nacional de Aprendizagem
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNREI	Fundação de Ensino Superior de São João del-Rei
IFES	Instituição Federal de Ensino Superior
INMETRO	Instituto Nacional de Metrologia, Normatização e Qualidade Industrial
INPM	Instituto Nacional de Pesos e Medidas
JK	Juscelino Kubitschek
JUSE	Japanese Union of Scientist and Engineers
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação e Cultura
NINTF	Núcleo de Informática e Internet
ONU	Organização das Nações Unidas
PDCA	Plan, Do, Check, Action
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PM	Plano de Melhoria
PQSP	Programa de Qualidade no Serviço Público
PRECA	Prefeitura de Campus
PROPLAN	Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento
QPAP	Qualidade e Participação na Administração Pública
QT	Qualidade Total
RJ	Rio de Janeiro
RJU	Regime Jurídico Único
SECOC	Setor de Contratos e Convênios
SEGES	Secretaria de Gestão do Governo Fernando Henrique Cardoso
SEMOR	Setor de Modernização
SETOR	Setor de Orçamento
SOCES	Secretaria dos Órgãos colegiados
TCU	Tribunal de Contas da União
TQC	Total Quality Control
UFSJ	Universidade Federal de São João del-Rei
USA	United States of America
VPLAN	Vice-Diretoria de Planejamento

SUMÁRIO

RESUMO	IX
ABSTRACT.....	X
RESUMÉ	XI
LISTA DE FIGURAS	XII
LISTA DE QUADROS	XIII
LISTA DE ABREVIATURAS	XIV
INTRODUÇÃO	19
1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: CAMINHO PARA INSTITUCIONALIZAÇÃO	25
1.1 A EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	25
1.2 OS TRÊS MODELOS BÁSICOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA E SUAS PECULIARIDADES	38
2 O INTERDITO DA “CRISE” DO ESTADO E SUA DELIBERADA REDEFINIÇÃO PELOS DITAMES NEOLIBERAIS.....	46
2.1 RECEITUÁRIO LIBERAL: A “CRISE” DO ESTADO PLANTADA COMO DISCURSO PACIFICADOR	46
2.2 IDEOLOGIA NEOLIBERAL: PODEROSO SUPORTE DO IDEÁRIO GLOBALIZANTE.....	51
3 A REFORMA E SEU IMPACTO NA EDUCAÇÃO: A INDISFARÇÁVEL INSERÇÃO DE CONCEITOS MERCADOLÓGICOS.	65
3.1 O <i>LOBBY</i> DA “EFICIÊNCIA” COMO SALVACIONISMO DO ESTADO INOPERANTE DITO EM “CRISE”	65

3.2 A VENDA DA “EXCELÊNCIA” NOS SERVIÇOS E NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	79
3.3 A BUSCA DA QUALIDADE TOTAL CRIADA NO IDEÁRIO GLOBAL.	82
3.3.1 O PROGRAMA DE QUALIDADE TOTAL: A FÓRMULA INFALÍVEL	85
3.3.2 O POSTULADO UNIVERSAL PARA O ESTADO NACIONAL	88
3.3.2.1 O “PACOTE” DA QUALIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO	91
3.3.2.2 A EDUCAÇÃO COMO SERVIÇO PÚBLICO: A ESCOLA-BALCÃO E O ALUNO CLIENTE	96
4 A ESCOLA RUMO A MERCANTILIZAÇÃO: INTERESSE OU NECESSIDADE?	105
4.1 O DISCURSO QUE COLABORA: A SUPOSTA CRISE DE IDENTIDADE DA EDUCAÇÃO	105
4.1.1 EDUCAÇÃO E QUALIDADE	108
4.1.2 QUALIDADE NA EDUCAÇÃO: DEMONIZAÇÃO OU APOLOGIA?	115
4.2 MAIS UM "DESLIZAMENTO SEMÂNTICO" DA GLOBALIZAÇÃO: A QUALIDADE NO CAMPO DA EDUCAÇÃO	117
5 A EXPERIÊNCIA DE IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA DE QUALIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO DA UFSJ: O TRAJETO METODOLÓGICO	125
5.1 BREVE PERFIL INSTITUCIONAL	125
5.1.1 HISTÓRICO.....	125
5.1.2 LOCALIZAÇÃO E INSTALAÇÕES.....	128
5.1.3 OS CURSOS E PÚBLICO ALVO	131
5.1.4 GESTÃO FINALÍSTICA E OPERACIONAL.....	133
5.1.5 RECURSOS HUMANOS E O REGIME JURÍDICO ÚNICO	133
5.2 JUSTIFICATIVA DO ESTUDO	136
5.3 O PQSP NA UFSJ – UM ESTUDO DE CASO TÓPICO DA REFORMA	137
5.3.1 A METODOLOGIA DE PERCURSO: JUSTIFICANDO A ESCOLHA	138
5.3.2- <i>DESIGN</i> TÉORICO-METODOLÓGICO.....	140
5.3.2.1 ANÁLISE DOCUMENTAL	142

5.3.2.2 DEPOIMENTOS E QUESTIONÁRIOS.....	143
5.3.2.3 ANÁLISE DE CONTEÚDO: TRABALHANDO O ESTUDO DE CASO	144
5.4 IMPLANTAÇÃO DO PQSP NA UFSJ: RELATANDO OS CAMINHOS...	148
5.4.1 A ESCOLHA DOS RESPONDENTES: CONHECENDO OS SUJEITOS DA PESQUISA	153
5.4.2 O PQSP NA UFSJ: APRESENTANDO O INSTRUMENTO.....	158
5.4.3 O QUE SE COLETOU NOS QUESTIONÁRIOS: MAPEANDO AS COMUNICAÇÕES.....	159
5.4.4 DESDOBRAMENTO DAS CATEGORIAS: INTERPRETANDO OS DADOS.....	169
5.4.5 DESCONTINUIDADE DAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS: POSSÍVEIS FALHAS	177
5.5 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES	184
5.5.1 NOVO PERFIL: MUDANÇA DE CULTURA INSTITUCIONAL	193
CONSIDERAÇÕES FINAIS	199
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	203
CONSULTAS BIBLIOGRÁFICAS	213

O passado, contudo, não deve ser encarado
como algo morto e desconectado, mas sim como aquilo que
sobrevive e vive em nós,
ainda que por herança. É a nossa cultura.

Paulo Ghiraldelli

INTRODUÇÃO

Acompanhando o processo histórico da administração pública no Brasil, observa-se que, desde a década de 1990, impulsionadas pelas políticas neoliberais, muitas mudanças com características salvacionistas foram inseridas na rotina dos serviços públicos. Com intenção de promover uma política descentralizadora e com perspectivas de atender à sociedade, o Estado, a partir de um cenário globalizado e com uma visão neoliberal, assumiu contornos mercantilistas em busca de resultados com eficiência e eficácia.

Para o Estado, o desempenho das instituições públicas deveria passar pelo controle exercido nas organizações privadas, nos quais a avaliação é pontuada de acordo com os resultados obtidos. Daí, a denominação atual Administração Pública Gerencial voltada para resultados, suplantando os antigos modelos de Administração Pública Burocrática e Administração Pública Patrimonial, conforme teorizados por Max Weber (1864-1920), e que obtiveram enorme fortuna crítica no âmbito dos estudos da administração pública brasileira. Para fazer frente à competitividade, acirrada pela era globalizante, as empresas, depois de alguns anos, demonstraram a eficácia de inserir programas de qualidade em seus ambientes organizacionais. Apropriando-se desse instrumental, o Estado propõe para esse cenário os postulados da Qualidade Total enfatizados na Reforma, sob o auspício de promover um maior controle social de suas ações, sobretudo a partir do Governo FHC (1995), quando então Bresser-Pereira era ministro.

O ambiente educacional, por sua vez, seria mormente contaminado pela idéia da qualidade total. No contexto em que se transferem conceitos/significados do ambiente mercadológico para o ambiente educacional, emergem diferentes posições acadêmicas, para acatamento ou não do novo paradigma. Alguns autores apregoam o discurso fundamentado no raciocínio filosófico, intensificando a necessidade de se refletirem as conseqüências dessa transposição (Machado, 1994; Santomé, 2003; Fidalgo, 1994; Lessa, 2005a). Outros autores trabalham o raciocínio mercadológico e as implicações para o ensino de uma mercoescola (Nogueira, 2004; Silva, 2002; Pochmann, 2005; Laval, 2004). A indagação inicial é: como disseminar conceitos apregoados no ambiente empresarial para a administração pública, especificamente

para a administração pública educacional, enfatizando a instituição pública federal de ensino?

O discurso neoliberal que pretendeu colocar o país em condições de igualdade para competir no mundo globalizado aparece enviesado nas propostas de Reforma para uma educação de qualidade. A forma abrupta com que a monopolização dos interesses se apresentou leva a crer que mais uma Reforma seria intermediada entre o público e o privado, exemplo disso é visto na criação das Parceiras Público Privado – PPPs. Alguns setores dos serviços públicos não têm se sustentado com os recursos oriundos do orçamento público e o caso das PPPs ratifica a ineficiência da máquina pública em gerir seu patrimônio. Assim, o governo investe e, no entanto, é a empresa privada quem promove a gestão do “negócio”.

A educação, não por acaso, está submetida às mudanças econômicas quando as Reformas são desenvolvidas à luz do capitalismo e alimentadas pelas relações de interesses. Em diferentes países, o olhar tem se voltado para os caminhos que terá a educação com características eminentemente mercantilistas. Embora sejam visíveis as especificidades de cada grupo ou região, há consenso de que as Reformas previstas não estão articuladas para atender ao que contempla o objetivo da educação.

Do ponto de vista neoliberal, a educação passou a ser considerada um bem intangível, mas mensurado como produto, uma vez que medidas de desempenho despontaram como instrumentos para classificar as estruturas e os recursos humano e financeiro, também medidos sob a lógica do capital. Como entender a transposição de modelos das empresas privadas para o ambiente público, especificamente o educacional, com viés e conceitos mercadológicos? A história mostra que nem sempre o que é bom para um cenário responderá da mesma maneira em outro. A escola passa por uma crise de identidade. Essa afirmativa tem sido objeto de estudos recentes acerca dos (des)caminhos que se instauraram nos ambientes educacionais, especificamente das instituições federais, receptoras de uma diversidade multifacetada de conceitos, significados e ações, oriundos do capitalismo. No seu tríplice aspecto – ensino, pesquisa e extensão – a educação tem recebido críticas ruidosas quanto à ameaça da perda de legitimidade pela inserção dos postulados neoliberais.

Todas as variáveis que permeiam o ambiente educacional têm se sustentado por conta do projeto econômico, dos órgãos internacionais que arbitrariamente vêm ditando as regras para os países em desenvolvimento. Agindo ostensivamente, é notória a interferência desses órgãos no mundo globalizado.

Nesse contexto, embora haja muitas discussões e estudos apresentados e ainda, enfrentando críticas acirradas quanto à resistência do público em evoluir para uma administração voltada para resultados, o assunto continua efervescendo no ambiente acadêmico. Esses estudos demonstraram que cada área do saber define sua postura quando os fatos são apresentados nas Reformas. No entanto, a despeito das contradições apresentadas quanto à aceitação desses postulados, a realidade demonstra que gradual e naturalmente muito do mercado tem sido absorvido pela administração pública, especificamente a administração educacional, inclusive para o ensino, quando apregoa as competências, o desempenho e a avaliação institucional, tendo como objetivo final a qualidade.

Apresentar e discutir algumas abordagens referentes à inserção das leis de mercado para a educação propiciou o desafio de encontrar um ponto intermediário das interpretações mercadológicas. O problema, porém, passa a ser considerado no capítulo da subordinação que o capitalismo impõe. Afinal, até quando o governo conseguirá manter as universidades públicas sem aporte o financeiro das empresas privadas?

Com a probabilidade de converter modelos oriundos da iniciativa privada para o setor público emerge a idéia de uma solução *híbrida*¹ (Laval, 2004) que suportaria uma abordagem mesclada: público e privado, com a finalidade de minimizar os impactos da inserção de modelos mercadológicos na estrutura administrativa educacional.

Para enfrentar este momento que não tem precedentes na história humana, causado pelas mudanças contemporâneas e a maneira pela qual a sociedade se comporta, afastando qualquer idéia considerada tradicional do ponto de vista da ordem social, é preciso entender as reformas que norteiam as estruturas técnicas e comportamentais. Nesse sentido, o desafio de inserir o conceito da qualidade, com a operacionalização

¹ Lima Jr (1998) e Bursztyn (1998) comentam que a Administração Pública no seu aspecto funcional sempre foi híbrida.

de seus instrumentos, passou a fazer parte da discussão de grupos de pesquisas atentos para a possível desconstrução do objetivo educacional. Cabe salientar que essa mudança veio sendo, paulatinamente, engendrada nos ambientes públicos, principalmente na educação, para encobrir o déficit do setor, desde o Brasil colonial.

A partir desse cenário, foi desenvolvido o presente trabalho, partindo de uma experiência pessoal de implantação de programa da qualidade em uma instituição pública de ensino superior, a Universidade Federal de São João del-Rei – UFSJ,² continuando pesquisa de Mestrado desenvolvida no programa de Pós-graduação do Instituto Militar de Engenharia, onde se originou o interesse em entender as nuances de um projeto articulado com as características da empresa privada para inserção na instituição pública.

A questão desenvolveu-se ao longo do projeto de implantação do Programa de Qualidade no Serviço Público nessa Universidade. Esbarrando em resistências estruturais, culturais e funcionais, os preceitos neoliberais foram propagados como salvadores de muitos anos de estagnação. A resposta a esta onda capitalista que invadiu os ambientes educacionais é interpretada, aqui, pelas ações e contradições que foram manifestadas durante a implantação do projeto de Reforma do Aparelho do Estado, no governo Fernando Henrique Cardoso – FHC –, a partir da propositura de adesão ao Programa de Qualidade no Serviço Público – PQSP –, notadamente nos cadernos do ENAP, assinado pelo então ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira.

Embora consciente de que o assunto não se esgota nas vertentes aqui apresentadas, o objetivo perseguido foi o de discutir e analisar os entraves da transposição conceitual do "modismo" qualidade total e os possíveis desdobramentos deste "deslizamento semântico", expressão utilizada por Nogueira (2004) para a estrutura pública da administração educacional.

Pretendeu-se responder às seguintes questões: a) será a qualidade política entendida num contexto crítico-dialético ou a qualidade formal encampada da visão mercadológica empresarial com todo o aparato semântico peculiar pode ser absorvida pela administração educacional? b) como se percebe no ambiente educacional a transposição da idéia de empresa para o processo de transformação nos serviços

² No ano de 1998, a UFSJ aderiu ao Programa de Qualidade e Administração no Serviço Público e, como chefe do Setor de Modernização, participei ativamente de todo o processo de implantação, como coordenadora operacional e observadora do efeito/comportamento dos participantes. A UFSJ é Instituição Federal de Ensino Superior, federalizada em abril de 1987.

administrativos ligados à modernização administrativa educacional dos chamados programas públicos de qualidade?

Para analisar o conjunto das novas formas de gerenciar uma instituição educacional, especificamente a pública, é preciso recorrer à evolução da administração pública para recortar trechos que explicam e dão corpo aos postulados presentes. Apesar das mazelas que ocorreram nos modelos da administração pública, há que se considerar relevante o momento histórico e as características dos governos da época, que desde sempre estiveram voltados a interesses particularizados, sejam públicos ou privados. Este assunto é apresentado nos capítulos um e dois, respectivamente, intitulados: “A Administração Pública no Brasil: caminho para a institucionalização” com ênfase a partir de administração pública patrimonial, e “O interdito da “crise” do Estado e sua deliberada redefinição pelos ditames neoliberais”. Dessa forma, o primeiro capítulo traça alguns matizes da administração pública, buscando compreender, pelos desdobramentos históricos, que, ainda nos dias atuais, encontram-se envolvidos de resquícios das antigas tradições luso-brasileiras. Sintomaticamente, fez-se necessário, no capítulo dois, delinear momentos pautados pela onda neoliberal, cuja apresentação panorâmica tem na crise do Estado o principal fomentador para a nova fase do liberalismo, culminando na sugerida Reforma do Aparelho do Estado.

No terceiro capítulo, “A Reforma e seu impacto na Educação: a indisfarçável inserção de conceitos mercadológicos”, são apresentados os caminhos da Reforma, no governo FHC, com finalidade de alavancar a administração gerencial voltada para resultados. Para demonstrar que alguns conceitos da qualidade total migraram para o Programa de Qualidade no Serviço Público, foram resgatadas algumas concepções da qualidade total, segundo alguns “gurus da qualidade” nos anos 80.

O quarto capítulo tem o objetivo de articular a proposta da reforma em um cenário da administração educacional, daí o título “A escola rumo a mercantilização: interesse ou necessidade?” Embora não apareça como parte integrante da função tríplice – ensino, pesquisa e extensão – a administração educacional vem paulatinamente sofrendo interferência e ganhando contornos trazidos da cultura de mercado. Para esse capítulo, procurou-se trazer pontuações críticas de estudiosos da educação e, portanto, bases teóricas que propiciaram a intervenção nos moldes adotados para a reforma.

Atendendo ao postulado do método de estudo de caso, o capítulo quinto apresenta a instituição onde se desenvolveu o arcabouço operacional que sustentou a análise do estudo quanto aos impactos da inserção de conceitos mercadológicos no ambiente educacional.

Ainda o capítulo quinto, procurou reconstituir os passos da implantação do PQSP na UFSJ, por meio de questionários e depoimentos dos participantes, servidores públicos do nível superior e do nível intermediário. O rastro da reforma na UFSJ, ilustrado nesse capítulo, contou com um amplo diálogo entre os autores considerados marco teórico para o estudo e os recortes trazidos das comunicações dos servidores, originando daí as categorias analisadas a partir das expressões recorrentes, pontuadas de acordo com a percepção daqueles que efetivamente se envolveram no processo de implantação.

Acredita-se que as categorias, que emergiram do estudo, são evidências de que a administração pública, especificamente a administração pública educacional, prescinde de mudanças com características específicas e aprovadas pelos seus atores. Por isso, a ênfase dada à viabilidade de um modelo emancipativo, que contemple a performance institucional, identidade que se determinou neste trabalho, considerando a associação das relações de dependência dos setores público e privado, e que busque, assim, o comprometimento com o bem comum.

1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: CAMINHO PARA INSTITUCIONALIZAÇÃO

O passado colonial do Brasil - cuja razão de ser era a produção em larga escala visando o mercado externo, com sua necessária dependência do trabalho escravo - está profundamente impresso nas instituições econômicas, políticas e sociais de hoje. Anacronismos e tradições persistem ,retardando o pleno desenvolvimento do país.

Prado Junior (1994)

1.1 A EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A herança colonial do Brasil ainda se faz presente na estrutura do Estado de nossos dias. É bom lembrar que o Brasil era uma colônia de exploração, onde pouco ou nada do que se produzia permanecia no país. A estrutura de poder era toda fundamentada em obediência à Coroa. A administração colonial era constituída da nobreza improdutiva que, sem ter o que fazer após o término de suas funções nas guerras da época, via na assunção de cargos do aparelho estatal a sua mais indicada ocupação. O Brasil conquistou autonomia com fatores que diferem de outros países, o que o tornou com especificidades próprias. Segundo Bresser-Pereira (1975),

é certo que alguns países como a Inglaterra e os Estados Unidos, haviam se desenvolvido sem maior intervenção do Estado, mas esses países constituíam exceção, havendo se beneficiado de uma conjugação extremamente feliz de recursos naturais e humanos, aos quais se somava uma situação de mercado interno e internacional particularmente favorável. Outros países capitalistas, como a França, a Alemanha e o Japão, só haviam conseguido desenvolver-se graças a uma maior intervenção do Estado. No Brasil, em meados do século XX, não se verificava aquela conjugação de fatores favoráveis. Por outro lado, as técnicas de planejamento, de administração racional de uma economia, haviam se aperfeiçoado grandemente, graças ao desenvolvimento da teoria econômica e das técnicas de elaboração da contabilidade nacional (p. 102).

A herança histórica - oriunda de Portugal -, associada à disputa pelo Estado e à burocracia que favorecia interesses heterogêneos, contribuiu para o descompasso entre a política e as questões socioeconômicas. Para Bresser-Pereira (1975),

entre a diminuta classe dirigente, totalmente alienada aos interesses estrangeiros, dos quais dependia, e a imensa classe dominada, encontramos uma pequena classe média vivendo nas cidades - classe média essa de cunho parasitário, apoiada fundamentalmente no emprego público, já que o Estado, então, mais do que qualquer coisa, funciona como agência de empregos e polícia, às ordens da oligarquia dominante (p. 29).

Nessa linha de raciocínio, encontra-se em Prado Junior (1994, p. 30) a observação de que o Brasil recebeu de Portugal a organização e o sistema de administração, acrescentando que nada de original foi criado para a colônia. Uma análise mais detalhada de sua obra permite a interpretação de que as *adequações* ocorridas na administração se estabeleceram devido às necessidades apresentadas a partir dos fatos do que propriamente pela preocupação em, efetivamente, desenvolver uma administração compatível com a especificidade local.

Em estudo realizado com objetivo de definir a emblemática administração pública no período colonial, acercando-se de Raymundo Faoro (1975) e Caio Prado Junior (1994), Souza (2004, p.133-137) observa que o funcionário colonial era tido como *mera sombra* do Estado, que a tudo provia. Em seus apontamentos lê-se que Faoro acreditava ter Portugal conseguido transpor com sucesso o sistema de administração metropolitano para as colônias, por ter sido o pioneiro na propositura de colonizar. Aliás, Souza (2004) faz um relato indicando as contradições entre os autores quanto ao entendimento das benesses da administração colonial. A discussão sugere que a posição de Faoro é particularmente favorável que o sistema oriundo de Portugal, da forma como foi enxertado nas colônias, realizou com sucesso as diretrizes postas pela administração pública sob a égide do Estado. Nas palavras da autora,

foi a presença marcante do Estado e do seu corpo legislativo que tornaram possível preservar a colônia por tantos séculos, moldando a realidade a seu gosto, e a ela sobrepondo a lei. Assim, apesar de monstruoso, o Estado português empreendeu com sucesso a tarefa colonizadora (p. 136).

Contrário a essa visão, Souza (2004) anota que para Prado Junior a centralização do Estado redundou em *uma máquina ineficiente, introduzindo a irracionalidade e a*

desordem no funcionamento do Estado como um todo (p.137). Nota-se, pelas divergentes opiniões que, enquanto Faoro reivindica os acertos obtidos no “país legal”, devido à natureza das fontes utilizadas, de caráter administrativo, para compor o seu arcabouço teórico, Prado Júnior, segundo a mesma autora, dá preferência às redes de sociabilidades estabelecidas internamente, o que o leva a valorizar a dinâmica do assim chamado “país real”. Esta dicotomia real x legal será um dos *topos* da teoria política brasileira subsequente, senão a que maior fortuna crítica alcançou.

Em análise da burocracia imperial, José Murilo de Carvalho (1974) afirma que suas características se pautavam na ambigüidade. Inicialmente assevera o autor que³

o poder que garantia o emprego e a sobrevivência do funcionário era o mesmo que lhe fechava outras alternativas de ascensão. O Estado, ao garantir o emprego, de um lado, e ao reproduzir a sociedade escravista, de outro, introduzia a ambigüidade e a contradição em seu próprio seio, tornando-se ao mesmo tempo objeto de amor e ódio (p. 8).

Esclarecedora a abordagem do autor quando observa que, embora haja os discursos contraditórios quanto à burocracia, as posições contrárias ou favoráveis ao estamento são faces de uma *mesma moeda*, colaborando, cada uma à sua maneira, para contribuir com a distinção do corpo teórico que dará sustentação à administração das colônias. Para engrossar a idéia de que o público e o privado se imbricam desde longa data, o autor afirma:

no Brasil, a partir de um patamar inicial, definido em boa parte, mas não exclusivamente, pelo poder econômico e pela educação superior, os fatores principais de ascensão eram de natureza particularista, como as relações familiares, o patronato, o empenho (p. 15).

Toda esta discussão sobre a natureza do Estado transplantado para o Brasil, ora enfatizando o primado do público sobre o privado, ora ressaltando exatamente o contrário, demonstra que a discussão sobre o caráter patrimonial ou burocrático do Estado interiorizado no Brasil a partir de 1808, com a vinda da família real para sua mais importante colônia, não está totalmente solucionada. Alguns autores preferem

³ No desenvolvimento de seu trabalho – versão ampliada e modificada de um capítulo de tese de doutorado –, José Murilo de Carvalho (1974) analisa os seguintes pontos: a) *a burocracia imperial era heterogênea, dividida horizontal e verticalmente. Não se constituía em estamento*; b) *a burocracia era macrocefálica: concentrava-se no topo da administração, traduzindo o pequeno alcance do poder público nas extremidades*; c) *a fraqueza do Estado levava-o a utilizar-se nas localidades dos serviços litúrgicos dos senhores rurais*; d) *a burocracia possuía ainda ingredientes patrimoniais, que a vinculavam profundamente à política, dando-lhe um sentido que extrapolava o de máquina administrativa, e, e) a burocracia em parte constituía, em parte refletia a ambigüidade do Estado imperial que, por sua vez, afetava a atitude que perante ele assumiam os cidadãos* (p. 8).

defini-lo com a expressão “neopatrimonialismo burocrático”, fazendo supor que princípios patrimoniais, oriundos dos interesses privados, enraizaram-se estruturalmente no processo de burocratização do Estado, mediante a interferência do personalismo, do clientelismo e da troca de favores na própria esfera estatal, e, por conseguinte, não se mostraram inconciliáveis. Fernando Uricoechea (1978) concebe a interação público x privado de maneira relativa, pois, segundo ele:

o estado gozava de uma relativa autonomia que lhe permitia eventualmente antagonizar grupos privados e vice-versa. Simultaneamente, compartilhava-se de algum grau de identidade com grupos privados que tornaram possível a esse poder antagonizar outras facções, e assim sucessivamente (p. 109).

Afora toda esta discussão sobre a origem do Estado no período colonial e imperial, a história dá conta de que a burocracia teve início na Era Vargas (1930-1945) com a pretensa modernização da máquina administrativa, inclusive com a profissionalização dos quadros. A administração pública se estruturou a partir de exemplos vindos da estrutura militar, com uma estrutura administrativa regida por normas e regras, oriunda de instituições como o Itamaraty e o Banco do Brasil, além dos militares.

No ano de 1934, os recursos minerais foram nacionalizados. Em 1938, houve a nacionalização das jazidas de petróleo e, entre 1939 e 1941, construída a primeira siderúrgica no país. Essas foram as três intervenções consideradas mais importantes no âmbito do Estado. Essa época foi consagrada pela alavancagem da estrutura administrativa para fomentar o sistema burocrático das instituições públicas.

A Revolução de 30 foi um marco histórico para o desenvolvimento socioeconômico-político do país. Para Bresser-Pereira (1975), *é indiscutível, todavia, que a revolução de 30 marca uma nova era na história do Brasil* (p. 36), valendo ressaltar a criação de inúmeras empresas federais e estaduais; como, por exemplo, a Companhia Vale do Rio Doce e as companhias de energia elétrica que demandaram uma busca pela eficiência. Assim, e não por acaso, despertou-se para as repartições públicas e seus processos de trabalho um olhar diferente. Por isto, institucionalizavam-se os concursos públicos e criaram-se as comissões de inquéritos visando, sobretudo, a moralização daqueles serviços. Esse movimento permitiu a integração da classe média e, conseqüentemente, do funcionalismo público à sociedade, retirando-lhes o caráter marginal adquirido ao longo do processo de estatização (*idem*, p. 82:83).

De forma eloqüente, foram emanadas no Governo Vargas algumas ações administrativas para aperfeiçoar a estrutura da máquina burocrática estatal, consideradas, então, como uma espécie de primeira reforma. Para tanto, foram implementadas três ações: a) definição de critérios para o ingresso no serviço público, b) desenvolvimento de carreiras e c) introdução de regras para promoção; tudo isso inspirado no serviço público britânico, o que indica a audácia da reforma para os padrões e realidade da época, um intento frustrado pelas pressões do que se chamou "populismo-clientelista":

O Governo que se instaurou a partir de 30 se identificava com os ideais da renovação da política e da economia brasileiras. Enfrentou desde logo a oposição feroz da aristocracia e das classes médias tradicionais brasileiras, vendo-se assim obrigado, especialmente a partir da Revolução de 32, quando essas classes tentaram retomar o poder, a buscar apoio nas classes novas que emergiam, no proletariado urbano, a que atendeu com uma extensa legislação trabalhista, na nova classe média, à qual continuou a beneficiar com empregos públicos, e na classe emergente dos empresários industriais (p. 35).

Lima Jr (1998, p. 6), em estudo realizado a respeito das *reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos*, anota, ainda, a iniciativa ímpar do governo Vargas em criar a Comissão Especial do Legislativo e do Executivo, que teve como um dos objetivos desenvolver e propor políticas de reorganização administrativa. De suma importância, também, deu-se a criação do Departamento de Administração Pública do Serviço Público (DASP) em 1937, que, por um longo período, cuidou dos interesses da administração pública com extensos poderes.

Para atender aos pressupostos descritos, os recursos humanos dos órgãos públicos foram segmentados em dois grupos: os servidores do alto-escalão, que pelas normas formavam a melhor burocracia, e os escalões inferiores, que deveriam ser recrutados de acordo com o clientelismo e indicações pessoais. É preciso ressaltar que os órgãos de saúde e assistência social estavam incluídos nesse segundo grupo, os escalões inferiores. Embora com outra performance, os critérios (ou a falta deles) aí elencados, de certo modo, continuam presentes nos dias atuais.

O ano de 1937 inaugura um novo tempo para o Brasil, entendido como a trajetória para a implantação do Estado Novo. Embora se encontrem, na literatura, contradições históricas quanto à positividade da Era Vargas, há consenso de que a modernização do Estado ocorreu sob a égide do Estado e sob o comando de Getúlio Vargas. Tanto

isso é plausível que muitas leis instituídas, na época, continuam em vigor nos dias atuais. O período de 37 a 45 esteve eivado de acontecimentos político-econômicos que culminaram na expansão industrial, com interferência do Estado.

No entanto, ao que interessa para o presente estudo, a propagada democratização do Brasil, em 1945, não trouxe a modernização que a administração pública necessitava. Vigoravam, ainda, critérios diferentes para o "mesmo serviço público" de acordo com os interesses político-partidários. Para Tenório e Saraiva (2006, p. 115), o que impediu a efetivação da gestão, para a administração pública, foi o caráter autoritário da modernização. A indicação dos cargos denotava poder. Nessa época, o crescimento demográfico superava o índice de crescimento de empregos, daí resultando que a "indicação" para o serviço público era um meio de minimizar essa "oferta inflacionada" e ao mesmo tempo favorecia a prática do compadrio em detrimento da qualidade dos serviços, uma vez que a competência não era requisito fundamental⁴.

Ao contrário do que acontecia nos gabinetes, onde imperavam a burocracia e o clientelismo, as grandes empresas estatais buscavam uma administração rentável, apoiada em estrutura mais eficiente, já que disputavam espaço no mercado inapelavelmente competitivo, longe de se perceberem *como agentes de um projeto nacional de desenvolvimento liderado pelo Estado* (Martins, 1997, p. 18).

De um lado, a responsabilidade do baixo escalão em atender aos serviços imediatos teve como conseqüência a constante deterioração desses serviços; de outro, a dependência dos partidos políticos em relação ao Estado, que se manifestava com a capacidade para distribuir cargos em troca de receber votos. Para agravar ainda mais

⁴ Machado de Assis (1997) em seu conto "Teoria do Medalhão", retrata bem, com sarcasmo e ironia que lhe são típicos, as benesses advindas da vida pública, mostrando um diálogo de um pai que aconselha ao filho sobre a escolha da profissão ideal. Seu genial olhar literário consegue captar algo que parece intrínseco à cultura política brasileira, a saber, o uso de expressões vazias, retóricas e sem fundamento. A contemporaneidade de suas palavras está, por exemplo, na indicação dada ao futuro medalhão por seu pai: *Uma vez entrado na carreira, debes pôr todo o cuidado nas idéias que houveres de nutrir para uso alheio e próprio. O melhor será não as ter absolutamente; coisa que entenderás bem, imaginando, por exemplo, um ator defraudado do uso de um braço. Ele pode, por um milagre de artifício, dissimular o defeito aos olhos da platéia; mas era muito melhor dispor dos dois. O mesmo se dá com as idéias; pode-se, com violência, abafá-las, escondê-las até à morte; mas nem essa habilidade é comum, nem tão constante esforço conviria ao exercício da vida.* E mais extraordinário ao se referir à escolha do partido político: *toda a questão é não infringir as regras e obrigações capitais. Podes pertencer a qualquer partido, liberal ou conservador, republicano ou ultramontano, com a cláusula única de não ligar nenhuma idéia especial a esses vocábulos, e reconhecer-lhe somente a utilidade do scibboleth bíblico.* Esta colocação remete ao descomprometimento com afazeres da vida pública apontados no presente estudo.

a situação, o alto escalão não se subordinava às regras do Departamento de Administração Pública do Serviço Público – DASP –, órgão fiscalizador da época, e, a cada nova administração, novos servidores eram trazidos para ocupar cargos, o que fortalecia a interrupção na implementação de qualquer mudança.

O Governo Juscelino Kubitschek – JK – (1955-1960) continuou provendo o alto escalão de pessoas muito competentes; em contrapartida, o servidor designado para o serviço burocrático do dia-a-dia contava com um pessoal considerado de "padrões baixos", ou seja, ineficientes na execução de suas atividades. A construção de Brasília agravou esse quadro, porquanto a mudança da capital do Rio de Janeiro para Brasília desmantelou a máquina administrativa, dividindo órgãos, dificultando a comunicação, gastando muito com moradias e incentivos/compensações para estimular os servidores a mudarem de uma cidade para outra, embora, ainda hoje, o Rio de Janeiro concentre um grande número de funcionários públicos, já que uma porcentagem considerável permaneceu nesse Estado, fortalecendo com velhos remanescentes nefastos legados de uma máquina administrativa sabidamente improdutiva. Para Cardoso (1973), o governo JK propiciou, com o seu Plano de Desenvolvimento, um caráter privatista oriundo da inércia burocrática que desencadeou um *Estado de teias pessoais de cumplicidade*. JK privilegiou a administração indireta, uma vez que a coordenação política - formada por grupos executivos - era diretamente nomeada pelo presidente. Esse aspecto é comentado por Lima Jr (1998, p. 12), ao citar Jaguaribe, quando aponta que, a partir do Governo JK, nasceram *ilhas de excelência* para cuidar e garantir a operacionalização do Estado na economia do país. Na visão de Tenório e Saraiva (2006) a passagem de JK pelo governo, de certa forma, fomentou a industrialização, deixando *efeitos colaterais modernizantes no aparelho do estado na medida em que o planejamento passou a ser a função-chave desse processo* (p.117).

A Revolução Nacional Brasileira aconteceu com a Revolução Industrial no período de 1930 a 1961. O país não se tornou desenvolvido. No entanto, a expansão ocorreu de fato e a classe média, então em menor número até a época, superou as condições do Estado de atender às suas necessidades. Em função disso, Bresser Pereira (1975), também recorrendo a Hélio Jaguaribe, pontua que

as classes médias brasileiras se formaram e expandiram, no quadro de nosso subdesenvolvimento, como subproduto da urbanização de um país que permanecia agrícola e não lhes oferecia condições para se inserirem

no processo produtivo; o inevitável marginalismo daí resultante conduziu-as ao parasitismo direto do Estado.

Com o desenvolvimento das organizações burocráticas - entendidas estas no sentido weberiano, como sistemas sociais racionais, formais e impessoais, administrados segundo critérios de eficiência por administradores profissionais -, a expansão da classe média tornou-se necessidade fundamental. Podemos, então, afirmar que o desenvolvimento da classe média ocorreu devido principalmente ao crescimento em número e tamanho das grandes organizações burocráticas públicas e privadas (p. 78-91).

Ou seja, originalmente, a administração *era constituída, em grande parte, de parentes distantes e agregados de famílias ricas*, emperrando o sistema produtivo do país.

A partir de 1961, formou-se um período conflitante, que perdurou de 1961 a 1964 (Jânio Quadros e João Goulart, respectivamente), culminou com o golpe militar (1964-1984). Em 1967, houve mais uma tentativa de reforma do Estado flexibilizada e implementada de acordo com o Decreto-lei nº 200. A filosofia básica dessa reforma concentrava-se em exigir diretrizes normativas. O que se pretendeu descentralizar resultou-se inócuo devido ao autoritarismo com que se exercia o ato de "governar". Hélio Beltrão, que criou o Programa Nacional de Desburocratização em 1979, foi o idealizador e disseminador do que se chamou a "revolução silenciosa". Sem resultados grandiosos, a reforma mais uma vez ficou no âmbito de "muitos projetos". Dois motivos explicam a ineficiência da reforma: (a) a criação de órgãos semi-independentes, empresas públicas e empresas controladas pelo Estado, estando cada uma delas com um tratamento jurídico diferenciado, conseqüentemente com administrações diferentes, e (b) as empresas estatais do setor produtivo se sentiram à vontade para administrar segundo os padrões da empresa privada, prestigiando os servidores de altos escalões com salários mais altos e projeção no mercado.

Ampliando a discussão, nesse contexto, com objetivo de demonstrar que as reformas deixam lacunas e apresentam sucessivas propostas, é pertinente resgatar Martins (1997), que ilustra o que sugeria a reforma daquela época:

A taxonomia das empresas criadas (ou fortalecidas) pelo decreto-lei nº 200 pode ser resumida como segue: 1) empresas públicas encarregadas de serviços públicos básicos (urbanização, eletricidade, água); 2) empresas criadas ou expandidas para desenvolver setores considerados como estratégicos (aço, mineração, material bélico, serviços de informática etc.); 3) empresas em setores que eram monopólios do

Estado desde a década de 50 (petróleo, telecomunicações, geração de energia elétrica, transportes). Uma categoria adicional, mas muito especial, é a das inúmeras empresas privadas que estavam à beira da falência e que, por estarem altamente endividadas com o Estado, ou porque supunha-se que ameaçavam a estabilidade do mercado caso viessem a falir, foram absorvidas pelo Estado e colocadas sob a administração das burocracias de bancos públicos para serem recuperadas.

Na metade dos anos 70, ninguém era capaz de dizer com certeza quantas fundações públicas, autarquias, empresas públicas e empresas estatais existiam no país (p. 22).

As empresas estatais se viram desobrigadas a cumprir as regras da administração pública e passaram a utilizar práticas da empresa privada para administrar seus produtos. Nesse período que se inicia na década de 1970, esse não era um problema, uma vez que essas empresas garantiam 1/3 da poupança interna do país, dando garantia de investimentos crescentes em todos os setores. No entanto, a tensão entre estrutura da administração direta e indireta⁵ era perceptível. Cada uma queria autonomia para administrar seu setor. Por herança política, quando algum "suposto desconhecido" assumia cargo de direção nas empresas produtivas, as empresas eram sabotadas pelos servidores.

Foi Delfim Neto, "o czar da economia", segundo Martins (1997, p. 24), quem mudou as regras do jogo e conseguiu, durante 13 anos como ministro, no regime autoritário, regulamentar algumas ações das empresas controladas pelo Estado⁶.

Até aqui, todo o processo de evolução da administração pública não contou com nenhum órgão fiscalizador. As ações empreendidas para atender à cultura política, aparentemente, serviram antes de combustível às exigências econômicas. Mais uma vez, as diretrizes políticas ficaram submetidas às variáveis do sistema econômico.

O grande ponto a ser ressaltado, adianta o autor, é a diferença de tratamento para as empresas do Estado e outros setores do governo:

⁵ De maneira sucinta, pode-se entender a administração indireta como um conjunto de entidades públicas, tais como: autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações públicas e administração direta como a estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios. Baseado no glossário disponível no site <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/servicos>, acesso em 15/11/2006.

⁶ Delfim Netto, durante o regime militar, foi ministro da Fazenda entre 1967 e 1974, ministro da Agricultura em 1979 e ministro do Planejamento entre 1979 e 1985 do Governo Figueiredo.

enquanto o setor paraestatal floresceu, a prestação dos serviços públicos básicos à população (tais como saúde, educação, assistência social e segurança) que estavam a cargo da administração direta continuaram a deteriorar (p. 26).

Para Martins, sob a vigência de duas esferas - direta e indireta -, passaram a existir dois tipos de servidores: a) o burocrata mal remunerado e, portanto, desmotivado e b) o executivo público. As diferenças não pararam aí. Essa estratificação horizontal permitiu que alguns acordos fossem efetivados diretamente com o canal de interesse, e as relações tornaram-se diretas e pessoais, conseqüentemente privilegiadas. Enfim, o regime autoritário não congregava em sua política a idéia de que a sociedade e a intermediação política pudessem ser controladas.

Lima Jr (1998, p.12) assinala que, do período pós-45 até 1964, as propostas de reforma foram tímidas, ganhando agilidade e influência de 1964 até 1978. Nesse interregno, com a comissão Amaral Peixoto na agenda governamental, o problema não foi solvido de maneira satisfatória pela falta de *continuismo necessário para sustentar as mudanças propostas*; ao contrário, esteve ainda a serviço dos interesses políticos e *modelos de desenvolvimentos diversos*.

A partir do estudo de Burzтын (1998) pode-se compreender, numa rápida abordagem, como se deu o crescimento do tamanho do Estado no período de 1889 a 1962. O autor faz referência à França, Grã Bretanha, Alemanha para mostrar que *mesmo no Brasil, cuja evolução administrativa foi marcada pela herança colonial – que inibia certas funções, como as Relações Exteriores –, a tendência verificada ao longo da história pós-independência não foi muito diferente daqueles países europeus* (p. 146)⁷.

O Quadro I sintetiza esse pensamento, demonstrando a historicidade do aparelho do Estado que recebia, por meio dos Governos da época e de acordo com as necessidades, incrementos para responder às exigências e funções administrativas. Não é por acaso que o Governo JK apresenta uma constante especialização dos servidores – tratados como grupos de executivos –, para responder às necessidades

⁷ O caso radical, no estudo comparativo, se deu na China, onde a reforma administrativa conseguiu eliminar quase 50% dos Ministérios existentes até 1982. O estudo pontua que a compreensão da evolução administrativa de diferentes Estados denota a necessidade de tratar a “performance”. No entanto, *cada experiência, vista individualmente, pode representar um referencial importante, e o estudo de um conjunto de casos pode apontar um certo tipo de tendência geral, ao longo tempo* (Burszтын, 1998, p. 146).

das instituições que passaram por um processo “privado” de gestão administrativa. Ou seja, as práticas adotadas para a administração das empresas privadas passaram a fazer parte da agenda administrativa pública.

QUADRO I O crescimento do Estado: os primeiros ministérios

Período	Órgãos do Governo	Ministérios	Observação
1889 a 1930	2 a 4	5 a 7	Nesse período, não aconteceram mudanças significativas na estrutura de governo
1930 a 1963	4 a 7	7 a 12	Criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (Vargas – 1937 a 1945)
1964 a 1985	7 a 10	15 a 18	Criação da Secretaria de Desburocratização (General João Figueiredo – 1979 a 1985)
1985 a 1990	11	25	Governo Sarney
1990 a 1992	13	17	Governo Collor de Mello
1992 a 1995	9	21	Governo Itamar Franco
1995 a 1999	7	24	1º mandato de FHC, criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE, comandado por Luiz Carlos Bresser-Pereira
1999 a 2003	7 e 11	30	2º mandato de FHC, extinção do MARE e nomeação de Bresser-Pereira como ministro de Ciência e Tecnologia em 01/01/1999

Fonte: Adaptado pela autora de site disponível em http://www.presidencia.gov.br/info_historicas/galeria_pres. acesso em 18/11/2006

O período da Abertura, que se inicia em 1985, é marcado pela permissão de muitos acordos para garantir a transição do regime autoritário para a democracia. A partir de então, a Constituição de 1988 vem estabelecer novos paradigmas para o Estado e a sociedade civil. Três acontecimentos importantes marcaram a época: primeiro, o

redesenho dos altos escalões; segundo, a Constituição estabelecia nova estrutura do Estado e seu pessoal; e o terceiro dizia respeito ao clientelismo e aos níveis atingidos pela corrupção. Nesse período, a troca de cargos do alto escalão foi uma tônica perversa. O servidor público passou a ser descredenciado quanto à qualidade de suas funções e a sociedade participou desse momento em que a ação do servidor público passou, pela propaganda, a ser considerada um desserviço para o país.

Para que a reforma acontecesse, algumas ações foram desenvolvidas, principalmente na criação de órgãos que tivessem o papel de inovar e controlar. No período de 1986 a 1992, diversas nomenclaturas foram criadas para absorver todas as funções do Departamento de Administração Pública do Serviço Público – DASP – ora sendo subordinado ao Ministério do Planejamento, ora ao Ministério do Trabalho, até finalmente estar diretamente ligado à Presidência da República. Todas essas mudanças serviram, principalmente, para minimizar a burocracia. Desde então, o salário, já estagnado, fez com que o nicho de excelência dos bons executivos migrasse para a empresa privada. Para Martins (1997), *ficou clara a ausência de vontade política e de uma estratégia de reforma administrativa sob o governo civil. Isso era também permear a elaboração da nova Constituição* (p. 30), uma vez que a comissão para elaborá-la tinha muitos componentes com idéias contrárias⁸. Para atender aos interesses partidários, alguns pontos da Constituição tornaram-se redundantes.

Behring (2003) afirma que *a Constituinte foi um processo duro de mobilizações e contramobilizações de projetos e interesses mais específicos, configurando campos definidos de forças* (p.143). Assim, os que apostaram na proposta de solução dos problemas do Brasil, a partir da Constituição, encontraram uma *espécie de híbrido entre o velho e o novo*. Por isso, a defesa de uma reforma constitucional para que alguns pontos pudessem ser realinhados, inclusive para que a reforma tivesse um caráter profundo de mudanças. O fato mais impactante dizia respeito à concessão de estabilidade a todos os servidores públicos naquele momento, independentemente da situação legal. O princípio da isonomia e as regras para aposentadoria foram fatores que também contribuíram para que a reforma se tornasse inviável. É procedente

⁸ Martins (1997, p. 31) afirma que não é por outra razão que a Constituição Brasileira tem 315 artigos e mais de 2.000 cláusulas! *Lobbies* de interesses especiais (incluindo o ativo dos servidores públicos) tinham naturalmente consciência disso - e agiram em conseqüência.

admitir ser esta uma tradição histórica e, portanto, característica marcante do quadro do serviço público no país.

Lessa (2005a) aponta que os hábitos políticos do país remontam a uma época distante e assinala que, apesar de pouco conhecido, Alves Branco (Visconde de Caravelas), então no governo do Império do Brasil, deixou um legado para a política do país, ao estabelecer *que os funcionários públicos devem lealdade ao governo que servem, e não abstratamente ao Estado*.

Na mesma direção, as questões orçamentária e financeira são também fatores discutíveis para a dinamização da reforma do Estado, o que gerou a crise e culminou com o desejo de empreendê-la a todo custo. Martins (1997) acredita que a desestruturação do Estado (a desmoralização, perda do *ethos* do servidor, baixa de salários e impunidade) e a institucionalização da corrupção, por meio de legislações *que disciplinam o financiamento das eleições*, são fatores que propiciam e facilitam a troca de favores. Para o autor, um investimento em milhões de dólares evidentemente espera um retorno. Assim, afirma de maneira pessimista que

as forças políticas que levaram à tramitação do regime autoritário ao regime democrático têm mostrado uma óbvia falta de vontade política para eliminar essas duas causas imediatas de corrupção, como se corrupção política generalizada não corroesse a confiança por parte do público nas instituições democráticas (p. 47).

Para Silva Jr e Siguissardi (1999), *a crise econômica herdada do governo militar-autoritário é transformada, por meio de engenharia política, em uma crise do aparelho do estado e das instituições políticas em geral* (p. 51). Alguns militares pontuam sua participação na política do país como uma trajetória, segundo Castro e Araújo (2006), caracterizada por uma *cultura política brasileira [...] de uma longa tradição autoritária, muito anterior à existência do regime militar* (p. 35). Em seu estudo, os autores perceberam que, para os entrevistados⁹, *nada impede que, em outros cenários, as vivandeiras voltem a bater às portas dos quartéis*, (p. 35) numa evidente

⁹ Para responder à questão: de que maneira os militares brasileiros vivenciaram, em 1985, a transição para um governo civil subordinado a regras democráticas e como se inseriram eles na nova ordem política construída a partir de então, Castro e Araújo (2006) entrevistaram um grupo de 15 militares composto pelos ministros das Três Forças Armadas, os chefes da Casa Militar da Presidência da República e os chefes do Estado-Maior das Forças Armadas.

demonstração de que o retorno do regime seria algo contingencial, dado à percepção do agravamento das desigualdades sociais.

Sob esse cenário, a idéia da reforma do Estado surgiu, portanto, proclamadamente como um dos objetivos de minimizar, também, a crise instalada na administração pública.

A situação já crítica foi agravada de forma singular, segundo Tenório e Saraiva (2006, p. 119) no Governo Collor, quando este, sem critérios racionalizadores, dispensou 112 mil funcionários públicos e aposentou outros 62 mil funcionários, desestruturando o aparato administrativo e acentuando a ineficiência dos serviços públicos. A contribuição de Martins (1997), na síntese da formação e estrutura da administração pública, sinaliza as causas quanto ao perfil do servidor público e as formas de inserção no serviço público, o que vem, possivelmente, justificar a deflagração de tantas reformas. O que se percebe, ao longo da história, é uma constante força político-partidária para satisfação de desejos momentâneos e interesses individuais

1.2 OS TRÊS MODELOS BÁSICOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA E SUAS PECULIARIDADES

Os avanços científicos e tecnológicos interferem em todos os setores da sociedade, inclusive nos ambientes institucionais. Por isto, a necessidade de se desenvolverem novos modelos para acompanhar e desburocratizar os processos de gestão e fabricação de serviços no âmbito das instituições públicas. As mudanças ocorridas com a globalização, sobretudo no campo tecnológico, propiciaram *novas atitudes em relação ao trabalho, à sociabilidade e ao próprio Estado* (Costa, 2006, p. 139).

Com finalidade de atender a essa proposição é que, ao longo dos tempos, muitas reformas para a administração pública têm sido deslançadas, principalmente para maximizar a satisfação do cidadão. A Reforma do Aparelho do Estado foi concebida para atenuar as deficiências da administração pública, que, ao longo do tempo, não tem cumprido seu papel e, conseqüentemente, atendido às expectativas da sociedade. A Reforma, concebida a partir do primeiro mandato de FHC (1994-1998), foi divulgada e implementada em todo o seu segundo mandato (1998-2002). A

máquina administrativa do Estado evoluiu a partir de três modelos básicos, segundo o Plano de Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995), elaborado pelo então ministro Bresser-Pereira com a ajuda dos órgãos do Governo que o assessoravam: administração patrimonialista, administração burocrática e administração gerencial.

Alguns autores apregoam a idéia de que, na verdade, essas fases não foram estanques, convivendo paralelamente e integradas na administração pública concomitantemente. Para Lima Jr (1998, p. 26), o fato é que o Brasil nunca teve o modelo burocrático de administração, ou qualquer outro, plenamente instalado. A nossa realidade administrativa tem se caracterizado, independentemente da intencionalidade das reformas e de seus eventuais êxitos e fracassos, pela convivência de modelos de administração incompletos, inconsistentes e superpostos. Não se pode efetivamente afirmar que a história administrativa brasileira se caracterize por ter passado por fases sucessivas: da administração patrimonial à administração burocrática que, no momento, deveria ser substituída pela administração gerencial. *Esta reforma não subestima os elementos de patrimonialismo ou de clientelismo que ainda subsistem em nosso meio*, essa afirmativa de Bresser-Pereira (1998, p. 21) corrobora a visão de Lima Jr (1998, p.18) ao reconhecer a sobreposição de modelos de administração diversos; não se tratando, portanto, de substituir a administração burocrática por outro modelo que ora se revele como sendo superior àquele. As conseqüências da sobrevivência do patrimonialismo e do enrijecimento burocrático, muitas vezes perversamente misturado, serão o alto custo e a baixa qualidade da administração pública brasileira

A administração pública patrimonialista funcionou como extensão do poder do soberano. Todos os membros que compunham a administração patrimonialista possuíam *status* de nobreza real. Nessa administração, confundia-se o Estado com o particular. As ações demandadas eram comprometidas com os interesses particulares e, por conta disso, a corrupção e o nepotismo eram variáveis constantes nessa estrutura administrativa. O fato de a sociedade não distinguir economia de mercado de economia planificada centralmente (economia do Estado) possibilitava, ao Estado, ações que o privilegiavam e, em contrapartida, prejudicavam o interesse público. Quando a economia de mercado emergiu, buscando satisfazer as necessidades do público, a sociedade já não aceitava os princípios da administração patrimonialista.

O patrimonialismo, embora incipiente, já possuía uma estrutura de governo, apesar de estar em alguns momentos representado por uma administração voltada para os

interesses do soberano. O Estado é a expansão do poder do soberano e, portanto, não se distingue o público do privado, a pessoa do cargo. Tudo se misturava para garantir o patrimônio, mesmo com o uso indevido dos bens públicos. Para se combater a corrupção e o nepotismo, características do patrimonialismo, surge a administração burocrática com o objetivo específico de controlar os processos. Muitas leis e regras são estabelecidas racionalmente para garantir a tramitação dos processos. O Estado se afasta de suas funções e a sociedade, ressentida pela falta de atendimento, passa, então, a cobrar eficiência e qualidade. Por falta de uma política que eliminasse o clientelismo, as deficiências foram se acumulando. Nessa época, não existia, ainda, um governo forte, para garantir a regulamentação do Estado.

Com as agruras herdadas da colonização portuguesa, de característica fortemente patrimonial, e mais recentemente da ditadura militar, encontra-se o país desestruturado pelas práticas misturadas dos bens público e privado e, ainda mais, contando com poucos homens preparados para a lide burocrática. Prado Junior (1994) assevera que esta indistinção das esferas pública e privada tem suas raízes fincadas desde os primórdios da estruturação do sistema colonial implantado no Brasil, mas tem, na transferência da Corte para o Rio de Janeiro, a confluência *dos acontecimentos decisivos e de grande envergadura* (p. 370). O autor assinala que essa transferência em 1808 demonstrara as “contradições” que delineavam a quebra da “estrutura colonial”, aprofundando, por outro lado, a mistura daquelas esferas com a conjugação do patrimonialismo e da incipiente e deficitária burocratização, cujo sinal mais evidente se deu com a prebendalização dos cargos no processo de interiorização da metrópole. Ou seja, ao Estado coube a oferta de títulos nobiliárquicos para os elementos reinóis aqui instalados e que passaram a viver de rendas e sem trabalho, que sempre esteve associado ao mundo dos escravos.

Para Uricoechea (1978) *o desenvolvimento da administração pública burocrática racional teria sido, de qualquer maneira tão exótico como a extinção espontânea do privilégio e do arbítrio* (p. 37). Somente na segunda metade do século XIX, segundo o autor, surgem os funcionários assalariados, em descompasso com as necessidades exigidas pelas funções, e não *derivavam sistematicamente de um conjunto de cânones substantivos e imperativos de organização* (*idem*). Disseminada como algo nocivo, a administração pública burocrática passa, então, a

ser vista com o objetivo de combater a corrupção e o nepotismo. Entretanto, fecha-se em si mesma, porque, segundo Bresser-Pereira (1996)

O controle - a garantia do poder do estado - transforma-se na própria razão de ser do funcionário. Em conseqüência, o estado volta-se para si mesmo, perdendo a noção de sua missão básica que é servir a sociedade (p. 21).

A administração pública burocrática, preocupada com a qualidade dos serviços, conseguiu ser eficiente quanto aos controles rígidos dos abusos, mas mostrou-se ineficiente dado à sua incapacidade de *voltar-se para o serviço aos cidadãos, vistos como clientes (idem)*. O Estado tinha seus serviços reduzidos para manter a ordem, administrar a justiça e garantir os contratos e a propriedade. Assim, a administração pública burocrática não atendeu ao Estado e, tão pouco, à sociedade. As prioridades dessa administração foram os papéis e o processo, esquecendo o atendimento das necessidades e os anseios públicos.

Interpretação dada por Carvalho (1999), a partir de Luiz Werneck Vianna, sugere que uma linha interpretativa baseada em Max Weber considera o atraso da sociedade brasileira conseqüência do “transplante” das práticas do Estado português para o Brasil, indicando a separação entre Estado e Sociedade Civil. Nessa perspectiva, o Estado teria dificultado a livre iniciativa e, por conseguinte, *comprometido a história das instituições com concepções organicistas da vida social e levado à afirmação da racionalidade burocrática em detrimento da racional-legal* (p. 13).

Acreditando na ineficiência das práticas anteriores, o Governo FHC, em conjunto com sua equipe, preparou para ser encaminhado ao Congresso, um projeto que propunha e defendia a Reforma do Aparelho do Estado, para sustentar a idéia de modernização pelo modelo de administração gerencial.

Por conta disso, desde a década de 1980, os governos nas esferas federal, estadual e municipal vêm desenvolvendo modelos que promovam mudanças na administração pública, sustentados pela cartilha da reforma. Mas foi a partir da década de 90 que se deslançou o processo de transição da administração pública burocrática para a administração pública gerencial em atendimento ao que preconiza a Reforma do Aparelho do Estado, *uma forma de trazer as mais recentes conquistas da administração de empresas para a administração pública* (Cavalcanti, 2006, p. 295).

A administração pública gerencial trouxe em seu bojo o objetivo de promover a interação do Estado com a sociedade civil. Seu surgimento data de meados do século XX e contempla questões relacionadas ao Estado e também à economia mundial. Nesse modelo, a administração pública gerencial está fundamentada por princípios da administração empresarial, uma vez que pretende atender ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia. Nessa fase de transição, a administração pública gerencial busca nos conceitos e práticas da empresa privada seu arcabouço:

a reforma do aparelho do estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações (Bresser-Pereira, 1996, p. 21)

Embora a administração gerencial não negue princípios como critérios de admissão, treinamento, remuneração universal e avaliação de desempenho da administração pública burocrática, sua fundamentação baseia-se na gestão por resultados. Os articuladores da administração pública gerencial apropriaram-se de conceitos e práticas da administração de empresas, alertando que ela não se confunde com a administração de empresas, uma vez que tem seu próprio estatuto. Bresser-Pereira (1996) postula que,

na administração pública gerencial, a estratégia volta-se: (1) para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade; (2) para a garantia de autonomia do administrador na gestão de recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados; e (3) para o controle ou cobrança *a posteriori* dos resultados. Adicionalmente, pratica-se a competição administrativa no interior do próprio estado, quando há a possibilidade de estabelecer concorrência entre unidades internas. No plano da estrutura organizacional, a descentralização e a redução dos níveis hierárquicos tornam-se essenciais. Em suma, afirma-se que a administração pública deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins) (p. 22).

Outra diferenciação está no fato de que a administração de empresas está calcada nas leis de mercado, enquanto a administração pública gerencial visa atender ao interesse público. Atender com qualidade e eficiência à sociedade civil passa a ser o objetivo do Estado.

Considera ainda que

o modelo gerencial tornou-se realidade no mundo desenvolvido quando, através da definição clara de objetivos para cada unidade da administração, da descentralização, da mudança das estruturas organizacionais e da adoção de valores e de comportamentos modernos no interior do Estado, se revelou mais capaz de promover o aumento da qualidade e da eficiência dos serviços sociais oferecidos pelo setor público.

A reforma do aparelho do estado no Brasil significará, fundamentalmente, a introdução na administração pública da cultura e das técnicas gerenciais modernas (p. 24).

Para que a administração pública gerencial se efetive, esta deve ser avaliada em três dimensões consideradas problemas, a saber: (a) institucional-legal, que se refere aos obstáculos legais; (b) cultural, que ainda se reveste dos princípios patrimonialistas e burocráticos; e (c) gerencial, que visa as práticas administrativas (Bresser-Pereira, 1996, p.33). Cada uma das dimensões é descrita quanto à sua abrangência para a reforma do Estado. A administração pública gerencial prescindirá de mudanças legais, mas, paralelo a isso, deve-se compreender *que a mudança para uma cultura gerencial é uma mudança de qualidade (idem, p. 66)*. Dessa forma, noções como avaliação institucional, com a finalidade de identificação do objetivo de cada órgão público, são prescindíveis para "promover o (re)alinhamento" com a proposta maior do Estado.

A lei de mercado, portanto, do ponto de vista lógico, emergiu como referência para os governos que pretendiam aparelhar o Estado atendendo aos postulados neoliberais. A Reforma do Aparelho do Estado, concatenada sob o suposto das práticas da administração de empresas, tem em FHC seu idealizador. Para garantir a implementação da reforma, Bresser-Pereira (1996) conclui que

a estratégia da reforma, nessa dimensão [cultura], prevê, ainda, a retomada do programa de qualidade, que deverá enfatizar não apenas o aspecto da qualidade total, mas também o aspecto da participação, essencial para o aumento da eficiência dos serviços em nível operacional. O Programa de Qualidade e Participação na Administração Pública estará voltado para o aprimoramento e melhoria da qualidade e eficiência na prestação de serviços pelo setor público (p. 68).

Nesse mesmo contexto, Bresser-Pereira (1998) pontua que a busca pela melhoria da gerência pública, segundo o plano de reforma, se sustenta pela necessidade em suprir a área assistencial (saúde, educação e previdência básica),

com uma administração mais eficiente, típica de países do primeiro mundo, como Grã-Bretanha, Nova Zelândia, Austrália e países escandinavos. Nas palavras do autor, *só poderão ter uma qualidade muito melhor, com o mesmo custo, se forem prestados nos termos de uma administração pública gerencial, moderna e eficiente* (p. 45-46).

Esta forma de apresentar a evolução da administração pública em três fases – patrimonialista, burocrática e gerencial – distintas e separadas foi analisada sob o ponto de vista da complementaridade. Autores como Rezende (1998, 2004), Cavalcanti (2006), Lima Jr (1998) e Bursztyn (1998) apregoam que os princípios se sobrepõem, não podendo ser alinhados de forma estanque. Bursztyn (1998) chega a afirmar que *na verdade, o que está em crise no caso brasileiro é o Estado Patrimonial, cuja superação não se deu até o presente, mesmo que uma série de políticas trabalhistas tenha sido implantada* (p. 151). Assim, considerar que há uma evolução da administração patrimonialista para a burocrática e desta para a gerencial permite uma simplificação do que pretende a reforma na sua concepção. Conforme exposto por Lima Jr (1998),

a formulação forte que supõe a substituição da administração burocrática pela gerencial deve ser bastante relativizada, dependendo, inclusive, da natureza da burocracia que se quer reformar: um exército não deve ser a mesma coisa, quer do ponto de vista organizacional quer do ponto de vista dos resultados, que um hospital, para dar um exemplo simples (p.19).

Para Norberto Bobbio (2003), na visão de Tenório e Saraiva (2006) no ensaio “Escorços sobre gestão pública e gestão social”, o que se aproxima no sentido mais abrangente da função da administração pública para o Estado pode ser entendida como um *conjunto de atividades diretamente destinadas às execuções das tarefas ou incumbências consideradas de interesse público ou comum, numa coletividade ou numa organização estatal* (p. 110-114). Dessa forma, o Estado é tido sobre perspectivas diferentes – Estado administração, Estado fiscal, Estado nação, Estado social – dependendo de sua atuação.

Assim, administração pública fica refém de todas essas perspectivas, uma vez que o Estado tende a encampar processos que atendam às chamadas *tarefas ou incumbências* para atingimento de seus objetivos. A proposição, adrede ao conceito e ao objeto da administração pública, no entanto, *independentemente da*

organização que a pratique, sua finalidade específica tem que se orientar para o público e não para o privado (Idem, 110-14), ainda que utilize técnicas gerenciais originadas da empresa privada e conveniente ao mercado.

Inegavelmente, da administração colonial à administração gerencial, o país passou por uma significativa evolução administrativa. Essa afirmativa encontra-se plenamente justificada nos estudos apresentados por Diniz (2004), Lima Junior (1998), Rezende (1998), Nogueira (2004), Cavalcanti (2006) e Costa (2006).

A abordagem da administração pública no Brasil remete a um passado longínquo, adentrando-se desde as influências advindas da colonização do Brasil. Não se busca neste estudo uma análise histórica semelhante àquelas empreendidas por alguns historiadores aqui citados; ao contrário, a síntese apresentada teve como intenção delinear a ossatura do que prescreve a administração pública ainda nos dias atuais.

2 O INTERDITO DA “CRISE” DO ESTADO E SUA DELIBERADA REDEFINIÇÃO PELOS DITAMES NEOLIBERAIS

Só agora com o nosso conhecimento retrospectivo, podemos ver o óbvio: nada que possa ser medido pode permanecer imenso; toda medição reúne pontos distantes e, portanto, estabelece proximidade onde antes havia distância.

Arendt (2005, p.262)

2.1 RECEITUÁRIO LIBERAL: A “CRISE” DO ESTADO PLANTADA COMO DISCURSO PACIFICADOR

A evolução do pensamento histórico dá conta de que entre os séculos XV e XVIII, período de formação dos Estados Nacionais modernos, a economia estava pautada nos postulados do sistema mercantilista. De maneira sumária, possuía como características principais o monopólio comercial, a balança comercial favorável, o protecionismo e, acima de tudo, a forte presença do Estado na economia, consubstanciada na figura do rei. Do ponto de vista político, a organização dos Estados tinha o absolutismo como regra. Em fins do século XVIII, com as chamadas revoluções liberais burguesas, dá-se a passagem dos sistemas mercantilistas e absolutistas para o liberalismo econômico e político. O poder incontestável e absoluto dos monarcas cedeu lugar à divisão de poderes, com a maior participação política do parlamento, e a ordem do dia exigia a não-interferência do Estado na economia.

A evolução do sistema liberal pode ser sucintamente abordada como sendo as fases que culminaram na aparição do Estado Liberal para regulamentação das necessidades básicas do homem, dando ao Estado, contudo, o limite de produção do que o mercado não era capaz de prover.

A fundamentação teórica somente aproxima o que se pretendeu do que efetivamente se concretizou, posto que a interpretação dialógica centra-se em

diferentes percepções e concepções. No entendimento de Carvalho (2006), em “O significado do Estado Liberal e de Direito no Brasil do século XIX”,

o significado político do liberalismo nas décadas que se seguiram à emancipação política brasileira é objeto de análises, ora em extrema oposição, como uma divisão deste tipo, metodologicamente, colocaria de um lado os que negam qualquer presença de princípios liberais no Brasil do século XIX, de outro os que admitem sua presença, ressaltando disto saldos positivos; ora em posição equitativa, mas que a ênfase pode recair, sobretudo no liberalismo político ou econômico; ora, ainda, na sua essência relativamente coincidente (p. 66).

Dessa forma, pretender a adequação de qualquer sistema somente nos postulados teóricos, que rompem as barreiras do tempo-espaço – históricos e geográficos –, é correr o risco de não absorver o que é fundamentalmente importante para minimizar a distância entre teoria e prática. É possível, de forma sucinta, entender as diversas opiniões elaboradas por pesquisadores quanto ao impacto do liberalismo no Brasil deste século, sem perder de vista que

a permanência do tradicional em anos de significativas mudanças é vista historicamente, como um processo em constante mutação, cujos atores e valores foram se alterando, criando terreno propício ao aparecimento de uma opinião pública moderna (*Idem*).

Por isso, a questão do liberalismo ampliada e renovada contém em seu bojo os vícios primários de um sistema que não foi plenamente instituído. Diferentes concepções historiográficas, apresentadas pelo mesmo autor, concordam que o liberalismo se apresentou incompatível sob muitos aspectos com a realidade brasileira. Gestada sob os ditames liberais e disposta a desmobilizar a supremacia do Estado, a burguesia construiu um ideário de “crise” sob o suposto incômodo do “absolutismo estatal”.

Assim, o que se chamou revolução burguesa pretendeu afastar/diminuir a figura do Estado soberano, consolidada em seus núcleos de positivities que viriam a dar corpo ao que se conhece como o liberalismo, que traz em seu campo teórico-administrativo a função precípua de diminuir a presença do Estado nas atividades produtivas. Intimamente ligado ao processo de modernização e racionalização dos serviços públicos, o liberalismo propôs e prescreveu um Estado voltado para as necessidades essenciais do homem. Nesse contexto, nos meados do século XIX,

tem-se a resignificação do liberalismo com finalidade singular de instituir o livre mercado e o Estado mínimo.

A crise do Estado, ou a ineficiência do Estado como a define Bresser-Pereira (1998a), é uma consequência de fatores econômicos acumulados desde a constituição do Estado. Para ele,

a crise do estado está associada, de um lado, ao caráter cíclico da intervenção estatal e, de outro, ao processo de globalização, que reduziu a autonomia das políticas econômicas e sociais dos estados nacionais (p. 12).

Em estudo efetuado, quanto à crise que antecedeu a década de 1980, Behring (2003, p. 13) acentua a dificuldade na formulação das políticas econômicas concernentes aos investimentos e redistribuição de renda como as variáveis a serem perseguidas para ajuste da crise. Sua abordagem concentrou-se, nesse item, nas variáveis que determinaram o momento histórico considerado como abertura dos mercados em resposta à “pressão” dos EUA que buscavam a hegemonia do dólar e a “ruptura com a heteronomia”.¹⁰

O endividamento externo das empresas privadas, consequência, dentre outras, de empréstimos a juros altos pelo FMI, provocou significativos acontecimentos na economia da América Latina em geral, e no Brasil, em particular:

as baixas da crise do endividamento foram muitas: o empobrecimento generalizado da América Latina, especialmente no seu país mais rico, o Brasil; a crise dos serviços sociais públicos; o desemprego; a informalização da economia; o favorecimento da produção para exportação em detrimento das necessidades internas (p.134)

Os empréstimos ao setor privado converteram-se em dívida do Estado, *70% da dívida externa tornou-se estatal*. Com o endividamento do Estado, uma *reforma estrutural* haveria de acontecer para que as contas públicas – receitas e gastos, pudessem se equilibrar. Alterando-se entre pagamento de dívidas externas e controle fiscal, o país enfrentou, em quatro governos – Sarney, Collor, Itamar e FHC, uma avalanche de medidas político-econômicas com vistas ao reordenamento do Estado em conformidade com os ditames liberais apadrinhados pelos EUA.

¹⁰ Entendida aqui como a subordinação do indivíduo à vontade de terceiros ou de uma coletividade. Relacionado ao Estado de Direito, em que todos os indivíduos estarão sujeitados à vontade da lei.

Desnecessário lembrar a hiperinflação que logrou o empobrecimento da classe trabalhadora em ganhos superlativos para as operações financeiras. Destarte, toda a movimentação financeira, existia no bojo da sociedade civil um apelo para mudanças, ocorrência essa manifestada durante todo o processo de transição para a democracia no país.

Não importa aqui adentrar nas particularidades da crise econômica vivenciada no período apontado de 1979 a 1990, uma vez que o escopo do presente trabalho fundamenta-se na reforma do Estado. Para Nogueira [s.d]¹¹, a sociedade, os indivíduos e o mercado livre veriam no Estado um castigo. A ele, atribuem-se características exageradas, considerado um instrumento negativo por sua “ineficácia crônica”, enfatizando que *banalizado, abaixado e invariavelmente maltratado, o Estado não consegue ver sua reforma avançar.*

Embora possa encontrar um sem-número de razões para acreditar que a crise econômica sustentou o palco da abertura aos postulados liberais, a história reforça o arcabouço sociopolítico que permeia toda a trajetória da hegemonia neoliberal, sedimentada nos anos 1980 e “fielmente” postuladas na década de 1990, voltada para a crise econômica.

Bresser-Pereira e Spink (1998) justificam que, após a crise dos anos 80, a década de 90 constrói, a partir de profundas reformas, um Estado novo, capaz de desempenhar as funções, suprimindo as necessidades de seus cidadãos naquilo que o mercado não foi capaz. O objetivo da Reforma, segundo os autores, é controlar as ações do Estado - Controle Social - com prestação de contas e fiscalização do desempenho dos políticos. Assim, seriam essenciais *uma reforma política que dê maior legitimidade aos governos, o ajuste fiscal, a privatização, a desregulamentação – que reduz o “tamanho do Estado” – e uma reforma administrativa que crie os meios de obter uma boa governança.* (p. 36).

A proposta de Reforma do Aparelho do Estado, sob a égide do contexto neoliberal, encontrou um campo fértil para ser introduzida nas instituições públicas. Assim, a prática de tarefas da administração pública vem, na atualidade, absorvendo técnicas e instrumentos oriundos da empresa privada como resgate de uma estória

¹¹ No período do desenvolvimento da presente pesquisa recebi do prof. Marco Aurélio Nogueira diversos artigos publicados nos jornais Folha de São Paulo e Estado de São Paulo, via e-mail, os quais estão apontados na referência bibliográfica, embora sem condições de elencar a página. O autor está ciente do trabalho e da utilização dos artigos uma vez que centra-se como marco teórico na presente pesquisa.

inversa. Para Drucker (1999, p. 36), foi a empresa privada que se apropriou dos princípios da administração pública para garantir seu aperfeiçoamento, alertando, inclusive, que no futuro os gestores das grandes empresas privadas sairão das instituições públicas.

As pressões de organismos internacionais, entre eles Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e Unesco, atendendo ao chamado da globalização da economia e dos mercados, a rigor convergem para a urgência em efetivar-se a reforma do Estado, especificamente da administração pública. Nesse contexto, a reforma de maneira gradual e natural vem sendo incorporada no cotidiano da administração pública sob a bandeira da qualidade.

A máquina administrativa do Estado, desde sua institucionalização, evoluiu em cinco fases: a) do hierárquico tradicional para o controle burocrático, b) do controle burocrático para o burocrático com alguns vieses no mercado, c) daí para o hierárquico gerencial e, em seguida, d) para uma democracia representativa à democracia direta e, por fim, como proposta atual, e) para o Estado administrado pelo controle social direto e mercadológico. Paradoxalmente, para Bresser-Pereira (1997),

a globalização impôs, assim, uma dupla pressão sobre o Estado: de um lado, representou um desafio novo - papel do Estado é proteger seus cidadãos, e essa proteção estava agora em cheque; de outro lado, exigiu que o Estado, que agora precisa ser mais forte para enfrentar o desafio, se tornasse mais barato, mais eficiente na realização de suas tarefas, para aliviar o seu custo sobre as empresas nacionais que concorrem internacionalmente (p. 14).

Segundo Silva (2003), a reforma do Estado é produto do neoliberalismo, quando descreve que,

com os governos conservadores de Reagan, nos Estados Unidos, e de Thatcher, na Inglaterra, foi dada a largada para a nova hegemonia neoliberal, disseminado-se para o resto do mundo a política de revalorização do mercado, numa retrospectiva atualizada do liberalismo do século 19 (p. 66).

Na visão de Nogueira [s.d], a discussão tende a ser reducionista quando converte a “questão do Estado” ao puro economicismo, apontando as características da crise do Estado como crise econômica. Para ele, na prática, trata-se de um “produto

histórico” herdado da oligarquia, que, por meio de seus atores, preferiam “pintá-lo como entrave”. Dessa forma, foi-se *embaralhando ainda mais as já confusas relações entre o público e o privado*. Cenário ideal para a entrada no ideário do neoliberalismo no Brasil.

2.2 IDEOLOGIA NEOLIBERAL: PODEROSO SUPORTE DO IDEÁRIO GLOBALIZANTE

Evoluindo de outros sistemas econômicos e sob o suposto de beneficiar a sociedade, os governos concentraram-se em justificar a adoção de práticas consideradas inovadoras. Do ponto de vista liberal, pode-se afirmar que seu eixo encontra-se, fundamentalmente, calcado nas duas regras fundamentais deste advento: o Estado mínimo e o livre mercado, de modo a garantir as características de concorrência e competitividade.

Paulo Netto (1993) adverte que é a partir desse cenário que foi prescrito o arsenal do neoliberalismo, tratando-se de uma *argumentação teórica que restaura o mercado como instância mediadora societal elementar e insuperável e uma proposição política que repõe o Estado mínimo como única alternativa e forma para a democracia* (p.77).

A abordagem de Bobbio (2003) quanto ao fim do Estado preocupa-se em mostrar a diferença, para melhor compreensão dos postulados neoliberais, entre a crise do Estado e o fim do Estado. Isso porque, para o autor,

existem duas concepções negativas do Estado, uma mais fraca e outra mais forte: o Estado como mal necessário e o Estado como mal não necessário. Apenas a segunda conduz à idéia do fim do Estado. [...] admitindo o Estado como mal, mas necessário, nenhuma destas doutrinas desemboca no ideal do fim do Estado. Melhor o Estado do que a anarquia (p. 128).

Há, nesse contexto, um entendimento que não é a redução do Estado que deve ser perseguida, mas a busca de uma *democratização radical com vistas a garantir o domínio do interesse público sobre o interesse privado* (Coutinho, 2006, p. 52). Partindo-se desse pressuposto, fica evidenciado que o Estado mínimo figura-se como proposta para regularizar a crise do Estado, admitindo que o crescimento das corporações, organizações e empresas privadas enfraquecem naturalmente as suas

possibilidades de atuação. Na percepção de Boron (2004), *enquanto os estados de periferia eram encolhidos e debilitados ao ritmo do imposto pelos agentes neoliberais das décadas de oitenta e noventa, a categoria e o volume de aplicações das megacorporações aumentou extraordinariamente* (p. 49). Para ele, a questão de peso não é empenhar-se em ter um Estado “grande” , mas promover um Estado forte do ponto de vista financeiro e organizacional e, mais ainda, um Estado honesto com capacidade de intervir e regular a vida socioeconômica. Para Fontoura Costa (2006), *a utopia neoliberal do Estado mínimo parte da capacidade integradora dos mercados e do funcionamento de fluxos e redes de informação como orientadoras do aperfeiçoamento das decisões econômicas* (p. 34). Não é por acaso que Arendt (2005) assevera que no *mundo moderno as duas esferas – pública e privada, constantemente recaem uma sobre a outra* (p. 42), indicando uma sobreposição natural do processo.

A história dá conta de que a atuação do mercado sempre recebeu incentivos do Estado. Na verdade, o mercado sempre usufruiu dos benefícios provenientes do Estado. Daí a percepção burguesa-capitalista de que o Estado não é capaz de suprir as necessidades da nação, garantindo o mínimo para a regulamentação das atividades essenciais da sociedade. Na perspectiva de Paulo Netto (1993), utilizando formulações de Hayek, duas funções são fundamentais: *a) prover uma estrutura para o mercado e b) prover serviços que o mercado não pode oferecer* (p. 79). A constatação dessas funções remete à propositura de Dallari (2002) ao afirmar que

de qualquer forma o Estado liberal, resultante da ascensão da política da burguesia, organizou-se de maneira a ser o mais fraco possível, caracterizando-se como Estado mínimo ou Estado polícia, com funções restritas quase à mera vigilância da ordem social e à proteção contra as ameaças externas (p. 277).

A opinião disseminada de que diminuindo o poder do Estado seria melhor para a sociedade generalizou-se, convertendo-se, nas palavras de Nogueira [s.d], *em uma espécie de refém do mercado e do cálculo financeiro*. Percebe-se que, mais do que propor um Estado mínimo, o que se pretende é um novo Estado, pronto a submeter-se *ao avanço tecnológico, à oferta de bens descartáveis ou às meras sofisticções organizacionais*.

Nessa perspectiva, os Estados-nação submeteram-se ao pressuposto de que a obediência àqueles postulados trariam um desenvolvimento marcado pelas leis do mercado; de certo porque,

as condições e as possibilidades de soberania, projeto nacional, emancipação nacional, reforma institucional, liberalização das políticas econômicas ou revolução social, entre outras mudanças mais ou menos substantivas em âmbito nacional, passam a estar determinadas por exigências de instituições, organizações e corporações multilaterais, transnacionais ou propriamente mundiais, que pairam acima das nações (Ianni, 1999, p. 59).

Assim, a transposição do que se considerou o liberalismo como uma possibilidade de garantir a igualdade de direitos teve no capitalismo puro seu principal eixo.

Têm-se, em Karl Marx (1818-1883), os principais fatores que engendram o arcabouço da organização econômica, capitalismo, que viria dar corpo ao que o mundo aderiu e consagrou. Para Marx, o capitalismo é um processo civilizatório mundial. Ainda que desenvolva pólos mais ou menos poderosos, como na Holanda, na Inglaterra, na França, na Alemanha, nos Estados Unidos, no Japão e em outras nações, esses mesmos pólos formam-se e desenvolvem-se com base em um vasto sistema de relações com tribos, clãs, povos, nações e nacionalidades, próximos e remotos, em continentes, ilhas e arquipélagos. Trata-se de um processo que “invade todo o globo”, envolve o “intercâmbio universal” e cria as bases de “um novo mundo”, influenciando, destruindo ou recriando outras formas sociais de trabalho e vida, outras formas culturais e civilizatórias. (Ianni, 1999, p. 200).

Esgotado em suas diferentes nuances, o capitalismo clássico, *enquanto modelo de produção e processo civilizatório, cria e recria o Estado-Nação, assim como o princípio de soberania que define a sua essência* (p. 41). O capitalismo foi, então, reinventado como uma tábua salvadora para as crises provocadas pelos desequilíbrios estruturais e fiscais nos países concebidos como líderes mundiais no contexto político-econômico.

Buscando interagir com os propósitos dos países desenvolvidos – considerados aqueles de primeiro mundo por apresentarem indicadores preponderantes, apresentados por Ianni (1999) como *controle das matérias primas, controle das fontes de capital, controle de mercados e vantagens competitivas na produção de*

bens de valor elevado (p. 86) –, o capitalismo, portanto, ganha novos contornos e adesões nos países da América Latina.

Dessa forma, ao se consolidar a partir dos governos Thatcher (Inglaterra) e Reagan (EUA), o neoliberalismo expande-se mundo afora e traz em seu bojo a promessa de consolidação de um processo de regaste social.

Importa compreender que o ideário neoliberal traduz-se da concepção de que o Estado é um empecilho ao desenvolvimento social, que impede o bem-estar do cidadão e pretende dar ao mercado a possibilidade de regular as desigualdades e condições de satisfazer as diversas necessidades humanas. O neoliberalismo foi apregoadado com a finalidade de propiciar a recuperação dos elementos civilizatórios, sobretudo, porque, segundo Gentili e Silva (2001),

atribui à intervenção do Estado e à esfera pública todos os males sociais e econômicos de nossa atual situação e à livre iniciativa todas as virtudes que podem conduzir à regeneração e recuperação da democracia, da economia e da sociedade (p. 11).

Nessa perspectiva, adotar práticas neoliberais permitiria aos agentes econômicos – famílias, empresas, governo e resto do mundo – uma interatividade dita salvaguardada pelas leis de mercado. Atuar onde o mercado não é capaz

revela que, em alguma medida, o Estado mínimo, que os neoliberais advogam não é um retorno puro e simples ao Estado guarda-noturno que é o seu ideal. [...] há, no entanto, a declaração de que a proposta neoliberal centra-se na inteira despolitização das relações sociais: qualquer regulação política do mercado [...], é rechaçada de princípio (NETTO, 1993, p. 79-80).

A compreensão do que se estabeleceu a partir da reunião intitulada “o Consenso de Washington”¹² trouxe, por meio de organizações como Fundo Monetário

¹² *Reunidos na capital americana em novembro 1989 no International Institute for Economy, funcionários do governo dos EUA, dos organismos internacionais e economistas latino-americanos discutiam um conjunto de reformas essenciais para que a América Latina superasse a crise econômica e retomasse o caminho do crescimento. O diagnóstico era tenebroso: dívida externa elevada, estagnação econômica, inflação crescente, recessão e desemprego. As conclusões desse encontro passaram a ser denominadas informalmente como o Consenso de Washington, expressão atribuída ao economista inglês John Williamson. Longe de ser uma tese conspiratória do governo norte-americano, do Banco Mundial ou do FMI, o consenso representava uma corrente de pensamento na defesa de um conjunto de medidas técnicas em favor da economia de mercado, que visavam, em tese, a recuperação econômica dos países latino-americanos. Denominadas "neoliberais", essas medidas foram aplicadas inicialmente no programa de governo de Margaret Thatcher, a partir dos anos 80. Tendo como eixo central o combate ao poder dos sindicatos e a redução do papel do Estado na economia (Estado mínimo), empregou-se o receituário neoliberal: privatização das empresas estatais, flexibilização da*

Internacional – FMI – e Banco Mundial, as diretrizes que viabilizariam o “intercâmbio” entre os países no âmbito, principalmente, econômico.

Entre o fim da década de 1980 e início da década de 1990, um movimento mundial de privatização vem desinchando o setor público empresarial em vários países (Nusdeo, 2001, p. 190). O discurso de privatização das empresas-públicas ganha, então, um espaço-tempo, dimensionado pelo caráter especulativo de que estando o Estado desobrigado das funções produtivas estaria livre para exercer o papel de regulador e protetor da sociedade. Há que se considerar que esse procedimento encontrou amplo apoio das economias emergentes e, também, das desenvolvidas. Alinhando-se ao difundido objetivo de traçar metas para atender aos postulados do “Consenso de Washington”.

A seguir, o Quadro II apresenta alguns dados que comprovam a efervescência com que práticas oriundas dos postulados neoliberais se estabeleceram nos governos brasileiros na última década, operacionalizadas em um intenso processo de privatização.

QUADRO II Empresas estatais federais privatizadas desde 1990¹³

SIGLA	NOME DA EMPRESA	DATA DE EXCLUSÃO
BEC	Banco do Estado do Ceará S.A. e uma subsidiária (BEC-DTVM), adquiridos pelo Bradesco	21.12.2005
BEM	Banco do Estado do Maranhão S.A. e três subsidiárias (BEM-SG, BEM-VTV e BEM-DTVM), adquiridos pelo Bradesco.	10.02.2004
BEA	Banco do Estado do Amazonas S.A.	24.01.2002
BEG	Banco do Estado de Goiás S.A. e duas subsidiárias (BEG/DTVM e Sisplan)	04.12.2001
BANESPA	Banco do Estado de São Paulo S.A. e cinco subsidiárias	20.11.2000
DATAMEC	Datamec S.A. - Sistemas de Processamento de Dados	23.06.1999
GERASUL	Centrais Geradoras do Sul do Brasil S.A.	15.09.1998
TELEBRÁS	12 novas controladoras, abrangendo todas as empresas que compunham o Sistema TELEBRÁS (EMBRATEL, 27 empresas de telefonia fixa e 26 de telefonia celular)	20.07.1998
SIGLA	NOME DA EMPRESA	DATA DE

legislação trabalhista, redução da carga fiscal e abertura comercial. Passadas quase duas décadas dessa prescrição amarga, o Brasil e a América Latina não viram cumprir a expectativa de crescimento econômico. Ao contrário, as conseqüências continuam danosas: o desemprego aumentou, os salários foram drasticamente reduzidos e a riqueza se concentrou ainda mais. Nosso Estado "minimizado" tornou-se frágil e, subordinado ao mercado, se distancia da agenda social. Na esteira do consenso, virou anacronismo falar em políticas protecionistas e sobretudo em soberania nacional. Roberto Candelori <http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u11503.shtml>

¹³ Disponível em http://www.planejamento.gov.br/controle_estatais/conteudo/perfil/empresas_privatizadas.htm acesso em 04/11/2006.

		EXCLUSÃO
MERIDIONAL	Banco Meridional do Brasil S.A. (e cinco subsidiárias)	04.12.1997
CVRD	Cia. Vale do Rio Doce (e 13 subsidiárias)	06.05.1997
LIGHT	Light Serviços de Eletricidade S.A.	21.05.1996
ESCELSA	Espírito Santo Centrais Elétricas S.A.	11.07.1995
EMBRAER	Empresa Bras. de Aeronáutica S.A.	07.12.1994
EAC	Embraer Aircraft Corporation	07.12.1994
EAI	Embraer Aviation International	07.12.1994
NEIVA	Indústria Aeronáutica Neiva S.A.	07.12.1994
CARAÍBA	Mineração Caraíba Ltda.	28.07.1994
PQU	Petroquímica União S.A.	25.01.1994
AÇOMINAS	Aço Minas Gerais S.A.	10.09.1993
COSIPA	Cia. Siderúrgica Paulista	20.08.1993
ULTRAFÉRTIL	Ultrafertil S.A. Ind. e Com. de Fertilizantes	24.06.1993
CSN	Cia. Siderúrgica Nacional	02.04.1993
FEM	Fábrica de Estruturas Metálicas S.A.	02.04.1993
ACESITA	Cia. Aços Especiais Itabira	23.10.1992
ENERGÉTICA	Acesita Energética S.A.	23.10.1992
FASA	Forjas Acesita S.A.	23.10.1992
GOIASFÉRTIL	Goiás Fertilizantes S.A.	08.10.1992
FOSFÉRTIL	Fertilizantes Fosfatados S.A.	12.08.1992
CST	Cia. Siderúrgica de Tubarão	23.07.1992
CNA	Cia. Nacional de Álcalis	15.07.1992
ALCANORTE	Álcalis do Rio Grande do Norte	15.07.1992
COPEL	Cia. Petroquímica do Sul	15.05.1992
PETROFLEX	Petroflex Indústria e Comércio S.A.	10.04.1992
AFP	Aços Finos Piratini S.A.	14.02.1992
SNBP	Serviço de Navegação da Baía do Prata	14.01.1992
COSINOR	Cia. Siderúrgica do Nordeste	14.11.1991
COSINOR DIST.	Dist. Cosinor Distribuidora S.A.	14.11.1991
MAFERSA	MaferSA S.A.	11.11.1991
CELMA	Cia. Eletromecânica	01.11.1991
USIMINAS	Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais S.A.	24.10.1991
USIMEC	Usiminas Mecânica S.A.	24.10.1991

Fonte: Ministério do Planejamento/SE/DEST

Em estudo das conseqüências desse novo papel do capitalismo para as sociedades, principalmente na área da educação, Santomé (2003) esclarece que

esse novo capitalismo sem pátria exigia uma política internacional que garantisse o livre mercado de capitais. Dessa forma, os Estados Unidos poderiam introduzir em seus territórios a mais-valia que obtinham fora de suas fronteiras. [...] A partir da última terça parte do século XX, podemos constatar que vivemos em uma sociedade em que a esfera econômica, por meio de instituições como o FMI, o Banco Mundial, a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a Organização Mundial do Comércio (OMC) ditam as linhas mestras que os governos devem adotar se não quiserem ficar à margem ou serem considerados inimigos (o que também possível) dessas estruturas mundiais. Essas organizações estão encarregadas de promover e de vigiar os processos de globalização do capital (p. 17).

Cabe reconhecer, no entanto, que, embora o pressuposto neoliberal tenha sido desenhado tendo em vista ao projeto econômico, pela característica eminentemente mercadológica, seu arcabouço apresentou, intrinsecamente, dimensões político-culturais de forma muito ideologizadas.

A perspectiva de Costa (2006) aponta para uma recomposição do Estado, pois, *ou o Estado se recompõe e continua a ser o pilar mestre dos sistemas interno e internacional ou terão de ser desenvolvidas outras alternativas* institucionais (p. 59), uma vez que é preciso buscar a sua interação com a sociedade.

Tanto é assim que pesquisadores como Gentilli e Silva (2001), Chauí (2005), Santomé (2003), Sader e Gentilli (2004), abordaram essa questão no campo educacional exatamente para contrapor alguns impactos que seriam desencadeados pela inserção de postulados neoliberais. Demonstraram, em seus estudos, que o neoliberalismo precisaria ganhar mais espaço nas discussões entre aqueles conhecidos como “intelectuais”, a fim de apresentar diferentes matizes que envolveram o pacote neoliberal. Assim,

a interferência de oposições locais ao projeto neoliberal na educação é o que de mais decisivo se possui na atual conjuntura em termos de resistência e, se a crítica for consistente, este será um passo significativo em direção à construção de um outro rumo, apesar do massacre ideológico (Almeida, 2002).

Em contrapartida há, segundo Andrioli (2002), uma dúvida quanto ao fracasso do neoliberalismo, uma vez que, para o autor, os postulados do sistema não foram amplamente desenvolvidos. Segundo consta, a inserção do neoliberalismo na América Latina, a partir dos anos 70, teve no Chile seu melhor resultado, embora Sader (2004) conteste que *o fracasso do neoliberalismo, nos diversos países da América Latina, seja tão evidente como foi seu êxito nos planos das idéias* (p. 12).

Justificando sua percepção com relação ao fracasso do neoliberalismo no Chile, Boron (2004) explica que seus resultados paradoxais podem ser entendidos como uma negação pelo fato de que no *Chile não se privatizou o essencial, os movimentos internacionais de capitais encontram-se sujeitos a importantes restrições e os gastos públicos não foram cortados como se previa* (p. 12-14).

O mundo curvou-se aos ditames neoliberais por meio de práticas de enxugamento ou de minimalização do Estado prescritas pelo mercado global, como pressuposto de garantia para o bem-estar social. Cabe ressaltar que, do ponto de

vista econômico, ao mapear o saldo das possibilidades do significado do neoliberalismo no Brasil, muito mais efeito negativo acabou se capitalizando. Como se percebe, é do *avanço do mercado mundial, aliado e expresso pela globalização, que vem o mais forte ataque ao conceito de soberania e de Estado-nação* (Gonçalves, 2006, p. 18).

A ênfase dada por Andrioli (2002) é que *os verdadeiros desafios do neoliberalismo no Brasil ainda estão por vir e seu horizonte de aplicação deve ser visto mais em direção do interno do que num retrospecto do passado recente*, justificando, dessa forma, que no Brasil a prática neoliberal não aconteceu, e concluiu anotando que *nosso país não se encaixa bem em nenhum modelo pré-fabricado*.

A discussão ganhou dimensão sociopolítica com defesas e críticas à fragmentação do mundo, uma vez que, subjacente à era neoliberal, a globalização apresenta-se como uma das principais forças neoliberais. Há os que propagam a globalização como inerente ao neoliberalismo e há os que garantem ser o neoliberalismo forjado pela globalização. Na concepção de Ianni (1999) é *assim que a metáfora da “mão invisível”, idealizada pelo liberalismo clássico nos orientes do Estado-nação, ressurgiu idealizada pelo neoliberalismo nos horizontes da globalização* (p. 133). O que se sabe, no entanto, é que a globalização trouxe uma alcunha eivada de vocábulos e necessidades mercadológicas, conscientemente apoiadas pelo Estado, uma vez que a *liberdade econômica* está intrinsecamente apoiada *na liberdade política*, conforme observação de Saleme (2006), para quem existe uma estreita relação entre *ideologia neoliberal e o sistema econômico de livre mercado* (p.107).

Assim, a globalização está associada, atualmente, em todos os processos econômicos e culturais de qualquer Estado-nação¹⁴. Universalizou-se tudo no âmbito

¹⁴ Basicamente, a globalização se difundiu na sociedade em torno da década de 60, do último século, à época em que as áreas periféricas do planeta começaram a se modificar pela expansão das empresas transacionais, como ainda pela nova divisão internacional do trabalho, o *boom* mundial do petróleo e outros. O processo de industrialização se dinamizou não somente pela reestruturação capitalista crescente, mas também pelo desenvolvimento tecnológico que permitiu vasculhar todos os ecúmenos do planeta. As revoluções na informática e nos meios de comunicações, as privatizações, a criação do G-7, o fim do socialismo na ex-República Socialista Soviética, o fim dos nacionalismos corporativos nos países subdesenvolvidos, a formação de blocos econômicos, o desmembramento e a dissolução de países, entre outros, além de permitirem uma descentralização em nível mundial dos espaços produtivos, alteraram a composição política de praticamente todos os países (Araújo, 2005, p. 57)..

do que Ianni (1999) aponta como a *fábrica global que se instala além de toda e qualquer fronteira, articulando capital, tecnologia, força de trabalho, divisão de trabalho social e outras forças produtivas* (p. 19). Sua proposta das metáforas para designar o fenômeno da globalização – “aldeia global”, “fábrica global”, “economia-mundo” –, dentre outras, pressupõe uma reflexão sobre o entendimento de que esse fenômeno transborda em muito o objetivo mercadológico, delineando a visão do que está no interdito da cultura, da filosofia e da sociologia para explicar a era globalizante. Se a globalização acentua a crise do Estado, a formatação dada por Ianni (1999) às diferentes metáforas da globalização repercute em um mundo sem fronteiras, definindo, talvez, o pacto que se instala para a decadência do Estado-nação. *O Estado-nação seria cada vez [mais] uma ficção nostálgica: os países seriam combinações cada vez mais heterogêneas de territórios com necessidades diferentes e capacidades de produção totalmente distintas* (Gonçalves, 2006, p. 23)

A idéia de que a globalização concerne ao mercado é simplista do ponto de vista de Ianni (1999), que descreve a história e a geografia como marcos definidores das *configurações e movimentos da realidade social que transcendem o feudo, a província e a nação, assim como transcendem a ilha, o arquipélago e o continente, atravessando mares e oceanos* (p. 30). O que preocupa o mundo, segundo o mesmo autor, são as “realidades internacionais emergentes”, em conflito com as exigências da “aldeia global”. Martin (1999) acredita que *chegamos à encruzilhada de dimensões globais, que se caracteriza, para a maioria da humanidade, por um cotidiano não de ascensão e bem-estar, mas de decadência, destruição ecológica e degeneração cultural* (p.47).

As perguntas que se fazem prementes são: a quem interessou tanta alteração da fisionomia do mundo, já que hoje se percebe uma forte rejeição à sua implantação? Afinal, como mensurar os benefícios, se houve, para as instituições e organizações que pretenderam caminhar sob as invenções neoliberais?

A economia tem apresentado alguns resultados que estão dissociados desse processo político neoliberal, cujos índices comprovam tal dinâmica. O que se apresenta são fragmentos em todos os setores dessa avalanche que aterrorizou o mundo pobre, que não teve consistência e não pôde priorizar as regras impostas à sua nação, segundo Chauí (2003) e Emir Sader (2004). Do contrário, mostrou-se impotente para as pretendidas reformas.

A globalização, por sua vez, vem fomentando a desigualdade sociocultural e potencializando a distância econômica, revelando que o espaço-tempo parece não responder à expectativa daqueles que aderiram ao projeto, desnudando as várias controvérsias de apostar nas leis de mercado como único e possível regulador do bem-estar da sociedade.

Atendendo aos ditames globalizados, em resposta à sutil ordenação dos órgãos internacionais, para a formatação de um Estado mínimo na participação da produção de bens e serviços, o Brasil teve em FHC um agente diligente do neoliberalismo, embora se possa ler em Haddad (1998) a suposição de que FHC nunca se declarou e aceitou o título de neoliberal.

Ainda que seja contestado, o que se observou nas últimas décadas foi uma tentativa de desmonte do aparelho público em função do mercado. Basta uma pesquisa na literatura, principalmente da Escola Nacional de Aprendizagem Pública (ENAP), no período do Governo FHC, para certificar-se de que os postulados neoliberais foram os corolários dos seus últimos programas.

As características do neoliberalismo propaladas pelos EUA e pela Inglaterra apresentaram-se nitidamente descritas nos manuais e nas cartilhas, divulgadas para dar sustentação à sua governabilidade e a projetos que pudessem ser absorvidos nos ambientes das instituições públicas. Até mesmo nas organizações privadas, o que mais se buscou implantar e disseminar, no período de 1995 a 2001, estava subjacente, também, à globalização.

A globalização ainda está em pauta nas discussões atuais, uma vez que o neoliberalismo continua em marcha e continuará dando as cartas. O Estado, por sua vez, ao tentar assimilar esse mecanismo, certamente sairá na frente para absorver as modificações nas diversas dimensões da vida em sociedade, no nível social, econômico e político, como alertou Ianni (1999), para além das fronteiras internas. Ele transcendeu a diferentes desdobramentos geopolíticos fomentados pelo ideário dito de supremacia às diversas alternativas de reestruturação do Estado para uma sociedade civil.

Com efeito, o neoliberalismo e a globalização estiveram na pauta de muitas reuniões e encontros, nacionais e internacionais, objetivando promover o seu desdobramento, ao se considerar a necessidade de desenvolver as suas diferentes gerações. O que não mudou, contudo, para qualquer época e geração, foi o princípio básico da mercantilização, catalisada sob o suposto de melhoria de qualidade de

vida para a sociedade. A disseminação do termo cidadão, sem critério e vivência, foi mais um item incorporado ao dia-a-dia da população como um modismo causado pelo rastro do neoliberalismo. Vendeu-se o termo cidadão com roupa nova, o que se pode considerar como mais um “deslizamento semântico”.

No entanto, se existe acordo de que o neoliberalismo tem sua base fundada na percepção econômica, é também factível observar uma conjugação de idéias baseadas em seu legado ideológico e cultural. Sader (2004) afirma que esse triunfo pode ser analisado em quatro dimensões, entre elas: a) a mercantilização; b) o deslocamento do equilíbrio entre estado e mercado, c) a criação de um senso-comum neoliberal; e, a última, por ser escopo da presente pesquisa, se traduz da seguinte maneira:

d) o neoliberalismo colheu uma importante vitória no terreno da cultura e da ideologia ao convencer amplísimos setores das sociedades capitalistas – e quase totalidade de suas elites políticas – de que não existe outra alternativa. Seu êxito neste campo foi completo: não só vimos o seu programa, mas também, inclusive, mudou para proveito seu o sentido das palavras. O vocábulo reforma, por exemplo, que antes era neoliberal, tinha conotação positiva e progressista e que, fiel a uma concepção iluminista remetia a transformações sociais e econômicas (p. 121).

A proposição da Reforma do Aparelho do Estado demonstrou a tendência, dos governantes, em importar para o Brasil teorias absorvidas de outras nações, gerando conflitos internos e externos, porque, *na verdade, as tentativas de reforma do Estado brasileiro quase sempre são empreendidas sem que haja condições políticas para implementar os objetivos declarados de democratização e modernização* (Costa, 2006 p. 152).

O discurso para implantação de programas concentra-se na sensibilização para motivar os possíveis atores do processo. No entanto, os atuais instrumentos de acumulação de capital intelectual (informações rápidas e virtuais) têm colaborado para a dificuldade em definir práticas administrativas que permitam aos trabalhadores investirem em sua qualificação, principalmente devido às rupturas no seu cotidiano, tendo em vista a rapidez com que as mudanças nos procedimentos da administração pública têm sido implementadas. Uma explicação para esse “fenômeno” pode estar no fato de que a cada governo são modificadas e/ou introduzidas políticas públicas desenvolvidas de acordo com os interesses do “momento”. Segundo Costa (2006),

o que se verifica, repetidamente, é que os governos aparentemente engajados nesse tipo de projeto são apoiados por grupos oligárquicos e lideranças fisiológicas que representam os interesses particularistas dos detentores de privilégios e isenções e não têm interesse em reformas que busquem a instauração de formas mais igualitárias de competição política e novos tipos de relacionamento entre o Estado e a sociedade (p. 152)

Ainda que se possa concordar com Novaes (2003) quando argumenta que a *idéia de crise se inscreve na lógica da história* (p. 11), o assunto é polêmico e perpassa variáveis políticas, internas e externas, dependendo do posicionamento dos administradores institucionais. Todavia, o que se percebe é que o discurso da Reforma do Aparelho do Estado esteve, intrinsecamente, pautado pela observância da crise do Estado.

De acordo com Bresser-Pereira (1998), o período compreendido entre 1979 e 1994 revelou-se sem precedentes históricos, devido à estagnação da renda *per capita e de alta inflação*. Considerando a crise do Estado como desencadeadora da crise econômica, o autor divide a crise em quatro aspectos, apresentados no Quadro III.

QUADRO III. A crise do Estado por Bresser-Pereira

	Aspectos	Causas	Características
CRISE DO ESTADO	Fiscal	Perda do crédito e poupança públicos	Enfraquecimento do poder econômico
	Forma de Intervenção	Globalização: fracasso da criação do Estado de Bem-estar	Perda da soberania nacional
	Administração	Retrocesso administrativo causado pela Constituição de 1988	Enrijecimento burocrático extremo
	Política	Crise militar	Crise da administração pública burocrática – remanescente do patrimonialismo
		Crise de adaptação do modelo democrático	
Crise moral (<i>impeachment</i> de Collor)			

Fonte: Adaptado de Bresser-Pereira (1998, p. 40-41)

A crise política foi a que primeiro avançou a partir da transição democrática (1985) e da aprovação da Constituição (1988). As outras três – fiscal, administrativa e intervenção –, não obtiveram atenção necessária. Nas palavras do autor,

a reforma do Estado começou timidamente nos anos 80, em meio à grande crise econômica, que chega ao auge no início de 1990, quando o país passa por um episódio hiperinflacionário. A partir de então, a reforma tornou-se imperiosa. [...] A reforma administrativa, entretanto, só se tornou um leme central no Brasil em 1995, após a eleição e a posse de FHC (p. 43).

Na expectativa de resolver as questões apontadas pela crise e atendendo aos postulados da nova dimensão mundial, a globalização e o acatamento à hegemonia do capitalismo desencadearam a Reforma do Aparelho do Estado.

Não se pretendeu aqui fazer o aprofundamento das questões econômicas e as controvérsias suscitadas pelo processo da globalização, importando, ao contrário, traçar, em linhas gerais, seus aspectos, características e a relevância com que estes fenômenos – neoliberalismo e globalização – interferiram no projeto de Governo no Brasil após os anos 1980. As percepções apontadas têm, portanto, o objetivo de dar sustentação ao que propõe o projeto de Reforma do Aparelho de Estado que capitaneou, praticamente, toda gestão do Governo FHC, fio condutor do presente estudo

3 A REFORMA E SEU IMPACTO NA EDUCAÇÃO: A INDISFARÇÁVEL INSERÇÃO DE CONCEITOS MERCADOLÓGICOS.

O novo modelo escolar e educativo que tende a se impor será fundamentado, inicialmente, na sujeição mais direta da escola à razão econômica.

(...) o “homem flexível” e o “trabalhador autônomo” constituem, assim, as referências do novo ideal pedagógico”.

Laval (2004)

3.1 O LOBBY DA “EFICIÊNCIA” COMO SALVACIONISMO DO ESTADO INOPERANTE DITO EM “CRISE”

A Reforma do Aparelho do Estado, segundo Bresser Pereira (1998a), prevê três ações básicas definidas como privatização, publicização e terceirização das instituições públicas para garantir: a) as atividades exclusivas do Estado, b) os serviços sociais e científicos e c) os bens e serviços de mercado.

As ações de privatização e terceirização, por serem eminentes propostas para atender à demanda de mercado, estarão submetidas à lei da concorrência no jogo da oferta e da procura, estando, portanto, protegidas das discussões quanto aos seus modelos, uma vez que o próprio mercado regula essas leis. As atividades exclusivas do Estado, por sua vez, continuarão a ser administradas pelas políticas públicas em sua abrangência, o que significa que estarão submetidas ao desenho político do país.

Para os serviços sociais e científicos, a Reforma do Estado propõe a publicização, termo utilizado pelo Governo, quando da formulação teórica da Reforma do Estado no Governo FHC, que é parceria público-privado e prevê, para os serviços de saúde, educação, segurança e meio ambiente, a possibilidade de trabalhar em conjunto com a empresa privada num esforço para minimizar os custos do governo e as deficiências decodificadas pela sociedade.

A Reforma, nesse aspecto, pretende sair do Estado Social Burocrático¹⁵ para o Estado Gerencial. Buscando nas empresas os conceitos utilizados na era da qualidade total, o governo, então, pretende reduzir os custos e, ao mesmo tempo, controlar o processo para promover o aperfeiçoamento contínuo, por meio de indicadores de desempenho que atendam à satisfação do cidadão. O plano da reforma do Estado dará origem às instituições ilustradas no Quadro IV.

QUADRO IV. Instituições resultantes da Reforma do Estado

	Atividades exclusivas do Estado	Serviços Sociais e Científicos	Produção de Bens e Serviços para Mercado
Atividades principais	Estado servidores	Entidades públicas não-estatais	Empresas privadas
Atividades auxiliares	Empresas terceirizadas	Empresas terceirizadas	Empresas terceirizadas

Fonte: Bresser-Pereira (1998a)

Voltando a atenção para os modelos incorporados pelas empresas privadas com o objetivo de proteger seu produto da concorrência imperfeita, observa-se que a Reforma do Estado tenta adequar à administração pública os mecanismos e os processos utilizados para o mercado. Por conta disso, palavras como competitividade, mensuração, avaliação, eficiência, resultado e indicadores passaram a fazer parte do cotidiano das instituições públicas.

Por estar a Reforma do Estado fundamentada na gestão da qualidade e para que a mesma se efetivasse, foram criados vários programas com o objetivo de definir os passos para sua implantação nas instituições. Concebidos pela necessidade de regulamentar a Reforma do Estado, os programas são implantados nas instituições, obedecendo sempre e prioritariamente à adesão junto ao órgão público a que estão subordinadas. Programas como Qualidade e Participação na Administração Pública, Atendimento de Excelência e Indicadores de Desempenho foram amplamente difundidos.

¹⁵ Vide capítulo 1, item Evolução da Administração Pública no Brasil, do presente trabalho.

A Reforma do Estado vem, dessa forma, incorporar aos serviços públicos mecanismos utilizados pela empresa privada. Percebe-se, contudo, uma distância cultural na estrutura organizacional das instituições públicas e privadas, o que tem dificultado o entendimento do que, verdadeiramente, propõem os postulados do Plano de Reforma do Aparelho do Estado. As dificuldades de se incorporarem os ditames da Reforma, que trazem uma abordagem eminentemente mercadológica, já anunciada como problematização do presente estudo, remete a indícios de fortes impedimentos quanto à absorção dos processos no ambiente administrativo de algumas instituições públicas.

Vale a observação de Giroux (2003), para o caso concreto da realidade norte-americana, de que a política da cultura empresarial seria

um conjunto de forças ideológicas e institucionais que funciona política e pedagogicamente para governar a vida organizacional por meio do controle gerencial superior e para produzir trabalhadores submissos, consumidores despolitizados e cidadãos passivos (p. 52).

Nessa perspectiva, os serviços públicos ficariam submetidos aos mecanismos de mercado que nem sempre se adequam às especificidades do setor. Para o autor, *o mercado não gratifica o comportamento moral e, à medida que a cultura empresarial começa a dominar a vida pública, torna-se mais difícil para os cidadãos pensar criticamente e agir moralmente* (p. 55). Assim, enquanto a cultura empresarial introduz os mecanismos da economia de mercado, há um apelo para que a sociedade se posicione frente aos problemas políticos. De um modo geral,

o mesmo vale para o quadro da despolitização e do individualismo aquisitivo em que nos encontramos: ele não nasce de um defeito de falhas políticas, associadas em parte a erros dos partidos democráticos, em parte à vitória da hegemonia, que claramente subestima a política, mercantiliza a vida e difunde uma ideologia de não-pertencimento a comunidades maiores, de auto-suficiência e solidão (p. 89).

Analisando a Reforma do Estado, busca-se entender o que traz uma reforma, cuja idéia pode ser entendida pelo suposto de Laval (2004) ao sustentar que, para entender o que uma reforma pode trazer de benefícios, é necessário, antes de tudo, o questionamento do que se pretende e para quem é a reforma? Esse autor argumenta que

as propostas atuais mais estereotipadas sobre a reforma não constituem mais uma etapa no caminho da transformação social, mais um elemento imposto apenas pela preocupação gestonária de colmatagem imediata ou ainda objeto de um estranho culto da "inovação" por ela mesma, separada de toda a aposta política clara (p. X).

O que se evidencia é que a reforma proclamada desde a década de 90 tem uma patente *diferença quanto à natureza, ao grau e à intensidade* com o que se considerou reforma anteriormente proposta para administração pública. A crise do Estado tende a ser uma crise política. A dita Reforma do Estado pretende, então, acabar com problemas que evoluíram desde a constituição do Estado, quando se apresenta tanto pelas "reformas sucessivas" quanto pela inserção de um discurso estranho ao ambiente de forma de dominação predominante nas empresas e organizações privadas. March e Olsen (1989, p. 64-94) destacam alguns aspectos que permeiam as reformas. Um deles é a retórica que distancia os objetivos – claramente definidos – dos caminhos a serem perseguidos para atingi-los.

Nessa linha de raciocínio, Lima Jr (1998) assevera que o diagnóstico para as mudanças merece uma discussão porque não atendem à *realidade brasileira*. Para ele a afirmação de que *as fases patrimonialista e burocrática estão superadas* não correspondem ao que se vê. Pelo contrário, evidencia o pequeno ou nenhum esforço na implantação de uma administração burocrática. Segundo o autor, *quando isto foi tentado, algum dispositivo legal tratava de neutralizar seus efeitos benéficos. Já o patrimonialismo e o clientelismo político, estes sim, (...) têm sido os traços estruturais de nossa administração pública* (p. 18).

Em setembro de 2005, no cargo de ministro da Educação, Fernando Haddad, conferenciando em Paris¹⁶, apontava alguns fatores que justificam o atraso da educação no Brasil, asseverando que o *patrimonialismo (grosso modo, quando a elite usa o Estado como um bem privado e a seu serviço individual) é uma característica contemporânea do país*, uma afirmação eivada de simbolismos para a atuação da administração pública no momento. Quando o ministro admite que a *consolidação democrática, a estabilidade econômica e a educação* formam o tripé para o desenvolvimento nacional, ele relaciona a política, a economia e a educação

¹⁶ JC e-mail de 14/09 - Artigo: Brasil precisa de pacto social pela educação.

como processo indissociável para a sustentabilidade social. O que se apresenta é uma forte tendência de governo e empresa em estabelecer acordos financeiros para subsidiarem alguns serviços públicos com prestação ineficiente à população, caso típico das parcerias público-privadas.

O ministro da Educação Fernando Haddad (2006) apresentou, ainda, uma *visão sistêmica da educação e destacou exemplos de boas práticas, os programas nacionais de alimentação escolar, do livro didático, de inclusão educacional, de diversidade étnica e o bolsa família, além das parcerias público-privadas.*

No âmbito do Estado, promover os programas citados significa estar em contato com as regras do mercado, o que importa submeter-se, às vezes, às manobras impostas pela lei de concorrência (im)perfeita que tem sido objeto de muita especulação.

Assim, considerar o cenário político para propor a inserção de programas empresariais à administração pública, especificamente no âmbito da administração educacional, é, em última análise, tentar (des)construir o mito de que, ainda hoje, público é público e privado é privado, ou seja, as parcerias público-privadas são uma realidade. Exemplo disso, a aprovação pela UNESCO da troca da dívida externa por investimentos educacionais abre espaço para a reflexão de que órgãos externos, defensores do neoliberalismo, contribuam para a visão de que, em questão de tempo, a administração educacional estará "oficialmente" administrada pelas regras do mercado.

Cedendo às exigências do neoliberalismo, o país se apresenta sem um projeto/planejamento nacional, o que dificulta a continuidade e a fiscalização do bem público. Para Villa (2005) a criação de mecanismos é imprescindível, para que o Estado esteja atento às queixas e cobranças da sociedade. O autor considera que a *modernização do capitalismo significa, também, a modernização da corrupção.*

Descrivendo sobre os detentores da riqueza no Brasil, Pochmann (2005) observa que cada vez menos a riqueza é fruto de *dispêndio de esforços úteis à nação*. Segundo ele, é a falta de um projeto país que facilita os abusos na administração pública. Cabe aqui o comentário de Arendt (2005),

logo que [a propriedade privada] passou à esfera pública, a sociedade assumiu o disfarce de uma organização de proprietários que, ao invés de se arrogarem acesso à esfera pública em virtude de sua riqueza, exigiram dela proteção para o acúmulo de mais riqueza (p. 78).

O caráter da *esfera pública* esteve sempre submetido ao intrincado processo de convergência com a *esfera privada*. Não é diferente o cenário atual, porque é pouco provável, segundo Pochmann (2005), que um projeto país seja capaz de incluir toda a sociedade *frente ao atual padrão de enriquecimento com origem na especulação financeira, nas heranças patrimoniais e no submundo privado*.

Pondera Pochmann, que a falta de um projeto país fomenta a corrupção agravada pelas diferenças de governo e da oposição (Lessa, 2005b), promovendo uma sucessão de acusações. Sendo assim, *é razoável supor que a inteligibilidade das diferenças deriva da presença do contraste de projetos distintos de país, vocalizados pelos partidos políticos*. Os principais partidos políticos - PT e PSDB - segundo a análise de Lessa (2005b), *não mais se distinguem no que diz respeito ao que o país deve ser*.

Condensando as presentes informações, observa-se um processo simbiótico na relação administração pública e partido político. O cenário pede mudanças políticas, já que a estrutura do Estado fomenta essa relação. Desde muito tempo, a administração pública mistura-se com os atores de partidos políticos que insistem em garantir sua posição no governo negociando cargos políticos, os chamados cargos comissionados e os cargos de confiança, o que permite o favoritismo citado por Coutinho (2005) e, portanto, a diversificação de ideais¹⁷. Não basta assinalar as deficiências, é essencial sinalizar metas que inviabilizem as práticas ilegais.

Neste entrave inquestionável entre coisa pública e a sociedade, as reformas a que o país têm assistido objetivaram atender, principalmente, aos interesses dos governos. Nesse contexto, resta a indagação: qual deveria efetivamente ser o papel da administração e/ou dos partidos políticos?

A visão do Estado para uma sociedade civil, compreende Coutinho (2005), em conformidade com o ministro Fernando Haddad, ao declarar que as heranças do patrimonialismo estão em pauta, que características expressas no frágil sistema de governança pública acarreta favoritismo, cooptação política, corrupção constante e desperdício dos recursos públicos.

¹⁷ Como exemplo, pode-se citar o Caixa 2 (apologizado nos últimos anos) utilizado em campanhas eleitorais e visto pelos princípios contábeis como crime ao erário público.

A partir dessa consideração, prevalece, ainda que subjacente, a possibilidade de que no futuro a administração pública venha efetivamente a ser submetida a práticas mercadológicas para responder aos anseios sociais.

O entendimento de que as pressões para a “mercantilização” da administração pública possam acontecer tem fundamentos eleitoreiros baseados na dificuldade de o Estado manter projetos sociais, arcando com parcela substancial das necessidades humanas, tais como saúde, educação, segurança e meio ambiente, que passam por processos de transformações e desmantelamento com as políticas propostas pela publicização.

Com objetivo de dar corpo à reforma do Estado e modernizar suas práticas administrativas, buscou-se no discurso da qualidade total a justificativa para um sem-número de projetos/programas e, como subsídio principal para o desenvolvimento do país, a educação tem sido alvo de muitas experimentações.

A Reforma do Estado prevista para o Brasil não foi desencadeada aleatoriamente e solitária. Países como EUA¹⁸, Alemanha e Japão também buscaram desenvolver programas que minimizassem os problemas do Estado e dessem maior visibilidade mundial aos seus projetos. Os USA regulamentaram visando o bom funcionamento do mercado. Alemanha e Japão, pelas suas especificidades, regulamentaram buscando consolidar a cooperação entre suas empresas. A França, projetando, também, uma mudança na estrutura dos serviços do Estado, buscou desenvolver sua reforma como o Brasil, percorrendo os mesmos caminhos. Laval (2004) demonstra que a mão invisível dos liberais aparece

usando como pretextos os numerosos defeitos, cada vez mais manifestos, de um sistema burocrático que se havia hipertrofiado e massificado no grande período do Estado fomentador, as pressões se acentuaram, em nome da eficácia e da democracia, para introduzir os mecanismos de mercado e os métodos de gestão inspirados na lógica empresarial (p. 13) .

O mesmo autor enfatiza, ainda, *que a ideologia do livre mercado encontrou nos Estados Unidos e na Inglaterra seu terreno clássico de aplicação antes de se difundir universalmente* (p. 91). Escamoteada sob o imperativo da reforma para atender à sociedade civil está a globalização ditando as regras da administração

¹⁸ Rezende (1998) apresenta um estudo da condução e característica da reforma.

pública com objetivo de reduzir os gastos e possibilitar um melhor acordo com os organismos financeiros mundiais. Há que se considerar que toda essa movimentação é muito recente. A globalização como objeto de toda mudança está firmemente calcada em bases capitalistas. Embora o arcabouço da crise aponte para as questões econômicas¹⁹, segundo o plano da Reforma do Estado, o sistema econômico é, sem dúvida, só uma parcela do descaso das políticas públicas.

Declara Robert W. Mcchesney, em Giroux (2003),

a democracia neoliberal, com sua noção de mercado para todos, visa esse setor. Em vez de cidadãos, ela cria consumidores. Em vez de comunicadores, ela produz shopping centers. O resultado líquido é uma sociedade atomizada de indivíduos desinteressados que se sentem desmoralizados e socialmente incapazes (p. 13).

As reformas no contexto latino-americano, segundo Naim, citadas por Gaetani (1998) e interpretadas em seu ensaio “A reforma do Estado no contexto latino-americano: comentários sobre alguns impasses e possíveis desdobramentos”, elenca algumas variáveis - metas, objetivos, fases de reforma econômicas, atores, impactos e custos políticos - como justificativa para observar *um processo de desmantelamento e desmanche institucional, agravado pelas debilidades e incapacidades do Estado em desenvolver as instituições próprias do funcionamento das economias de mercado e que têm custos pessoais incalculáveis por ser um complexo ingrediente de um esforço de renovação permanentemente ameaçado pelo espectro do populismo (com suas práticas clientelistas e fisiológicas e do corporativismo conservacionista incrustado na máquina administrativa). O autor conclui que somente uma administração engendrada em bases mais profissionais e meritocráticas possui condições de levar a cabo esta tarefa (p. 84-87).*

O autor apresenta sete indicações a serem observadas como estratégias para a condução das reformas. O Quadro V apresenta a síntese das indicações que serviram como base para corroborar a idéia de que ‘reforma demanda reforma’, uma vez que Gaetani (1998) declara que a reforma deve conter fases e desdobramentos.

¹⁹ - Descapitalização do Estado, poupança reduzida, endividamento das empresas estatais (monopólios), administração ineficiente e social-burocracia.

QUADRO V. Fases e desdobramentos para uma Reforma

FASES	ESTRATÉGIAS	MECANISMOS	RESULTADOS ESPERADOS
1	Formulação de uma agenda positiva	<ul style="list-style-type: none"> - Envolver Legislativo, judiciário, ONG e sociedade. - Convencer atores internos e externos da necessidade de “regenerar o Estado”. - Fazer alianças que confirmam credibilidade e sustentabilidade 	<ul style="list-style-type: none"> - Promover a regeneração do Estado, criando condições para que o mesmo cumpra suas funções com eficiência.
2	Operacionalização dentro de uma perspectiva de rede	<ul style="list-style-type: none"> - Incrementar processos de formulação, decisão e implementação de políticas públicas. - Fortalecer os esforços de promoção de reformas. - Potencializar recursos. - Confrontar interesses, partilhar informações. 	<ul style="list-style-type: none"> - Favorecer a fluidez de inovação. - Convergências construídas em torno de consensos sociais gerados ao longo de décadas.
3	Contextualização e historicidade	<ul style="list-style-type: none"> - Reconhecer as especificidades (abolir receituário único). 	<ul style="list-style-type: none"> - Facilitação do diálogo com bases específicas.
4	Publicização do Estado: a busca de recuperação de sua dimensão republicana	<ul style="list-style-type: none"> - Repolitizar as questões intramuros. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ampliação da permeabilidade ao jogo das interações sociais.
5	Focalização	<ul style="list-style-type: none"> - Definir os campos de incidência das ações. 	<ul style="list-style-type: none"> - Transformações infra-estruturais, redefinidoras de padrões que possam ser reconhecidas e disseminadas.
6	Introdução de uma cultura de performance no âmbito do serviço público.	<ul style="list-style-type: none"> - Mensurar (parâmetros, marcas e indicadores). 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Accountability</i>.²⁰ - Ruptura com a sistemática diluição de responsabilidades típicas do serviço público.
7	Redifinição da postura em relação a serviços (recursos humanos).	<ul style="list-style-type: none"> - Profissionalização da gestão pública. 	<ul style="list-style-type: none"> - Recursos humanos qualificados para conduzir as reformas.

Fonte: Adaptação da autora a partir de Gaetani (1998, p. 97-99).

O Quadro V demonstra, assim, que todos os setores devem estar inseridos no processo de conscientização para reforma. Independentemente das estratégias políticas, os desdobramentos econômicos imputaram a urgência da reforma em todos os cantos do globo. Cada país tratou de desenvolver a reforma de acordo com

²⁰ Na visão de Nakagawa (1995), *sob a óptica da Teoria dos Contratos, sempre que alguém (principal) delega parte de seu poder ou direitos a outrem (agente), este assume a responsabilidade de, em nome daquele, agir de maneira escorreita com relação ao objeto da delegação e, periodicamente, até o final do mandato, prestar contas de seus desempenhos e resultados. A esta dupla responsabilidade, ou seja, agir de maneira escorreita e prestar contas de desempenhos e resultados, dá-se o nome de accountability* (p. 19).

suas necessidades político-econômicas, principalmente os países desenvolvidos. A importação desses modelos suscitou e tem incentivado discussões recorrentes na literatura sob diferentes aspectos e adequação.

Ainda que se considerem a economia de mercado, a globalização e a sociedade dinâmica consumista como provocadoras da crise do Estado, para Nogueira (2004), estes são também problemas estruturais, uma vez que

a essência da crise, e particularmente seus efeitos mais desastrosos sobre os povos do mundo, derivam de opções políticas, de projetos de hegemonia e dominação de políticas governamentais concretas, que não souberam evitar a superposição de desafios nem equacionar a mudança estrutural inerente à fase atual do capitalismo (p. 85)

Assevera o autor, *é impossível pensar em Estado e reforma do Estado sem considerar a face gerencial da crise atual* (p. 88).

Estabelecida a crise do Estado diante da sociedade, o governo FHC introduz para a administração pública a administração gerencial, que tem sete princípios - foco no cidadão, competitividade, gestão participativa, descentralização/delegação, administração movida por resultados, controle social e valorização do servidor - segundo o plano de reforma do Estado, que são orientados para resultados. Pode-se observar que não faltaram aos governos interesse e preocupação em propor reformas na administração pública ao longo da história. No entanto, a busca de respostas para o fato de reformas não obterem o êxito com os resultados esperados tem sido fonte de pesquisas. É possível, baseado em Rezende (1998) admitir que as reformas são desenvolvidas sob *forte embate entre o tecnicamente realizado e o politicamente realizado* (p. 121).

Este descompasso do que representa a Reforma para o que realmente se apresenta reflete o desengajamento dos seus propósitos. Assim, a reforma do Estado, na atualidade, conta com muitas críticas em relação ao seu desenvolvimento e ao viés escolhido - mercado - para implementá-la na administração pública, uma vez que, embora o governo a tenha sustentado e promovido sua disseminação, os resultados da mesma são, de certa forma, muito ínfimos. O que se vê é um projeto com lacunas e sem objetividade nos manuais desdobrados para sua efetivação. Na concepção apresentada pelo governo, vêm-se destacados os métodos de gestão e a cultura das organizações como critérios a serem observados quando da implantação dos mecanismos e programas nas instituições. Na mesma direção, o

governo aponta que a renovação deverá ser adequada a cada setor do Estado. Paradoxalmente, no Plano Diretor, elaborado pelo Ministério da Administração e da Reforma do Estado, pode-se ler que

a reforma administrativa no Brasil incorpora as orientações da chamada administração pública gerencial, também conhecida internacionalmente como "*new public management*", que representa uma múltipla e diversificada experiência teórica e aplicada (Brasil, 1998, p. 16).

Em que pese a necessidade da Reforma do Estado, esse enunciado permite, desde já, uma inferência no que diz respeito à adequação de métodos, uma vez que a política no Brasil está submetida aos caminhos trilhados pela política econômica atrativas dos EUA, por meio de órgãos financeiros como o FMI. Assim, tendo em vista as especificidades de cada país, como implementar e assimilar métodos e técnicas oriundas de um espaço político-econômico tão diferente?

Há que se levar em conta a idéia defendida por Martín-Barbero, utilizada por Nogueira (2004), demonstrando que a globalização potencializa as diferenças, implicando

um permanente exercício de reconhecimento daquilo que constitui a diferença dos outros como enriquecimento do potencial da nossa cultura, e uma exigência de respeito àquilo que, no outro, em sua diferença, há de intransferível (p. 96-97)

Tudo isso significa que há uma interdependência da Reforma do Estado e do atendimento aos interesses globalizados. Segundo Ferreira (2004), deve-se *aprender com cada mundo diferenciado que se coloca, suas raízes e lógica, seus costumes e valores devem ser respeitados* (p. 1.241). Atualmente, observa-se um completo desarranjo na constituição dos cargos públicos, que tem a finalidade de atender aos interesses individualizados de partidos políticos em detrimento de uma cultura política fundamentada. A autora preconiza que a compreensão das diferenças, se possível, terá como *objetivo iluminar um campo profissional minado de todas essas incertezas e inseguranças (idem)* especificamente no campo da qualidade na educação. Na contramão, o que se vê é um aglomerado de homens públicos defendendo idéias isoladas de seus "partidos políticos"²¹ sem comprometer-

²¹ Partidos que são trocados voluntariamente e sem critérios desde que atenda aos interesses momentâneos.

se com o *bem comum de toda a humanidade*, citada no Plano de Diretor (MARE, 1995).

A Reforma do Estado é um salto que concretiza, pelo menos, a discussão de como desenvolver a reforma nas políticas públicas no Brasil. O que se questiona é a sua estruturação pautada, em sua maioria, nos parâmetros do mercado, apoiado pela globalização. O esforço do governo FHC em produzir programas que atendessem à sociedade, por intermédio das instituições públicas, tem um caráter subjetivo e destacou-se pelo retorno à discussão Estado e sociedade. Ganhando visibilidade no meio popular, a discussão culminou pelo consentimento de que o Estado, em suas funções, estava falido; ao servidor público desacreditado não restou à época qualquer instituição que merecesse elogios da sociedade.

Para esvaziar essa discussão, muitas instituições foram privatizadas, sujeitando-se às leis de mercado e, finalmente, sendo avaliadas segundo os padrões de excelência da produção, o que, de certa forma, deu à sociedade motivos para declarar a inoperância do Estado, uma vez que algumas das instituições passaram a movimentar bilhões de reais e lucros consideráveis. Essa discussão provocou o aprimoramento do governo FHC em fazer cumprir as exigências da política econômica de um país capitalista. Os serviços essenciais, como saúde, educação, segurança e meio ambiente, não ficaram alijados da discussão. Para esses serviços, a ação de publicizar é que daria ao Estado fôlego para minimizar seus custos e tratar, então, das questões estratégicas.

A Reforma do Estado tem, portanto, o objetivo de mobilizar a sociedade civil para as dificuldades do Estado, porém, para Nogueira (2004), *o projeto democrático está bloqueado, não desativado. Repõe-se a cada dia, a cada dia impõe recuos à hegemonia neoliberal* (p. 100). O que se observa é um desmanche do que seja e para que serve o Estado. O modelo institucional previsto pelo governo, no Plano Diretor, traz em seu bojo duas mudanças fundamentais

- a reorganização do aparelho do estado mediante a privatização e a "publicização" de atividades que devem ter sua forma de propriedade redefinida e
- a assimilação da administração gerencial nos setores de prestação de serviços ao público ou de operacionalização de atividades de fomento ou de fiscalização mediante novas formas de articulação entre a administração direta e a indireta (Brasil, 1998 p. 18).

Considerando que as mudanças precisavam ser efetivadas, acredita Mata, (2005), esses *procedimentos geralmente adotados em prol de um pseudo-aprimoramento administrativo norteado pela lógica do léxico-global: competência, qualidade, eficiência, controle, treinamento, competitividade, resultados e outros* foram incorporados no dia-a-dia das instituições públicas tantos indicadores de desempenho, para atender a uma prestação de contas sujeita à distribuição e remanejamento de recursos. Assim, mais uma vez fica evidente a subordinação aos efeitos econômicos e mercantis.

Nesse contexto, faz-se necessário retomar a discussão com Giroux (2003), quando assinala que

a capacidade da cultura de produzir e de nutrir aqueles recursos discursivos e aquelas relações materiais de poder que moldam a vida pública democrática - parece estar em crise, sujeita ao ridículo e ao escárnio por forças que ocupam uma ampla variedade de perspectivas ideológicas (p. 12).

Isso porque o discurso que impera na Reforma do Estado é um discurso que não condiz com a cultura organizacional pública. Mas como o país tinha pressa em atender aos ditames do mercado, *sem entendimento mais substantivo dessa prioridade da reforma, quanto menos da do Estado, renderam-se ao generalizado receituário da diminuição do Estado e da maximização do mercado* (Mata, 2005, p. 5-6). Sabendo-se que a burocracia brasileira não foi capaz, pelos de seus instrumentos e atores, de implementar as políticas públicas, as instituições, mesmo despreparadas, aceitam o desafio e, ainda que cambiantes, promovem essa reforma, ficando, assim, mais uma vez, evidente que a questão política precisa ser revista em seus objetivos de longo prazo e de relevância para a sociedade.

Os problemas do Estado social, segundo Nogueira (2004), apropriando-se de Barcellona, não devem ser lidos como *crise de governabilidade ou crise fiscal*, mas como crise do *paradigma que vê o desenvolvimento econômico como dimensão absorvente da política e da vida social* (p. 100). Um país que não se compromete a estabelecer claramente suas diretrizes políticas não pode fragmentar suas ações pautado somente nas políticas econômicas, como se tem observado. Ademais, o que os idealizadores da reforma pretendiam não cabe para todos os setores

públicos²², uma vez que a administração gerencial tem seus contornos que nem sempre irão atender à especificidade da administração pública. Nas palavras de Giroux (2003):

à medida que a interface entre o capital global e as novas tecnologias redesenha e reforma a face do futuro, a importância de refletir sobre as possibilidades e sobre os limites do político assume uma urgência nova (p. 17).

Portanto, imprimir um caráter associativo à Reforma - Estado e sociedade - é mais do que estabelecer regras²³. É, antes de tudo, preparar a sociedade para as mudanças por meio de um processo educativo que alavanque as *possibilidades que tem a política de auxiliar os homens a tentar o impossível para, com isso, acumular forças para realizar o possível e ir além* (Nogueira, 2004, p. 101).

Conforme foi divulgada, a Reforma traça linhas gerais para que as instituições utilizem os manuais - específicos, dependendo do tipo de indicador que será utilizado -, mas demonstra superficialmente que cabe adequá-los a todos os setores. Mas onde encontrar as diretrizes para a política e gestão educacionais que atenda às especificidades do serviço?

Sabe-se que mudanças de paradigmas não acontecem de um dia para o outro. Muitas vezes, passam-se gerações até que novos conceitos sejam incorporados na cultura social. É preciso que esses conceitos sejam trabalhados, aperfeiçoados, compreendidos e experienciados na sua formatação original, mas *sequer houve tempo para um entendimento mais preciso do significado de qual, por quê, para quê, quando e onde a Reforma* (Mata, 2005, p. 5); e a cada dia o governo lança *novos produtos* para as instituições implementarem. O que se vê é uma total falta de coesão das políticas, porque *já não sabemos mais como organizar consensos e já*

²² Pesquisadores, como Rezende (2004) e Cavalcanti (2006), vêem na performance e na equalização, respectivamente, um propósito que ajudaria a definir a especificidade de cada setor.

²³ Diniz (2004) adverte: *que, eis por que a reforma do Estado e o fortalecimento do estado de Direito são questões indissociáveis, suscitando problemas que só podem ser enfrentados a partir de um enfoque abrangente e multidimensional. Em síntese, nem a visão minimalista calcada na polaridade Estado-mercado, preconizadora do enxugamento da máquina pública, nem a reforma administrativa entendida em termos de revolução gerencial podem conduzir à superação das distorções e irracionalidades constituídas historicamente. Ademais, a reforma do estado deve ser pensada em conexão com o novo papel do Estado não só para conduzir o processo de inserção internacional do país de forma autônoma e consistente em um projeto de longo prazo, como também para tornar a mudança do modelo econômico compatível com a preservação da democracia em seu aspecto político e sua dimensão substantiva. Esta envolve, como é sabido, além dos direitos civis e políticos, os direitos sociais, hoje relegados pela perspectiva dominante* (p. 47-48).

não possuímos mais cidadãos vocacionados para refletir, ponderar e calcular com base em desenhos razoáveis de futuro (Nogueira, 2004, p. 106).

A proposição da Reforma do Aparelho do Estado demonstrou a tendência, do governo FHC, em importar para nosso país teorias absorvidas de outras nações, gerando conflitos internos e externos, por que, na verdade, *as tentativas de reforma do Estado brasileiro quase sempre são empreendidas sem que haja condições políticas para implementar os objetivos declarados de democratização e modernização* (Costa, 2006, p. 152).

Nessa perspectiva, a reforma, que prevê sua abrangência em todas as esferas do Estado, objetivando um melhor atendimento de suas funções, não acontecerá em um passe de mágica. No que tange aos produtos/mercado, as práticas poderão trazer muitos benefícios. No entanto, para os serviços prestados que não geram um produto tangível, especificamente as instituições de ensino, a probabilidade em mensurar os resultados esbarra na dúvida: como garantir e aferir sua funcionalidade na utilização dos mecanismos propostos pela reforma? A implantação do Programa de Qualidade no Serviço Público, por ser um instrumento de auto-avaliação, poderia contemplar a modernização administrativa educacional? No dizer de Nogueira, o *tema do Estado e da sua reforma deveria estar no centro das preocupações nacionais com participação da sociedade civil*. Com esse objetivo, o estudo de caso desenvolvido nesse trabalho buscou analisar o rastro da inserção de programas propostos pela Reforma do Aparelho do Estado.

3.2 A VENDA DA “EXCELÊNCIA” NOS SERVIÇOS E NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

A excelência nos serviços públicos, conforme declara Bresser-Pereira (1996, p. 12), era um dos objetivos do Projeto da Reforma do Aparelho do Estado, desenvolvido por ele no Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). Para FHC, o país precisava melhorar a qualidade de sua gestão. Para isso, o Estado deveria dar um salto da administração burocrática para a administração gerencial. As variáveis e indicadores, da época, apontavam para um Estado falido e ineficiente. A sociedade cobrava a aplicação dos recursos e percebia um país desmantelado. A justificativa encontrada para a ineficiência do serviço público

estava, segundo os idealizadores do Plano de Reforma do Aparelho do Estado, nos processos administrativos obsoletos. Bresser Pereira (1998) escreve que *o tema vai muito além da mera reforma administrativa ou do simples redesenho de organogramas. Envolve, na realidade, princípios éticos e conteúdos políticos* (p. 8).

O então ministro do Governo FHC, Bresser-Pereira, ficou encarregado de desenvolver e promover um programa que atendesse às expectativas da sociedade e ao mesmo tempo estivesse voltado para uma administração gerencial. A partir daí, o ministro buscou conhecer iniciativas externas que fossem capazes de dar sustentação à elaboração de um plano. Assim, na apresentação do projeto, descreveu que, *viajando para a Inglaterra, logo no início do governo, começou a tomar conhecimento da bibliografia que recentemente havia se desenvolvido, principalmente naquele país, a respeito do assunto* (p. 12).

O Plano tomou como base, principalmente, experiências do Reino Unido, que sofrera uma modificação substancial na sua forma de administrar, *onde se implantava a segunda grande reforma administrativa da história do capitalismo depois da reforma burocrática do século passado* (p. 13). O ministro, aproveitando o movimento positivo de reformulações, enfatizou que

as novas idéias estavam em plena formação, as novas práticas administrativas, em processo de implantação. O Brasil tinha a oportunidade de participar desse grande movimento de reforma, e constituir-se no primeiro país em desenvolvimento a fazê-lo (p. 13).

Para Silva (2003, p. 17), o Estado brasileiro passou por dois momentos para atender aos impositivos neoliberais. No primeiro, até a década de 90, quando o Estado foi *duramente criticado pelo seu caráter intervencionista*, percebeu-se que atuava em áreas que deveriam ser controladas pelo mercado, portanto, ineficiente em sua administração, já que não estava preparado para atuar com administração gerencial. No segundo momento, desenhou para a sociedade uma situação caótica para que se evidenciasse e se reforçasse o discurso da *reforma como caminho para a promoção das chamadas políticas sociais*, garantindo a falta de credibilidade dos serviços públicos.

Em um cenário de crise econômica, social e política, objetivando garantir a governabilidade, no início de 1995, o Governo FHC encaminhou ao Congresso Nacional o projeto de emenda constitucional sobre a Reforma do Aparelho do

Estado. No arcabouço do projeto, a excelência nos serviços, por meio da "qualidade da gestão" nas três esferas (federal, estadual e municipal), foi a proposta do Governo FHC. O Plano Diretor do Aparelho do Estado tem diversos cadernos/manuais, oriundos de diversos órgãos do governo, como MARE e ENAP que fundamentam muitos programas, inclusive descrevem suas metodologias de implantação para atingimento da excelência nos serviços²⁴.

Diante das dificuldades apresentadas pelo Governo quanto à eficácia da administração pública e sob a égide da globalização, desvelou-se para o mundo a doutrina da Qualidade Total como um remédio para curar as lacunas da ineficácia pública que trouxeram resultados para as empresas privadas. Ampliou-se, dessa maneira, a transposição dos conceitos mercadológicos para a administração pública, especificamente para a administração educacional.

Apesar de a reforma não explicitar a qualidade total como incentivo para as implantações, sabe-se que o mundo globalizado institucionalizou a qualidade como fator preponderante à competitividade. Daí, diversos modelos e instrumentos para inaugurar a era da qualidade total. Assim, conhecer a qualidade total, através de recortes de seus idealizadores, propicia um entendimento do chamado modelo de excelência, produto da reforma desenvolvido para a implantação nos ambientes públicos.

Encontra-se em *O outro lado da reforma do Estado* o alerta de que as discussões sobre a reforma são despolitizadas,

isto para não falar das proposições referentes à chamada reforma administrativa, que invariavelmente cedem ao discurso contábil, penalizam recursos humanos e institucionais, entregando-se à lógica gerencial do setor privado, numa clara demonstração de que, também aqui, estamos fortemente amarrados à prevalência do mercado sobre o Estado: o economicismo que contamina a cultura da época traduz-se, na área da administração pública, em valorização muitas vezes apressada das técnicas, das tecnologias e dos procedimentos pensados pelo mundo empresarial, vistos como expressão pura do que há de mais moderno e bem acabado e, por isso, passíveis de serem transferidos para as organizações do setor público (Nogueira [s.d]).

²⁴ MARE: Ministério da Administração e Reforma do Estado e ENAP Escola Nacional de Administração Pública, órgãos oficiais do Governo Federal. O primeiro extinto em 1999 (Rezende, 2004) e o segundo, com sede em Brasília, ainda em funcionamento.

O que Nogueira denominou de *discurso eminentemente técnico* para redesenhar as instituições de maneira engenhosas, *frieza formal típica do raciocínio por modelos*, está apresentado no próximo item.

3.3 A BUSCA DA QUALIDADE TOTAL CRIADA NO IDEÁRIO GLOBAL.

A qualidade como atributo dos bens e serviços desde sempre foi objeto de busca dos homens para satisfação de suas necessidades. Para Campos (1992), *a razão de ser de uma empresa são os seus clientes. Portanto, toda sua administração deve estar voltada para a qualidade, que é a busca contínua da satisfação das necessidades dos clientes* (p. 97).

Como condição para que os produtos pudessem obter concorrência mercadológica, os instrumentos da Qualidade Total começaram a conquistar espaço no universo empresarial. O Brasil, apesar de evidências de que já trabalhasse com aparelhos para a qualidade (Barçante, 1998), não ficou fora dessa "inovação". No entanto, um estudo comparativo de Cardoso (2000), acerca da mudança ideológica para a qualidade, enfatiza os possíveis entraves para a implementação de programas de qualidade no Brasil. Para o autor, a concepção ideológica das diferentes abordagens, no que concerne à qualidade, principalmente no que envolve a cultura organizacional, é provavelmente o que impede o entendimento do quê, para quê e a quem estaria a qualidade submetida.

Cardoso (2000) arrisca-se a dizer que os ideólogos americanos submetem a qualidade à *iniciativa individual ou empresarial*. O indivíduo é quem dá corpo ao processo quando leva a sério a qualidade. Os japoneses, por sua vez, enfatizam o

planejamento social e as relações de longo prazo; a qualidade é vista como fruto de um sistema socioeconômico construído durante longos anos e que inclui, além do mundo das empresas, a escola e a administração pública (cultura administrativa). As pessoas geram qualidade porque funcionam dentro de um sistema que gera qualidade. O sistema tem qualidade (p. 54).

Em relação ao pensamento dos ideólogos americanos e japoneses, o mesmo autor acredita que os ideólogos brasileiros têm o empresário como aquele que pode ter a iniciativa; porém, consideram o *sistema como algo negativo e que requer mudanças radicais*.

Embora se atribua ao Japão o desenvolvimento do controle da Qualidade Total, a prática desses métodos começou nos EUA, nos anos 30, *com a aplicação industrial do gráfico de controle* (Torres, 1993, p. 13). Contudo, foi o Japão que absorveu melhor a teoria e, conseqüentemente, teve um aproveitamento que passou a ser referência. Os japoneses, observando detalhadamente as idéias existentes, passaram a fazer uso dessas idéias escolhendo-as e adequando-as à cultura de seu país.

Desde 1930, um longo caminho tem sido percorrido para que as empresas incorporem em suas rotinas métodos e instrumentos que garantam a qualidade exigida pelo mercado. A interação das eras consolidou o aparecimento de quatro eras para gestão da Qualidade Total no final da década de 1970. O Japão sobressaiu-se na utilização das técnicas da Qualidade Total, segundo Torres (1993), porque

conhecia os Padrões Normativos Britânicos 600 anos anteriores à guerra e traduziu-os para os japonês durante a guerra. Alguns estudiosos japoneses também começaram a estudar resolutamente estatística moderna... (p. 14).

Recém-derrotados na Segunda Guerra Mundial, mesmo com todas as mazelas sociais, como esforço para reerguer sua economia, continuaram o estudo das técnicas oriundas dos EUA;

as forças de ocupação dos USA ensinaram a indústria japonesa diretamente a partir do método americano, sem fazer quaisquer modificações apropriadas para o Japão. Isto criou alguns problemas, mas os resultados foram muito promissores e o método americano expandiu-se rapidamente para além do setor de telecomunicações (p. 15).

Dessa forma, a evolução histórica da Qualidade no Japão ocorreu a partir de subsídios teóricos americanos, ou seja, uma vez comprovada a eficácia do programa, os japoneses começaram a modificá-lo para adequá-lo à sua realidade.

Todos, conforme Torres (1993), deveriam ser educados para garantir a Qualidade Total, como determinava a máxima de que *a educação em Controle da Qualidade para os operários é muito importante* (p. 22). O processo foi lento, o que colaborou para ser duradouro. Para participar do processo de aprendizado, era preciso

- . Voluntarismo: os círculos devem ser criados em bases voluntárias e não por ordens superiores. Comecem as atividades do grupo com aquelas pessoas que desejarem participar.
- . Autodesenvolvimento: os membros do círculo precisam ter vontade de estudar.
- . Desenvolvimento mútuo: os membros do círculo precisam aspirar a expandir seus horizontes e a cooperar com outros círculos.
- . Eventual participação total: os círculos precisam estabelecer como seu objetivo último a participação total de todos os trabalhadores do mesmo local de trabalho (p. 23).

A ideologia da qualidade passa, então, pela cultura organizacional que pretenderá absorver práticas que deram resultados tanto nos EUA quanto no Japão. Há que se observar, contudo, que, no caso do Japão, três elementos colaboraram para a inserção da Qualidade Total nas suas práticas trabalhistas, como descreve Machado (1994):

1º) o contexto específico marcado pelo forte apelo à cultura milenar do povo; pela necessidade de recriação, no pós-guerra, do sentimento de unidade e força nacionais; pelo aproveitamento da situação de fragilidade do movimento sindical, devido ao grande índice de desemprego e aos efeitos da repressão conhecida por "expurgo vermelho" e pela política de desenvolvimento de sindicato por empresa.

2º) as contrapartidas oferecidas pelas empresas: pagamento de salários reais, garantia de emprego, participação nos lucros, segundo o segmento da produtividade.

3º) as contrapartidas oferecidas pelos trabalhadores: compromisso com a produtividade e com a qualidade, dedicação exclusiva à empresa e flexibilidade no aumento da jornada de trabalho, conforme as necessidades emergenciais (p. 14).

Enfatiza a autora a ocorrência permanente de contradições entre os postulados da Qualidade Total e o que se solicitava do comportamento dos trabalhadores. Para ela, essa *busca da desideologização no tratamento do conceito da qualidade aparece também na determinação de que todas as decisões devem ser mensuradas* (p. 14).

Há que se considerar que a ideologia da qualidade deve ser estudada em função dos países em que se originou. Uma comparação entre os EUA, Japão e Brasil permite identificações de características que não podem ser absorvidas na íntegra. Para Cardoso (2000),

estudar o universo simbólico contido na ideologia da qualidade implica ser remetido às peculiaridades dos elementos culturais japoneses e ocidentais. Elementos japoneses referem-se principalmente às formas de organizar a produção, de pensar a empresa e as relações de trabalho. De fato, não é possível imaginar as relações de trabalho japonesas fora do Japão, onde a lealdade ao superior faz parte da estrutura social (p. 26).

O texto ilustra uma das variáveis que propiciaram ao Japão se tornar referência positiva no processo de implementação de programas, que sustentaram a ideologia da qualidade total como ponto forte da garantia de produtividade e, conseqüentemente, do enfrentamento a um mercado globalizado.

Dessa forma, pode-se considerar, ainda, que os pressupostos da qualidade estão em consonância com a cultura desenvolvida para alavancar uma fatia do mercado global. A qualidade total é, portanto, um elemento que sustenta o modelo capitalista com viés mercadológico. O importante é definir que qualidade sustentaria a visão dos países periféricos, entre eles o Brasil, com sua cultura originária de práticas que, até nossos dias, atendem a grupos de interesses, deixando o entendimento do quê, para quê e como a proposta da qualidade total seria abordada.

3.3.1 O programa de qualidade total: a fórmula infalível

O gráfico de controle, criado pelo Dr. Walter Shewhart (1891-1967), é, normalmente, construído para definir o excesso na variação dos dados, isolando o que se apresenta especial na variação. Entretanto, não pertence ao processo analisado. Essa representação viabilizou a medição dos dados relacionados aos resultados de no processo de inspeção; daí porque a primeira era da qualidade ficou conhecida como era da inspeção. Apropriando-se de Garvin (1988), apresenta-se a evolução da qualidade em quatro eras: a primeira era denominou-se era da Inspeção; a segunda, era do Controle Estatístico da Qualidade; a terceira, a era da Garantia da Qualidade; e a quarta, a era da Gestão da Qualidade Total.

A era da Inspeção consistia, basicamente, em testar algumas características de um bem ou serviço para avaliar se estavam de acordo com o padrão estabelecido. Contava com profissionais comprometidos com o trabalho, mas executores de uma

tarefa específica, treinados para executar trabalhos operacionais e subordinados aos padrões do produto e das chefias.

O momento do Controle Estatístico da Qualidade - CEQ - teve seu ponto alto com a criação do controle de processo, e a amostragem passou a ser a palavra de ordem. O controle, por meio de gráficos, é comumente utilizado até nossos dias. O CEQ foi introduzido nas grades curriculares, principalmente nos cursos de graduação de engenharias, e passou a fazer parte da rotina das empresas, uma vez que promove o controle da produção em termos de padronização e defeitos.

A Garantia da Qualidade teve sua abordagem principal nos custos das empresas. A Garantia da Qualidade seria a alavanca para diminuir os custos. Em momento algum, o surgimento de uma nova metodologia excluía os procedimentos já existentes; pelo contrário, o processo da qualidade total agrega o já existente, formando, assim, um campo teórico incluyente, aumentando os itens a serem medidos/testados.

A interação das três eras - Inspeção, Controle Estatístico e Garantia da Qualidade - consolidou o surgimento da quarta, no final da década de 1970, a era denominada Gestão da Qualidade Total. Desde então, a Gestão da Qualidade Total tem sofrido muitas interferências – técnicas - no sentido de aperfeiçoar o que já existe para se adequar ao ambiente de implantação²⁵.

O processo da qualidade teve sua fundamentação no desenvolvimento da Teoria Geral da Administração. Os "gurus" da qualidade se preocuparam em compatibilizar os mecanismos da qualidade com a Teoria da Administração, uma vez que não se pode negar que algumas das estratégias utilizadas pela Qualidade Total foram apropriadas dos princípios da administração com uma "roupagem" contemporânea. O Quadro VI ilustra essa interface, demonstrando que, no momento em que a Administração passa por mudanças, o processo da qualidade também incorpora novos conceitos e novas eras, adequando sua perspectiva aos anseios dos gestores

²⁵ Estudo desenvolvido por NETA (1997) mostrou o desdobramento/evolução da Gestão da Qualidade Total – por meio de ferramentas de Custos da Qualidade em ambiente público (Hospital) e privado (Companhia Metalúrgica). Especificamente para a educação, consultar Tachizawa (2001) na apresentação dos princípios da qualidade aplicáveis a uma instituição de ensino. Recentemente, o Programa de Qualidade no Serviço Público – PQSP –, objeto do presente estudo, teve sua versão modificada e ampliada pelo Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005, que instituiu o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA –, declarada como a fusão dos Programas da Qualidade no Serviço Público (PQSP) e o Programa Nacional de Desburocratização.

das organizações. Como se vê no Quadro VI, em 1990, surge uma outra era em conformidade com a demanda dos tempos.

QUADRO VI. Eras da Qualidade: visão compartilhada

ÉPOCA	ESTUDIOSOS	TIPO	ERA DA QUALIDADE
Séc. XVIII a XIX	Taylor/Fayol	Científica	Inspeção
1930	Elton Mayo	Relação Humana	Controle Estatístico da Qualidade
1950 a 1970	Maslow, Mcgregor, Herzberg	Motivação	Controle da Qualidade Total
1970 a 1980		Informação	Qualidade Total
1990	Drucker	Conhecimento	Gestão da Qualidade

No Brasil, o esforço para garantir a qualidade é anterior aos movimentos dos EUA e Japão. Segundo Barçante (1998), em 1876 foi criado o Instituto Nacional de Pesos e Medidas - INPM/RJ -, que foi substituído, em 1973, pelo Instituto Nacional de Metrologia, Normatização e Qualidade Industrial - INMETRO. O autor comenta que em 1978 foi enviada ao Japão a primeira turma de brasileiros para ser treinada pela *Japanese Union of Scientist and Engineers* - JUSE -, com a finalidade de aperfeiçoar o conhecimento do processo da Qualidade Total oriunda daquele país.

Ele elenca, até 2002, uma série de atividades relativas à qualidade no Brasil, inclusive a visita dos estudiosos Ishikawa, Feigenbaum, Crosby e Deming, em 1982, 1983, 1985 e 1986, respectivamente, para seminários e palestras dirigidos aos executivos brasileiros.

Barçante (1998), em seu estudo, pontuou alguns conceitos de qualidade na visão de alguns estudiosos para ilustrar a evolução e/ou deslocamento do termo. Para Ishikawa (*apud* Torres, 1993), *a qualidade é uma rápida percepção e satisfação das necessidades do mercado, adequação ao uso dos produtos e homogeneidade dos resultados do processo (baixa variabilidade)*; por sua vez Deming (1990) diz que *a qualidade é sentir orgulho do trabalho bem-feito. Aprimoramento da qualidade eleva a produtividade. Máxima utilidade para o*

consumidor. Em Barçante (1998), para Crosby qualidade é a *conformidade com especificações, com os requisitos do cliente*; na concepção de Cerqueira Neto qualidade é sempre resultado de esforços inteligentes, qualidade não é só para companhias, pois, segundo o autor, *indivíduos podem esforçar-se por excelência em seu dia-a-dia*; e, ainda, Feigenbaum define qualidade como *uma maneira de se gerenciar os negócios da empresa. Aprimoramento da qualidade só pode ser alcançado em uma empresa com a participação de todos. Perfeita satisfação do usuário*. Juran (1992) afirma que, embora o dicionário ofereça muitas definições da qualidade, para os gerentes as *características do produto e a ausência de deficiências* (p. 9) são de grande importância.

Observa-se, de acordo com os conceitos, que o termo qualidade envolve bens, serviços e recursos humanos (consumidor/produtor). O termo é também adequado à época e aos postulados que cada um dos gurus fundamentaram para a implantação da qualidade.

É bom ressaltar que a qualidade passou a ser atributo mundial no campo dos negócios, pois a certificação dos padrões da qualidade é garantia de mercado concorrencial.

3.3.2 O postulado universal para o estado nacional

O ciclo do PDCA - *Plan, Do, Check e Action* - é planejar, fazer, verificar e agir, incorporado como um instrumento para a implantação da Qualidade Total. Esse ciclo tem a função de acompanhar o processo para a busca do aperfeiçoamento contínuo. A fase crítica, segundo Deming (1990), é passar do momento de planejamento para execução (conhecido nas empresas pelos 5W2H)²⁶. Além desse ciclo, autor descreve alguns princípios que pretendem fundamentar a implantação do programa. Esses princípios são considerados norteadores, e não um receituário.

A trilogia composta por controle da qualidade (1), aprimoramento da qualidade (2) e planejamento da qualidade (3) foi criada por Juran (1992). Tendo uma metodologia específica para implantação, ele entende que um programa para a qualidade precisa de tempo para ser absorvido.

²⁶ What (o que fazer), Where (onde fazer), When (quando fazer), Who (quem fazer), Why (por que fazer), How (como fazer), How much (quanto custa).

O estudo de Feigenbaum preocupou-se mais com cliente externo. Os produtos devem ser fabricados atendendo às suas especificações na primeira execução, ou seja, Crosby (1994) defende a teoria do Zero Defeito. Sua abordagem é centrada nos custos da qualidade. Ressalta a importância de a alta administração participar do processo de implantação para motivar os demais. Nesse momento, a mudança cultural começa a ser identificada como um dos fatores a ser levado em conta para o sucesso da implantação. Segundo Crosby, o primeiro passo para deslançar um programa de qualidade passa pela mudança cultural.

A metodologia apropriada para o Controle Estatístico da Qualidade possui sete ferramentas básicas: gráfico de Pareto, diagrama de causa e efeito, histograma, folhas de verificação, gráficos de dispersão, fluxogramas e cartas de controle, e foi desenvolvida por Ishikawa, segundo Torres (1993).

Os gurus da qualidade não circunscreveram o campo de atuação das metodologias somente às indústrias. Ao contrário, foram unânimes em esclarecer que qualquer instituição poderá implementar programas de qualidade. O essencial é absorver o aprendizado por meio dos princípios formulados por eles e adequá-lo à filosofia de cada organização, ênfase dada por Laval (2004) ao homem flexível. Para ele, *todo o léxico que acompanha o pensamento gerencial pode supostamente ser aplicado à ação educativa em todas as instâncias* (p. 44). Por isso, sempre foi apregoadado, pelos idealizadores do programa, que as metodologias são de abrangência mundial e a escolha se dá em função da adequação e da cultura organizacionais. O estudo aprofundado de cada metodologia permite uma interface das mesmas visando um melhor aproveitamento de toda a teoria. Contudo, conforme assevera Machado (1994),

é interessante verificar posturas aparentemente contraditórias com referência ao apelo da subjetividade do trabalhador, pois se, de um lado, clama-se por participação ativa de todos; de outro, dispensa-a ao negar sua expressão em manifestações valorativas (p. 14-15).

Outras ferramentas²⁷, como Aperfeiçoamento de Processos Empresariais – APE –, (Harrington, 1993); Custeio Baseado em Atividades - ABC - (Robles, 1994); e Análise do Valor do Processo - AVP - (Ostrega, 1994), foram desenvolvidas para

²⁷ Neta (1997) estudo desenvolvido como requisito parcial para obtenção do título de mestre no Instituto Militar de Engenharia - IME

dar sustentação à implantação dos programas. Assim, mesmo que utilizadas paralelamente, é primordial estabelecer para quem e a quem servirá tal procedimento e, principalmente, se o modelo que será utilizado poderá atender à cultura/política organizacional da empresa. Apesar das metodologias apresentadas serem consideradas por autores como Campos (1992) e Torres (1993) como prognósticos de sucesso garantido para as empresas, outros autores como Cardoso (2000), Machado (1994), Demo (1991, 1994) e Gentilli e Silva (2001) enfatizam a impossibilidade de se absorverem as metodologias sem focar a questão da cultura e da ideologia da qualidade total, para os serviços públicos e, principalmente, para a educação.

Fidalgo (1994), com referência à implantação das metodologias da forma como são apresentadas pelos seus idealizadores, ilustra que

a ênfase das discussões recaem sobre uma metodologia pragmática e despolitizada, que busca a desvinculação da escola de seus determinantes sociais. A instituição escolar é improdutiva porque não há controle, eficiência, método, racionalização e treinamento (p. 68).

Associando o conceito de qualidade à qualidade formal e política, Demo (1994) busca avançar nesse campo, entendendo que

construir conhecimento, com qualidade formal e política, significa inovar a realidade, não apenas fazer um texto que estuda teoricamente o que poderia ser realidade. A habilidade de pesquisa é, assim, o que há de mais prático no mundo moderno, porque contém primordialmente a instrumentação das mudanças (p. 50).

O discurso incorporado no período de sensibilização para que a qualidade total possa ser implementada não leva em consideração o conhecimento prévio, descrito por Demo, que daria condições de traçar o caminho a ser percorrido entre teoria e prática na visão e (des)construção dos participantes. Isso torna, sem dúvida, o discurso para a qualidade vazio da prática ideologicamente pautada na alienação dos seus "subordinados".

Mascarada pelo debate sempre muito estimulante dos idealizadores, a qualidade total teve seu apogeu e deixou rastros para que fomentasse o interesse de grupos políticos, notadamente no Governo FHC, de beber nessa fonte para disseminar idéias e promulgar a reforma do Estado, quando desenvolveu o Programa de Qualidade e Participação na Administração Pública – QPAP –, depois de várias

adaptações e correções no formato lingüístico, quando da estruturação e implantação, conhecido como Programa de Qualidade no Serviço Público - PQSP.

3.3.2.1 O “pacote” da qualidade no serviço público

Foi na década de 90 que se buscou desenvolver um modelo de gestão pública focado em resultados e orientada para o cidadão. Desde então, tem se procurado aperfeiçoar o Programa, a fim de adequá-lo às exigências e especificidades do setor público. O Programa de Qualidade no Serviço Público – PQSP -, desenvolvido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do Governo Federal, é um instrumento utilizado para promover a auto-avaliação de instituições públicas que aderem ao Programa, objetivando alcançar a excelência nos serviços para controle social, (Brasil, 2001-2002).

O Modelo de Excelência em Gestão Pública, conforme relatam os coordenadores do Programa, é uma oportunidade para as organizações públicas implementarem ações de aperfeiçoamento por meio das orientações e parâmetros de avaliação. O Programa foi criado com o objetivo proclamado da necessidade de dar às instituições públicas um caráter gerencial, voltado para resultados e com foco no cidadão, (Brasil-Repertório, 2002) vinculado aos parâmetros do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. A constante preocupação tem sido com a necessidade de adaptar/adequar a linguagem da gestão empresarial à linguagem da gestão pública. Pode-se ler no Plano Diretor que houve uma adaptação, isto é, uma preocupação com a linguagem. Dois pontos foram observados: a) *interpretar para o setor público os conceitos de gestão contidos nos modelos* e b) *preservar a natureza pública das organizações que integram o aparelho do Estado brasileiro*.

Sabe-se que a Administração Pública, por meio do Artigo 37 da Constituição Federal, é fundamentada pelos princípios de legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência, princípios esses que deveriam nortear todas as ações dos agentes/servidores públicos. Baseado nesses fundamentos, o Modelo de Gestão do PQSP desenvolveu-se sob os princípios de excelência dirigida ao cidadão, gestão participativa, gestão baseada em processos e informações, valorização das pessoas, visão de futuro, aprendizado organizacional, agilidade, foco em resultados, inovação e controle social.

O modelo está estruturado em 10 princípios. Para que os mesmos possam ser atingidos, estabeleceram-se sete critérios, de acordo com último manual do Governo FHC. Os critérios formam um processo desdobrado em quatro fases:

- a- planejamento: liderança, estratégias e planos, cidadãos e sociedade;
- b- execução: pessoas e processos;
- c- controle: resultados;
- d- informação: chamada a inteligência da organização, em que são processados e avaliados os dados e fatos da organização (internos) e aqueles provenientes do ambiente (externos).

Os sete critérios são subdivididos em 20 itens, que, por sua vez, dão origem às 97 alíneas que são desdobradas em conjuntos específicos. Os itens destacados nos critérios são norteadores da análise/avaliação quando da implementação do PQSP.

Critério 1: Liderança

- 1.1 Sistema de liderança
- 1.2 Responsabilidade pública e cidadania

Critério 2: Estratégias e Planos

- 2.1 Formulação das estratégias
- 2.2 Operacionalização das estratégias

Critério 3: Clientes

- 3.1 Conhecimento mútuo
- 3.2 Relacionamento com o cliente

Critério 4: Informação

- 4.1 Gestão das informações da organização
- 4.2 Gestão das informações comparativas
- 4.3 Análise crítica do desempenho global

Critério 5: Pessoas

5.1 Sistemas de trabalho

5.2 Educação, Capacitação e Desenvolvimento

5.3 Qualidade de vida

Critério 6: Processos

6.1 Gestão de processos finalísticos

6.2 Gestão de processos de apoio

6.3 Gestão de processos relativos aos fornecedores

Critério 7: Resultados

7.1 Resultados relativos aos clientes

7.2 Resultados orçamentários e financeiros

7.3 Resultados relativos às pessoas

7.4 Resultados relativos aos fornecedores

7.5 Resultados relativos aos serviços/produtos e aos processos organizacionais

Para efeito de premiação junto ao Governo Federal, cada critério recebe uma pontuação, conforme Figura 1. O programa é orientado e sistematizado por um manual explicativo e pelo Instrumento de Auto-avaliação que traz o desenho do Modelo de Gestão (Brasil, 2002) para ser imediatamente aplicado, depois da sensibilização para o Programa dos envolvidos no processo. A coordenação executiva possui coordenadorias regionais que disponibilizam os instrutores, a fim de formar multiplicadores para o processo de implementação do Programa.

O Programa de Qualidade no Serviço Público - PQSP -, com seu instrumento de auto-avaliação, tem certificado e premiado diversas instituições/organizações adesas ao Programa, por meio de examinadores/avaliadores da qualidade.

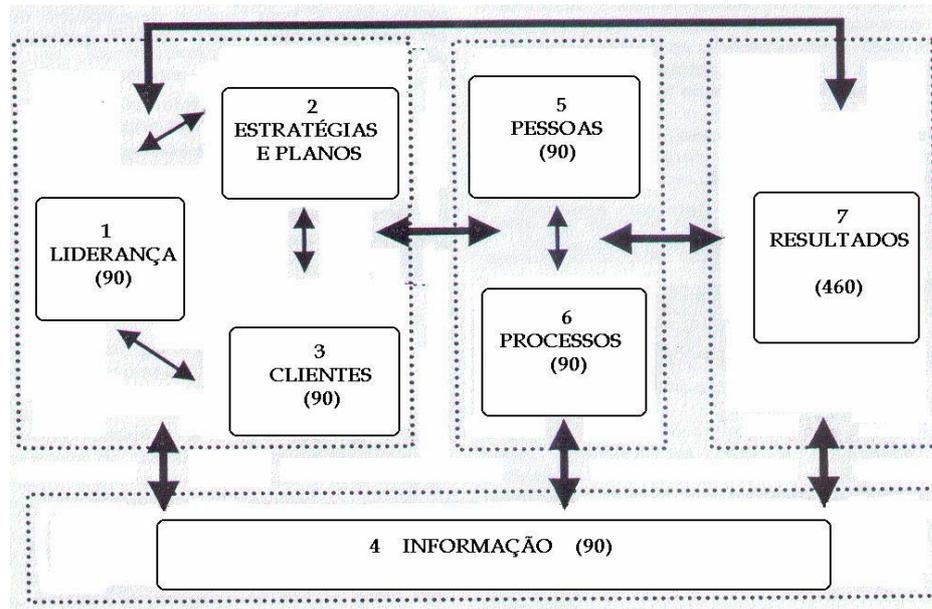


Figura 1 Apresentação do modelo considerado Excelência em Gestão Pública

A utilização do modelo gerencial vem propiciando, ao longo dos anos, a implementação de novos instrumentos gerenciais a muitas organizações. Entretanto, o modelo não está fechado em suas concepções, o que mostra o esforço do Governo em melhorar suas políticas públicas. No entanto, a falta de continuidade dos processos de aperfeiçoamento impossibilita avaliações no que tange à funcionalidade para determinados setores.

Percebe-se, na atualidade, nos diferentes setores públicos ou privados, uma preocupação em garantir a prática avaliativa para permanecer no mercado (individual-empregabilidade e organizações – concorrência/capacidade produtiva), o que viabiliza a implantação de programas/modelos de avaliação.

A avaliação não deve se esgotar em si própria. É preciso que se estenda o processo até as etapas finais da avaliação somativa conduzida por consultoria externa, objetivando um maior aproveitamento das possíveis recomendações advindas.

Analisando alguns pontos entre o Banco Mundial e a UNESCO acerca da avaliação da qualidade, Contera (2002) apresenta um possível modelo de avaliação da qualidade da educação superior. A autora aponta que o Banco Mundial prioriza nas universidades uma mudança voltada para a questão da eficiência e resultados, enquanto a UNESCO tem como preocupação precípua o atendimento centrado na

eficácia social, ou seja, *responder cada vez melhor às necessidades e demandas sociais, oferecendo uma educação cada vez mais excelente, pertinente e eqüitativa para a maior parte da população, sem excluídos de nenhum tipo* (p. 125).

Embora não seja escopo da presente pesquisa, a citação supra permite uma reflexão sobre as divergências e contradições dos ditadores das regras da reforma, confirmando a dificuldade em clarificar o porquê da mudança, possível causa do fracasso apresentado pelas ditas reformas.

O que mais chamou a atenção no estudo de Contera (2002) traduz-se no alerta de que *o grau de legitimação alcançado pelas instituições de educação superior esta associado ao desenvolvimento de culturas acadêmicas (idem)*.

Assim, qualquer avaliação exige cuidado na definição do que se pretende. Nesse sentido, é importante ressaltar que a avaliação é uma ação organizada que requer a participação ampla e assumida dos agentes de todos os segmentos da Instituição, em processo interno, de pares da comunidade acadêmica e científica externa e de representantes de setores organizacionais da sociedade. Como exemplo, pode-se citar o modelo apresentado em 1981, que elenca os critérios e padrões que devem nortear as avaliações de projetos e programas.

Pôde-se mostrar que o PQSP é um instrumento com princípios oriundos da qualidade total, reformulado e tratado de forma a incorporar critérios com especificidades para o setor público. No entanto, o conceito de qualidade é que permeia todo o Programa. Aliás, qualidade tornou-se uma característica para tudo. Expressões como produto de qualidade, atendimento de qualidade, avaliação de qualidade e ensino de qualidade são constantemente ouvidas para justificar ações. A educação não ficou fora desse processo. Laval (2004) postula que *a natureza da eficácia depende, sobretudo, das finalidades que se persegue* (p. 210-211). Portanto, seria a transposição dos conceitos oriundos da prática mercadológica palatável ao ambiente educacional, uma vez que sua eficácia *é uma construção social, fruto de opiniões pedagógicas, de ideologias, de relações de força?* Essa é uma questão a ser respondida por meio do estudo de caso desenvolvido em uma instituição pública de ensino superior.

3.3.2.2 A educação como serviço público: a escola-balcão e o aluno cliente

A educação, como direito público universal, pressupõe a inclusão social por meio da qual as pessoas possam participar e tomar decisões, viabilizando ações coletivas para encaminhar questões de interesse duma comunidade local e da sociedade em geral. Silva (2002) confirma essa concepção e assevera que *a educação é um direito fundamental, universal, inalienável e constitui um dever do Estado* (p.3). A política educacional, junto com outras áreas de atuação do Governo (saúde, segurança etc.), é um referencial para mensurar o índice de qualidade de vida da população no que tange ao desenvolvimento do país. Sabe-se que a educação promove o ser humano a participante do processo de construção da história do país. Por isto, qualquer mecanismo interno aos ambientes educacionais solicita monitoramento para que não se perca esse objetivo.

Ampliando a visão sobre educação no mundo globalizado é que Andriola (1998) diz que *uma educação de qualidade é aquela que prepara o aluno para ser competitivo no mundo profissional* (p. 656). Partindo dessa afirmativa, supõe-se que a educação e a empresa precisam definir as ações, em conjunto, que subsidiarão o crescimento econômico. Nesse contexto é que, provavelmente, conceitos da empresa têm sido inseridos no ambiente educacional desde as salas de aula até os corredores da administração que sustentam a atividade acadêmica.

Assim, muito se tem falado, na atualidade, em desempenho, tanto quanto se invocam globalização, competitividade, qualidade, mensuração e produto, inclusive. No conjunto, tais conceitos têm merecido espaço à medida que estão sendo transpostos, muitas vezes sem crítica, aos processos educacionais e de ensino, especialmente com vistas aos chamados controles de resultados.

De acordo com os cursos ministrados pela Empresa Nacional de Aprendizagem Pública – ENAP – (p.ex. Brasil, 2000), a administração do setor público precisa fundamentar-se em novos princípios e conceitos. Para imprimir sustentação e caráter de modernização aos serviços, alguns programas e projetos têm sido alavancados pelo Governo Federal, inclusive por meio das metodologias contidas no projeto de Reforma do Aparelho do Estado.

O governo Fernando Henrique Cardoso - FHC -, quando da apresentação do plano da Reforma, asseverou que a reorganização do aparelhamento do Estado foi adotada em países desenvolvidos e subdesenvolvidos com sucesso. Para

Cavalcanti (2006) *a administração gerencial proposta no Brasil tem suas raízes nas experiências do Reino Unido, Nova Zelândia, Austrália e Estados Unidos* (p. 295).

Assim, para dar corpo à apresentação do plano, FHC enfatizou a qualidade e a produtividade como elementos básicos da reforma. Para isso, fez-se necessária, segundo o que consta na descrição do plano, uma *verdadeira profissionalização do servidor*. No entanto, para Costa (2006), as reformas do governo FHC se preocuparam apenas com a questão financeira do país. O autor alerta que a reforma sugerida era *incapaz de alterar as relações entre Estado e sociedade, valorizando o interesse do cidadão enquanto consumidor de bens públicos, incorporando a sua participação, superando a neutralidade burocrática e mudando o sentido de responsabilidade pública* (p. 153).

A busca pela melhoria da gerência pública, segundo o Plano de Reforma, contém estratégias mercadológicas justificadas pelo

modelo gerencial que tornou-se realidade no mundo desenvolvido quando, através da definição clara de objetivos para cada unidade da administração, da descentralização, da mudança de estruturas organizacionais e da adoção de valores e de comportamentos modernos no interior do Estado, se revelou mais capaz de promover o aumento da qualidade e da eficiência dos serviços sociais oferecidos pelo setor público. A reforma do aparelho do Estado no Brasil significará, fundamentalmente, a **introdução na administração pública da cultura e das técnicas gerenciais modernas** (Bresser-Pereira, 1996, p.24, grifo nosso).

No momento em que o mundo ressignifica conceitos e busca, pela globalização, demarcar espaços, observa-se uma movimentação no sentido de destacar o papel da educação como instrumento capaz de promover o indivíduo no contexto social, tal como a que vem merecendo, segundo Brisola (1993) *uma atenção internacional cada vez mais intensa entre as diferentes partes do mundo* (p. 42)²⁸, uma conclamação geral à educação. Alguns estudos têm possibilitado a reflexão quanto aos objetivos do Estado em fomentar a qualidade para os ambientes educacionais (Demo, 1994; Machado, 1994; Sobrinho, 2000; Gentili e Silva, 2001). No entanto, não se sabe que qualidade estará atendendo ao serviço público, no campo da administração educacional, especificamente da administração educacional do ensino público superior.

²⁸ A experiência da França (2003) é descrita por Laval (2004).

Ainda para Andriola (1998),

os sistemas educativos representam na atualidade, junto ao sistema de saúde, as maiores empresas de intervenção social. Sua atividade e seus resultados afetam direta e indiretamente a todos os membros da comunidade (p. 658).

Com base nessa afirmativa, é possível entender a urgência com que diferentes grupos têm se debruçado ao pesquisar a influência da inserção de instrumentos típicos da empresa (produção) em ambientes comprometidos com a formação do homem-cidadão. A política educacional brasileira vem passando por diferentes fases e processos de reformas²⁹, desde o processo educacional (atividade fim) até o arcabouço para manter uma instituição capaz de garantir as atividades-meio. Obviamente que o contexto histórico impõe reformas. Como sugere Heyneman (1997),

as expectativas relativas ao rendimento da educação básica são permanentes. Todos os países necessitam de inovações e por conseqüência enfrentam um dilema: por um lado as exigências de coesão social e competitividade econômica necessitando de novas expectativas a respeito da educação básica e por outro lado isto provoca uma demanda de eficiência dos conjuntos do sistema que supera os recursos públicos disponíveis (p. 538).

Não se pode negar que a educação tem merecido destaque nas discussões em todos os setores da sociedade e que o mercado influencia diretamente esse serviço. Como exemplo, Andriola (1998) anuncia que o profissional competitivo no mercado é resultado de uma educação de qualidade, comprometida com o desenvolvimento tecnológico e, portanto, industrial. Coutinho (2005) e Sant'Anna (2005) discutem a importância de o governo definir políticas públicas que possibilitem às empresas participarem efetivamente das pesquisas científicas. Há uma defesa, inclusive, para que exista uma diferença de atribuições, ou seja, institutos para formar o profissional para o mercado e a universidade para formar pesquisadores e cientistas. Recentemente, corroborando essa idéia, um artigo publicado na Revista Exame ilustra uma experiência de mudança de currículo no curso de Direito na Austrália, para atender às exigências sociais e econômicas. Com o avanço da reforma do

²⁹ A universidade pública tem, historicamente, três reformas.

Poder Judiciário no Brasil possivelmente essa necessidade, também, será observada.

Apesar de se contar com uma grande quantidade de normas, leis e diretrizes que fundamentam as políticas públicas para a educação, pouco tem se concretizado. Em 1968, segundo Trindade (2004) a universidade já falava em modernização e flexibilização; a modernização conseguiu burocratizar ainda mais os serviços e se tornou mais uma organização complexa que uma instituição social dentro da tradição latino-americana (p. 832).

Segundo o mesmo autor, a lei de 1968 não esgotou a reforma. Como conseqüência da falta de políticas administrativas, não se sabe qual cultura organizacional³⁰ reina no ambiente educacional, além da política exercida pelos interesses partidários e individuais. Esse não é um problema isolado e atual. Ele vem, paulatinamente, aparecendo cada vez que se busca a história para deflagrar uma reforma porque aponta que a proposta, já em 1968, *transformada em lei, deixou em aberto o regime jurídico e administrativo, admitindo que as universidades se organizassem sob a forma de autarquia, fundação ou associação* (p. 831).

A partir desse cenário, entende-se que a cultura organizacional deveria ser avaliada para que os modelos organizacionais não perdessem de vista sua especificidade. Sob o ponto de vista de Fleury (*apud* Brisola, 1993), a cultura se forma em um processo histórico, pela da interação das pessoas com o meio ambiente, na absorção de valores e princípios que nortearão o comportamento e as ações sociais. Notoriamente, o autor deixa clara a influência da cultura nas organizações e, por extensão, os conflitos que perpassam toda a sociedade, em permanente interação entre o indivíduo, a organização, a sociedade e o mundo. Daí porque a transposição, sem crítica, para o sistema educacional da idéia de “empresa”, pautada nos postulados da Qualidade Total, representar, hoje, uma considerável preocupação acadêmica e administrativa. Nesse contexto, tornam-se importante o estudo e a viabilidade de programas para reduzir a burocracia e alavancar os processos administrativos no ambiente educacional, especificamente em instituição pública de ensino superior.

³⁰ Um conjunto de valores e pressupostos básicos expressos em elementos simbólicos, que em sua capacidade de ordenar, atribuir significações, construir a identidade organizacional agem como elemento de comunicação e consenso, como ocultam e instrumentalizam as relações de dominação (Brisola, 1993, p. 52).

Dessa forma, trabalhar mudanças culturais por meio da conscientização como alicerce das inovações é um desafio, principalmente em se tratando de instituições públicas, nas quais prevalecem, ainda, a burocracia, a acomodação de cargos e o clientelismo. Ademais, em futuro muito próximo, outras concepções deverão fazer parte do cotidiano educacional para suprir as deficiências atuais. Segundo Heyneman (1997), a definição de qualidade da educação se aperfeiçoará e será cada vez mais detalhada porque *as novas definições de capital humano e as novas evoluções da qualidade educacional farão prestar atenção em torno de políticas relativas ao mercado de trabalho, porque influem consideravelmente na produtividade da educação* (p. 552).

Ampliando a discussão, Silva (2002) fala que as deficiências da educação no Brasil estão relacionadas a fatores econômicos, como concentração de renda, políticas agrárias e política habitacional. Mais enfaticamente, a autora argumenta que *não há solução para a educação isolada da luta geral por políticas e transformações sociais que conquistem uma sociedade justa e igualitária* (p. 2).

Como consequência, o governo vê-se instado a propor reformas que diminuam as distorções do que é o serviço público e o que a sociedade civil almeja. Com este propósito, a partir do Governo FHC, por meio do Plano de Reforma do Aparelho do Estado, foi desenvolvido o que se chamou “Modelo de Excelência em Gestão Pública”. Esse Modelo descreve técnicas para implantação, de acordo com manuais, para todas as organizações públicas que se interessassem em aderir ao Programa. O Modelo foi, perceptivelmente, concebido com características da Qualidade Total (QT) oriunda dos USA e do Japão.

É importante enfatizar que o Programa originou-se para caracterizar as instituições públicas com gestão voltada para resultados e com foco no cidadão. Essa gestão, sob o enfoque do Programa da Qualidade no Serviço Público, assume um compromisso social quando pretende que os resultados dos serviços estejam em constante satisfação das necessidades dos cidadãos. Segundo o instrumento para avaliação da gestão pública, descrito no Manual,

esse modelo de gestão pública deve orientar as organizações nessa transformação gerencial e, ao mesmo tempo, permitir avaliações comparativas de desempenho entre organizações públicas brasileiras e estrangeiras e mesmo com empresas e demais organizações do setor privado. Em 1997, o Programa optou pelos Critérios de Excelência

utilizados no Brasil e em diversos países e que representam o "estado de arte" em gestão (Brasil, 2002, p. 3).

A administração educacional, ora bastante perpassada pelo jargão modista da qualidade, tem seus objetivos, em essência, transformados, uma vez que a perspectiva da QT deixa de reconhecer o homem-cidadão para realçar a padronização, característica da qualidade voltada para a garantia do produto.

A dificuldade, no entanto, tem se apresentado, principalmente pela necessidade de adaptar/adequar a linguagem da gestão empresarial à linguagem da gestão pública, especificamente da universidade, que mantém um distanciamento filosófico/doutrinário de tudo o que seja mercadológico. Em sua proposta, o Governo acrescenta que houve uma adaptação da linguagem para sustentar a *natureza pública dos órgãos e também utilizar conceitos de gestão interpretados para o serviço público* (p. 9-10). Apesar de demonstrar uma preocupação com as diferenças público e privado, não deixam dúvida quanto ao papel da Reforma do Aparelho do Estado, ao estabelecer uma conexão empresarial. Consta no Plano Diretor que é preciso, agora,

dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de "gerencial", baseada em conceitos atuais da administração e eficiência, voltada para o controle de resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna "cliente privilegiado" dos serviços prestados pelo estado (p. 10).

A transposição dos termos da qualidade total para o programa de qualidade do servidor público tem caráter subjetivo porque *explicar é sempre propor reformulação de uma experiência* (Maturana, 1997, p. 45), e mais, o processo para a Qualidade Total dá pouca ou nenhuma flexibilidade ao participante, porque o que se pretende, na realidade, é promover a "cultura do controle" (Machado, 1994).

Da temática relacionada à questão de conceitos e transposição de práticas sem críticas e adequação, acrescenta-se que a Reforma, ao inserir a educação no setor de serviços não exclusivos do Estado, segundo Chauí (2003), significou

a) que a educação deixou de ser concebida como um direito e passou a ser considerada um serviço; b) que a educação deixou de ser considerada um serviço público e passou a ser considerada um serviço que pode ser privado ou privatizado. Mas não é só isso. A reforma do

Estado definiu a universidade como uma organização social e não como uma instituição social (p. 6).

A autora enfatiza a diferença entre a administração de uma organização e a administração de uma instituição. Ela (2003) lembra que a instituição social está ligada à sociedade, enquanto a organização tem referência em si mesma e suas particularidades, orientada pelas técnicas administrativas do mercado competitivo. Demarcando essa diferença, esclarece que

uma organização difere de uma instituição por definir-se por uma prática social determinada de acordo com sua instrumentalidade: está referida ao conjunto de meios (administrativos) particulares para obtenção de um objetivo particular. [...] Por ser uma administração, é regida pelas idéias de gestão, planejamento, previsão, controle e êxito. [...] A instituição social aspira à universalidade. A organização sabe que sua eficácia e seu sucesso dependem de sua particularidade. Isso significa que a instituição tem a sociedade como seu princípio e sua referência normativa e valorativa (p. 6).

A estrutura das instituições, ainda gerenciadas com as mazelas decorrentes de uma evolução administrativa pública engessada, não corresponde aos pressupostos e anseios daqueles que difundem e defendem os programas apresentados; daí, não ser palatável o assentamento de metodologias encomendadas em um pacote neoliberal.

Ao discorrer sobre o conceito de qualidade, Demo (1994) escreve que o *termo se aplica mais propriamente à ação humana*. Para o autor,

o que mais chama a atenção para essa maneira de ver é a valorização extrema que se faz da cidadania, concebida como a capacidade culturalmente construída de fazer uma história própria participativa. A democracia é obra humana e representa uma das qualidades fundamentais da história conhecida. Assim, ao lado da tradicional adequação ao mercado, considerado por muitos como peremptório, a ONU valoriza o comando humano do mercado, colocando como qualidade primeira da população a educação. Aí começa a oportunidade (p. 13).

Nogueira (2004), dando sustentação ao conteúdo descrito, defende a reforma da Reforma, quando aponta que nela o discurso atingiu um saturamento, cujos

princípios não se converteram em grandes realizações positivas, capazes de mobilizar a sociedade. Já não se pode mais constatar uma grande

receptividade da opinião pública para os temas que organizaram esse discurso nos últimos tempos - Estado mínimo, enxugamento, funcionários em excesso, perspectiva gerencial -, dos quais saíram poucos resultados efetivos. Sua entrega ao mercado, seu alheamento em relação à política - sua recusa em aceitar a política, os sujeitos políticos e a perspectiva da política são um espaço de mediação e de construção de alternativas, não uma fonte de crises e problemas - causaram estragos generalizados e amesquinharam a própria idéia de reforma (p. 64-65).

Compreendendo a proposta da Reforma como um subsídio ao aprimoramento dos serviços públicos e buscando a qualidade dos mesmos, a pesquisa visa contribuir para a reflexão crítica da possibilidade de transpor mecanismos utilizados para o alcance dos resultados nos ambientes empresariais para a administração pública, particularmente na administração pública educacional, e, nesse âmbito, especificamente para a administração universitária experienciada na Universidade Federal de São João del-Rei - UFSJ.

Assim, busca-se nesta discussão enfatizar a idéia de que a educação deve ser um processo de formação do homem-cidadão e, portanto, que o Estado é responsável pela implantação de Reformas sim, desde que contemplem a administração pública educacional universitária, atendendo às suas especificidades, sem perder de vista o objetivo da educação. Sugerir aos servidores técnicos da educação programas padronizados para execução de tarefas gera incongruência, porque, para Bursztyn (1998), a reforma *deve imperativamente* buscar contextualizar para entender as *particularidades de cada caso*. O autor vai além declarando o fato de que os intelectuais (e políticos) tendem a homogeneizar diagnósticos e prognósticos, como se vivêssemos em um mundo uno, tem levado a fabulosos equívocos de prescrições de remédios que tendem a agudizar problemas cujos sintomas são latentes (p. 139).

Subjacente a essa realidade acrescenta que *o mecanismo que leva a uma especialização e complexidade do aparelho do Estado é a diferenciação das estruturas administrativas* (p. 147). É preciso, portanto, saber distinguir o que é estrutura administrativa, organização/instituição administrativa, mudança administrativa, mudança institucional, propostas inseridas na Reforma do Estado, para discutir as variáveis includentes e/ou excludentes que garantirão os desdobramentos da reforma para cada caso.

Na atualidade, esse raciocínio pode ser corroborado por Cavalcanti (2006) quando afirma que *grupos profissionais, diferenciados por formação e orientações técnicas, dispostos em diferentes unidades funcionais especializadas, tendem a agir sem adequada comunicação e coordenação* (p. 297), o que inevitavelmente contribui *a priori*, para um desmantelamento das possíveis implantações.

Pretende-se, portanto, analisar os "entraves" da transposição conceitual da qualidade e os possíveis desdobramentos deste "deslizamento semântico" para a administração pública, especificamente a administração³¹ educacional, com foco na Universidade Federal de São João del-Rei.

Nesta trajetória, serão levantados os reflexos e as repercussões da implantação de um modelo de qualidade, no campo da Administração Pública Educacional, especificamente de programas oriundos do Plano de Reforma do Aparelho do Estado.

³¹ A ênfase dada à estrutura administrativa justifica-se pelo fato de ser o exercício da função da pesquisadora, o que propicia uma análise (pesquisa-ação) interativa visto o conhecimento tático-operacional na execução das tarefas e seus desdobramentos.

4 A ESCOLA RUMO A MERCANTILIZAÇÃO: INTERESSE OU NECESSIDADE?

Se nós ainda não estamos na liquidação brutal da forma escolar como tal, nós assistimos seguramente a uma mutação da instituição escolar que se pode associar a três tendências: uma desinstitucionalização, uma desvalorização e uma desintegração.

Laval (2004)

4.1 O DISCURSO QUE COLABORA: A SUPOSTA CRISE DE IDENTIDADE DA EDUCAÇÃO

As novas formas de estruturação educacional têm, cada vez mais, seu aporte operacional no modelo mercantil devido à necessidade de submeter os resultados à mensuração e, portanto, participar mais efetivamente dos critérios de obtenção dos recursos oriundos dos cofres públicos, nos quais ainda prevalece o setor empresarial como principal fonte de recursos diretos. Concernente a um projeto econômico voltado para atender aos ditames mundiais, segundo Laval (2004),

as organizações internacionais (OMC, OCDE, Banco Mundial, FMI, Comissão Européia) contribuem para essa constrição transformando as constatações, as validações, as comparações, em muitas ocasiões de fabricar um discurso global que tira sua força cada vez mais de sua extensão planetária. Nesse plano, as organizações internacionais, além do poderio financeiro, tendem a ter, cada vez mais, um papel de centralização política e de normalização simbólica considerável (p. XIV).

Estabeleceu-se, segundo Corbucci (2004), um consenso de que a educação por meio de seus dirigentes, daria ao mercado alunos mais competitivos com *formação de recursos humanos demandados por um mercado, cada dia mais competitivo, que se forjara a partir da almejada inserção do Brasil no chamado Primeiro Mundo* (p. 678-679).

Na mesma linha de raciocínio, Ferreira (2004) descreve que as instituições de ensino superior têm, na atualidade, o desafio de adequar-se às alterações trazidas pela iniciativa privada de novas tecnologias, incluindo a meta de produzir

tecnologias e formação tecnológica *que assegurem a seus egressos a capacidade de um excelente desempenho profissional para garantir o enfrentamento competitivo do mercado de trabalho* (p. 1.232). Para a autora, a ética humana como formação integral foi secundarizada pelos *ditames da produtividade, da competitividade que o neoliberalismo impõe (idem)*.

Este acontecimento, que submete a educação às práticas neoliberais, não é uma reação isolada no Brasil; ao contrário, Laval (2004) afirma que a França importou "características" americanas para desenvolver seu modelo escolar. Porém, quando as pessoas discutem claramente os (des)caminhos da escola, tanto na França quanto no resto do mundo, elas têm se mostrado "refratárias à nova ideologia":

Em todo o ocidente desde os anos 1980, o objetivo foi de reaproximar ou de "casar" a escola com o mundo econômico, por uma operação de hibridação generalizada. A universidade foi sem dúvida a mais exposta a essa tendência (p. 66).

Ao estabelecer como prioridade a educação para sustentar o desenvolvimento mundial, Trindade (2004) assevera que *não basta, porém, reconhecer este lugar comum de que estamos submetidos a um processo de mundialização*, deixando de lado, inclusive, um projeto Nação, para aceitar que a referência válida para o futuro do ensino superior *venha a ser somente a sociedade do conhecimento ou da informação* (p. 822). Ferreira (2004) critica esse processo da informação por causa de sua rapidez e quantidade, *autorizando informações previamente feitas* (p. 1.234). Para a autora, isso facilita a incorporação tumultuada das significações possíveis. De forma análoga, Laval (2004) amplia esta discussão admitindo que nos moldes de uma escola neoliberal a educação passaria a ser um bem *essencialmente privado cujo valor é, antes de tudo, econômico* (p. XI).

Assim, Laval (2004) arremata é a **monopolização** *progressiva pela ideologia neoliberal do discurso e da dinâmica reformadora* (p. X, grifo do autor). Essa panacéia constrói, no cenário educacional, momentos reflexivos do rumo a que se pretende o projeto político de cada país em relação ao futuro da educação e põe em pauta a discussão que objetiva o entendimento, segundo o autor, quanto à dupla dimensão que as reformas liberais da educação apresentam: (a) *o papel crescente do saber na atividade econômica* e (b) *as restrições impostas pela competição sistemática das economias* (p. XIII).

Giddens (2000) aponta que todo esse fenômeno representa o campo da economia globalizada, sustentada por pilares neoliberais, que engendra em seu contexto a interação do mundo multivariado, que se inter-relaciona à distância.

As dificuldades de adequação dos "modelos importados" para as diferentes culturas dão vistas de que as reformas propostas têm resultados multifacetados dependendo do que as políticas públicas priorizam como objetivo para a sociedade civil. A busca incessante para amenizar a crise que afeta a administração educacional, quando importa práticas mercantilistas para sua estrutura, dinamiza a concepção de que a instituição é capaz de se *transformar em uma "organização flexível"*, expressão utilizada por Laval ao se referir à desinstitucionalização. Evidencia-se, nesse contexto, a aceleração do propósito mercantilista, contrário talvez ao entendimento do que venha a ser gestão democrática na educação.

Há um consenso, entre os estudiosos do fenômeno, de que se as práticas neoliberais ainda não estão visíveis, pelo menos há uma tendência à escola neoliberal. Portanto, a discussão quanto aos programas desenvolvidos para dar sustentação a esse propósito é relevante quando se apóia na visão de Laval (2004), preocupada em incrementar a possibilidade de hibridação do que se vê na prática do público e do privado. Isso acontece por que, segundo o mesmo autor, a inovação define regras de procedimentos para *todas as instituições que, sejam quais forem sua natureza e seu objetivo* (p. XIX), estarão submetidas a uma *norma que é a das empresas sobre um mercado concorrencial* (p. 218). A preocupação do autor é justamente demonstrar que essa crise de identidade tem contornos antigos para a educação, especificamente a educação universitária, ao atender a seu propósito primordial: a formação humana integral (social, ética, econômica e cultural), ou submeter-se, exclusivamente, aos ditames da produtividade e competitividade. Analisando a última reforma, para a escola francesa, o autor admite esse cenário híbrido, expresso na mutação em que vive a educação daquele país na atualidade.

O constructo mercoescola emerge exatamente da principal característica a que está submetida a educação, quer seja para a pública ou a privada, do momento globalizado. A percepção de que a evolução natural das ciências implica adaptações para a sociedade facilita a dialógica de que a educação tem que estar inserida nas modificações hodiernas, acompanhando o que prevê a solicitação social. No entanto, conforme apregoa Ferreira (2004), ao utilizar o *fetichismo da globalização* para justificá-la e promovê-la como salvadora para toda a crise, no

mínimo, se desconhece a característica dos Estados-nação que, pela sua cultura, variam ao infinito. Laval (2004) apresenta duas lógicas de tal transformação:

a) uma que busca negar o que está no princípio da educação pública, a apropriação por todos de formas simbólicas e de conhecimentos necessários ao julgamento e ao raciocínio e que promete, no seu lugar, aprendizados dóceis à empresa e voltados para a satisfação do interesse privado e b) outra, toda contrária, que visaria a melhorar para o maior número de pessoas as condições de assimilação e de aquisição dos conhecimentos indispensáveis a uma vida profissional, mas, também, muito mais amplamente a uma vida intelectual, estética e social tão rica e variada quanto possível, segundo os ideais que a esquerda carregou muito tempo antes de os esquecer, de escola emancipadora (p. XXI).

Torna-se procedente, a partir desse cenário, contundente com que os autores declaram à intervenção neoliberalista, refletir com Ferreira (2004) sobre a necessidade de definir uma educação de qualidade, porque é *um compromisso de quem toma decisões - a gestão -, de quem tem consciência do coletivo - democrático -, de quem tem a responsabilidade de formar seres humanos por meio da educação* (p. 1.241).

Assim, os estudiosos citados abrem um campo de reflexão para que, dentro da proposta neoliberal com características eminentemente mercadológicas, os conceitos dessa prática possam ser pensados e ressignificados para a educação, uma vez que essa transposição é realidade. Dessa maneira, a visão gerencial das instituições poderia estar fundamentada nos caminhos da qualidade, originária da qualidade total, há, pelo menos, 20 anos, mas observando as peculiaridades do ambiente educacional.

4.1.1 Educação e qualidade

Embora os olhares se voltem, na atualidade, para verdades concretizadas em conceitos mercadológicos, à educação tem sido atribuída a esperança de mudanças no comportamento humano como solução para os mais variados problemas do cotidiano, tais como³² aprendizagem, violência, drogas e intolerância.

³² Neta (2006): estudo apresentado em grupo de pesquisa sobre educação que buscou identificar os caminhos para a formação docente.

O governo, isentando-se de atender às necessidades básicas da sociedade, passa a combinar os recursos públicos com os privados para mais uma vez satisfazer às classes dominantes, um esforço que vem garantindo ao governo uma credibilidade junto aos países desenvolvidos em perda de legitimidade interna.

Acredita-se que a educação é o único caminho para a reformulação da estrutura social e que, pela sua intervenção, o indivíduo terá garantida sua formação frente às exigências para o acesso imediato às séries seguintes e, a longo prazo, ao mercado. A Constituição Federal e as medidas governamentais promovem avanços significativos, no que tange às leis, que permeiam a prática educacional e o acesso à escola. No entanto, não se levam em consideração as diferenças regionais e tenta, com textos autoritários, padronizar o que é naturalmente diferente, inserindo nas escolas conceitos utilizados na produção de bens e serviços.

Como já alertava Demo (1994),

está na moda a "qualidade total", tomada como imperativo da organização empresarial moderna e traduzida para outras áreas de atividade, inclusive para a educação. Em si, trata-se de proposta fundamental, desde que não permaneça apenas nos procedimentos organizativos e em táticas de aliciamento de funcionários e clientes, e respectivos treinamentos (p. 17).

Invoca-se a qualidade neste momento da história em que mudanças e transformações - avanços tecnológicos – vêm ocorrendo e em que a escola não deveria ficar afastada desse processo, pois,

ao lado da tradicional adequação ao mercado, considerado por muitos como peremptório, a ONU valoriza o comando humano do mercado, colocando como qualidade primeira da população a educação. Aí começa a oportunidade (p. 13).

Nesse cenário, procura-se a qualquer custo aparelhar as instituições públicas de instrumentos capazes de preencher as lacunas que desde 1970, quando da reformulação do ensino, estagnaram ou pouco avançaram no desenvolvimento administrativo-pedagógico no país.

Os atuais instrumentos de acumulação de capital intelectual (informações rápidas e virtuais) têm colaborado para a dificuldade em definir práticas administrativas educacionais que permitam aos trabalhadores investirem em sua qualificação devido às exigências e rupturas no seu cotidiano. No momento em que algumas rotinas são

incorporadas no ambiente de trabalho para o cumprimento das chamadas empresas invisíveis ao ambiente educacional, os trabalhadores são bombardeados por informações e necessitam de orientações (treinamentos) que venham subsidiar seu aprendizado. O Estado aparece órfão de instrumentos capazes de auxiliar a relação trabalhador/trabalho, uma vez que, também, não está certo se as metodologias migradas do setor empresarial poderão sobreviver à cultura organizacional disseminada durante a evolução da administração pública.

A sociedade passa por mudanças de comportamento que vão além do espaço educacional. Dessa forma, o trabalhador é um emaranhado de possibilidades absorvidas na família, no grupo de convivência social, nas instituições recreativas e em si mesmo. Segundo Demo (1994), para falar em qualidade no ambiente educacional precisa-se distinguir entre a qualidade formal e a qualidade política:

quer dizer a competência do sujeito em termos de se fazer e de fazer história, diante dos fins históricos da sociedade humana. É condição básica da participação. Dirige-se a fins, valores e conteúdos. É naturalmente ideológica, porque definição política é sua marca, perdendo qualidade, da ideologia se reduzir a justificações desumanas e a partidarismos obtusos. Inclui ética na política (p. 14).

Na percepção de Gentili e Silva (2001), as dimensões para a qualidade na educação vão além das suas práticas metodológicas. Para os autores toda a discussão em torno da qualidade perpassa um “duplo processo de transposição”

a primeira dimensão deste processo remete ao mencionado deslocamento do problema da democratização ao da qualidade; a segunda, à transferência dos conteúdos que caracterizam a discussão sobre a qualidade no campo produtivo-empresarial para o campo das políticas educativas e para a análise dos processos pedagógicos.

Em outras palavras: a substituição, no campo educacional, do discurso da democratização pelo da qualidade é a expressão de certas opções políticas de cunho claramente conservador e de sentido reagentes que hegemonizam o cenário latino-americano contemporâneo (p. 116-117).

No início da década de 90, Machado (1994) já asseverava que o processo para a implantação da qualidade total continha perspectivas inatingíveis, *de todas as posições, a mais ambicionada é a mudança mental e o disciplinamento dos trabalhadores, a serem conseguidos pela adesão consentida dos mesmos* (p. 50). Entretanto, como expressão do discurso de um novo patronato capitalista, muitas

lacunas, omissões e silêncios podem ser detectados na tópica do Programa de Qualidade Total.

Para que velhas verdades não possam mais ser reafirmadas, é preciso deixar de imitar e tentar adequar-se à realidade, buscando caminhos que atraiam os atores do processo. Dar à sociedade condições de entender e absorver conhecimentos é mais do que elaborar e passar metodologias para que possam ser controlados pelos chamados clientes-cidadãos. O que se observa é uma polêmica em torno do que seja realmente adequado dos métodos propostos para a inserção no ambiente educacional. Ademais, a que resultados estarão sujeitos, a que qualidade e a quem? Fidalgo (1994), apropriando-se das palavras de Arroyo, adverte que

a qualidade foi reduzida ao domínio de lógicas utilitárias, de saberes e habilidades parciais, de conhecimentos miúdos, mecânicos, desconectados de um projeto sociocultural mais global e desconectados de uma concepção mais rica da formação humana (p. 73).

Sobre o sentido/significado da qualidade, se voltarmos o olhar para o ensino básico, pode-se pensar na dificuldade que os alunos/professores têm desde o ensino-aprendizagem até os equipamentos utilizáveis no ambiente escolar. Com o objetivo de sanar esses problemas, muitos programas têm sido implantados; às vezes, sem a mínima condição, já que os programas contêm um sem-número de diretrizes, normas e regras.

As falácias relativas à crise na educação só têm potencializado as desigualdades e proporcionado uma separação das classes de maneira perversa e intencional. As diferenças, sejam elas econômicas, sociais ou culturais, ao invés de propiciarem manifestação da individualidade, têm, ao contrário, exacerbado o poder de classes na formação de critérios para o cotidiano escolar e, por extensão, para a administração educacional de modo geral. Laval (2004) pensa que a interação mundial dos indivíduos pela conexão mercantil marca a *chegada da época de um enfraquecimento das formas institucionais que acompanharam a construção dos espaços públicos e dos estados-nações* (p. XVIII).

Com o propósito de minimizar esse enfraquecimento, fórmulas consideradas salvadoras são implementadas nos espaços públicos, programas e mais programas são absorvidos pelas escolas para dar suporte a esta (re)afirmação de práticas que ainda não sabe onde se quer chegar. A escola vai, dessa maneira, tendo seu papel

suplantado por ideais e propostas calcados em interesses individuais e/ou das classes dominantes.

Cada momento histórico exige reestruturação, reformulações de acordo com as necessidades e evolução natural do ser. A escola não foge a essa regra, e como produtora do saber tem papel fundamental nas mudanças de comportamento socioeconômico-cultural. Portanto, é preciso lembrar que *a razão tem uma história e essa história é uma demonstração de que sua trajetória é descontínua e plena de obstáculos* (Barbosa, et al. 2004, p. 21). Assim, pode-se dizer que, sendo a razão livre e capaz de construir conceitos a partir de pressupostos utilizados, é o momento de redirecionar posições e posturas na arte de fazer a qualidade política a que se refere Demo (1994) postula que

tanto o conhecimento quanto a educação são obras humanas e por isso lhes cabe o desafio da qualidade. Entretanto, na qualidade formal trata-se da arte de descobrir, enquanto na qualidade política trata-se da arte de fazer. Assim, qualidade centra-se no desafio de manejar os instrumentos adequados para fazer história humana (p. 15)

A escola é uma instituição que tem como finalidade básica a formação intelectual-moral do indivíduo. Alves (2004) postula que o próprio tempo admite que as coisas passadas deixem de existir para que novas coisas venham a existir. O tempo define comportamentos e sinaliza para a necessidade de mudanças. Por conta disso, a aplicação sem críticas de práticas mercadológicas tem invadido diversas áreas que não podem contemplá-las, sem antes passarem por modificações, por vezes, eliminando muitos pressupostos. Mas há que atentar para que as mudanças correspondam aos anseios e as características políticas e culturais de seus espaços.

A possibilidade de estabelecer contato com a experiência é mais do que experienciar, é saber o para quê, do que se está fazendo. Possivelmente, é o que vem ocorrendo com o questionamento da qualidade para o ensino, com o tratar a interligação do conteúdo com sua vivência e hábitos.

No intrincado problema de como implantar e internalizar conceitos de qualidade, a política, a cultura e a ideologia emergem como dificultadoras do processo. A falta de identificação do que se pretende tende a copiar modelos, imitando práticas e metodologias, num consentimento silencioso da inserção mercadológica no espaço escolar. Já é sabido que essas interferências são também prejudiciais, uma vez que o ambiente educacional pede especificidade para o tratamento de suas

características, distanciando-se da busca permanente de entender cada espaço e desenvolver métodos que lhe atenda. Dessa forma, o mercoescola ganha espaço. Na visão de Laval (2004),

depois do crente, depois do cidadão do Estado, depois do homem cultivado do ideal humanista, a industrialização e a mercantilização da existência redefinem o homem como um ser essencialmente econômico e como um indivíduo essencialmente privado (p. 43).

O mesmo autor acredita que a concepção apresentada impõe ao espaço educacional redefinir seu papel. Portanto, devem, *doravante, ser gerenciadas pelas demandas individuais e necessidades sociais de mão-de-obra*, inaugurando um novo modelo de educação *considerada como um bem de capital* (p. 89). Assim, mesmo acreditando que as palavras representam mais do que expressam, o caminho da qualidade para a educação tende a ser natural, já que a qualidade é atributo das exigências mercantilistas. Por isso, o chamamento para a qualidade que define ora para a padronização, ora para a avaliação de métodos. No entender de Demo (1994), atende a um imperativo ideológico, pois

usa-se muitas vezes o conceito de "educação de qualidade" para acentuar seu compromisso construtivo de conhecimento. Pode ser tomado como pleonástico, já que os dois termos se implicam intrinsecamente. Não há como chegar à qualidade sem educação, bem como não será educação aquela que não se destinar a formar o sujeito histórico, crítico e criativo (p. 16).

Ao pretender responder às indagações para a implantação da qualidade para o ambiente educacional, nos moldes em que é proposta com viés mercadológico, passa-se aos trabalhadores da educação a responsabilidade individual para que cada um possa desempenhar seu papel e controlar seu desempenho. Há de se observar, contudo, que, para Machado (1994), *atender ao apelo da cultura do controle é visto como sinal de responsabilidade, honestidade e cooperação em atenção ao "respeito ao próximo" (o consumidor e seus desejos de qualidade)*(p. 47-51).

Atualmente, pretende-se uma universidade contemporânea ao século XXI. Chauí (2003) assevera que

o desejo de modernização acrítico e pouco reflexivo são sinais de duas idéias apresentadas com insistência crescente pelos organismos internacionais que subsidiam e subvencionam universidades públicas. A primeira idéia é a de sociedade do conhecimento; a segunda, uma nova concepção da educação permanente e continuada (p. 8).

Os resultados têm, segundo esses mesmos críticos, se apresentados pequenos para tamanho investimento e redirecionamento do Estado em atribuir importância em metodologias e programas que não têm sustentação nas estruturas educacionais.

A educação, cada vez mais, não está poupada às leis de mercado e, portanto, está sujeita aos mecanismos que regulam as empresas em busca do lucro. Por conta disso, o desconhecimento de como fazer valer o papel atribuído à escola é a causa das polêmicas e dificuldades no processo ensino-aprendizagem.

Nos últimos anos, pôde-se observar, nas políticas públicas, uma preocupação e tentativa em "adequar" a escola ora às exigências dos alunos, ora às exigências do mercado. Para as exigências do mercado, percebe-se uma tendência em alterar os currículos, a fim de atender à sua demanda. Para os alunos, tentam garantir acesso, aprovação. Por conta disso, aos professores tem sido atribuída toda a responsabilidade pelo insucesso do sistema educacional. Eles passaram a ser os desorganizadores da qualidade do ensino público e/ou privado.

Que algumas práticas estão defasadas e desnecessárias, não há o que se discutir. Mas não se acredita que essa discussão possa deixar de fora outros segmentos que permeiam e interferem no sistema educacional, como famílias, governo, sociedade e o resto do mundo³³. Nesse processo de modificações profundas, que vêm ocorrendo no mundo em todas as áreas, é óbvio que a educação estaria no topo da discussão. É necessário que sejam feitas análises para que se conheça o "real compromisso" do Estado (federal, estadual e municipal) com a sociedade civil. Aliás, o governo tem contribuído com o desmonte e desmobilização pelas iniciativas de modificações e pela a descontinuidade de seus projetos e processos.

Há que se considerarem as experiências existentes, para propiciar uma alavancagem no sistema. A lógica de mercado, em que a lei da oferta e da procura

³³ Aqui considerados os agentes econômicos que no processo de desenvolvimento estão submetidos ao projeto econômico. Assim, o resto do mundo influencia quando se destaca a globalização contribuindo com as diferentes culturas, o multiculturalismo e suas implicações.

alimenta a concorrência, não pode ser instaurada no espaço-escola da maneira como querem as classes dominantes, porque,

do ponto de vista dos interesses dominantes, não há dúvida de que a educação deve ser uma prática imobilizadora e ocultadora de verdades. Toda vez, porém, que a conjuntura o exige, a educação dominante é progressista à sua maneira, progressista pela metade. As forças dominantes estimulam e materializam avanços técnicos compreendidos e, tanto quanto possível, realizados de maneira neutra (Freire, 2004, p. 99).

Isso implica valorizarmos esse espaço-escola, inclusive para cancelar movimentos e metodologias possíveis. No entanto, as mesmas metodologias devem passar pela crítica e absorver a cultura/política da instituição sem se deixarem contaminar pelo fanatismo ou exclusão de quebras de paradigmas.

4.1.2 Qualidade na educação: demonização ou apologia?

É a partir da proposta da Reforma do Aparelho do Estado que novos contornos foram delineados para as políticas públicas, inserindo a administração pública com viés na gestão por resultados. Elaborar práticas inovadoras que permeiem a administração pública na busca da eficiência do aparelho do Estado tem sido objeto de estudos e pesquisas³⁴ constantemente mensurados por agentes governamentais e órgãos internacionais.

Com as mudanças substanciadas pelo advento do neoliberalismo, as instituições públicas procuram paulatinamente agregar tendências que visam atender às atribuições dos serviços públicos. O aparelhamento do Estado, desde sua constituição, mostra, pela da história da evolução da administração pública no Brasil, um esforço, mesmo que com poucos resultados, em modernizar desburocratizando os procedimentos.

A constituição do estado de bem-estar social, sem o aparato adequado para administrar, amplia as desigualdades sociais, o que, para Nogueira (2004), promove o reformismo que *se movimentou no sentido de desconstruir e esvaziar o valor do Estado* (p. 49). Nesse processo de reformas, assume-se a necessidade de lidar com

³⁴ Práticas inovadoras para gestão do conhecimento (Torres); CONAES/SINAES/CPA e figura do pesquisador institucional (criação do INEP).

o bem público pelas práticas mercadológicas para retirar do Estado a sobrecarga das funções e das atribuições que cada governo absorveu em suas administrações.

As Instituições Federais de Ensino - IFEs -, foram inseridas nesse cenário com o "boom" da qualidade. O ensino representa um dos elementos da tríplice função acadêmica, associado à pesquisa e à extensão. No entorno dessa indissociabilidade, têm-se as denominadas atividades-meio³⁵, que estão diretamente vinculadas às atividades-fim. A interação dessas atividades, docentes/técnico-administrativos, forma o complexo quadro efetivo de uma instituição de ensino, convivendo com um sem número de terceirizados e substitutos, devido à falta de políticas para reposição do quadro efetivo em âmbito nacional.

Assim, o fim da década de 90 esteve marcado por "modismos" que sustentassem o plano de reforma. Absorvendo uma linguagem empresarial, a educação passa a conviver com processos ambíguos. Programas com objetivo de avaliar, mensurar, implementar e treinar foram inspirados no modelo de controle da qualidade total, o princípio que nortearia toda a mudança para a qualidade do ensino. Nesse contexto, torna-se necessário categorizar as diferentes nuances que permeiam os discursos teóricos quanto à positividade e/ou negatividade da inserção do modelo de qualidade total à educação, o que empiricamente se buscou no presente estudo.

O ambiente educacional, absorvendo uma *lógica de gestão* diferente do antigo gerenciamento, se vê submetido a uma invasão externa de conceitos e práticas pautadas nas lógicas social e econômica e passa a interiorizar novos objetivos. A constituição de novas identidades profissionais (Laval, 2004), verdadeira à academia e contrária às questões da invasão mercadológica, mostra que

essa resistência que reúne em torno dos professores numerosas categorias da população é ainda, hoje, um dos maiores obstáculos à imposição generalizada do neoliberalismo, e não unicamente na ordem educativa. Não é suficiente mudar as palavras e dar ordens para que as realidades se amoldem aos dogmas. Toda a retórica fatalista da "mudança inevitável", em nome das mudanças da sociedade ou da internacionalização, não basta para converter todos os espíritos e abolir todos os obstáculos. A questão dos valores é, aqui, central. A escola atual - por que inclui todos aqueles que dela participam - é atravessada por contradições culturais que repercutem em todos os níveis e dão lugar a múltiplas tensões na instituição (p. 45 e 290).

³⁵ Processo burocrático das tarefas executadas fora da sala de aula.

Isso propicia a formação de grupos de discussão, observando o caráter ideológico/doutrinário da proposta de qualidade no ensino, uma vez que as características do neoliberalismo *não se confessam francamente, onde ele se disfarça, geralmente, sob eufemismos, onde ele pede emprestado suas formas e seu léxico a outros domínios ou a outras correntes de pensamento* (p. 187). Por conta disso e não à toa que muitas indagações (Machado, 1994; Fidalgo, 1994; Demo, 1994; Gentili, 2004; Laval, 2004) são construídas para entendimento deste "deslizamento semântico", expressão utilizada por Nogueira (2004), que incorpora no dia-a-dia das instituições federais de ensino (IFEs).

4.2 MAIS UM "DESLIZAMENTO SEMÂNTICO" DA GLOBALIZAÇÃO: A QUALIDADE NO CAMPO DA EDUCAÇÃO

Buscando garantir as exigências econômicas do Fundo Monetário Internacional – FMI –, desde 1973, a América Latina, de modo geral, e o Brasil, em particular, tenderam a incorporar práticas neoliberais para sustentação do projeto traçado para a globalização. Como balizador de um processo de mudanças econômicas, elegeu-se o modelo japonês *Total Quality Control* - TQC - como elemento que sustentaria os pilares do que se chamou a era da qualidade total. Durante pelo menos uma década (1983-1995), o processo de implantação em diferentes segmentos industriais fez parte do planejamento das organizações.

Para Machado (1994), a prática do TQC perpassa duas dimensões: (a) *o caráter sacralizado da sua concepção* e (b) *expressa uma doutrina* (p. 42). Assim, a prática do TQC propõe a formalização de uma "cultura do controle" ao mesmo tempo em que fala de técnicas flexíveis, tem como fio condutor o que se chamou de padronização de métodos. Para estar de acordo com a especificação de uso do produto, ou seja,

para se legitimar, a cultura do controle, se coloca do lado da verdade total e dos procedimentos racionais e eficientes, pretende-se universalista, como se realidade na sua complexidade, imprevisibilidade e diversidade pudesse ser artificialmente submetida e controlada pelo normativo (p. 48 e 51).

A medida padronizada das performances à disposição do controle da qualidade deixa à mostra que a incorporação dessa nova metodologia resultaria na *mudança mental e disciplinamento dos trabalhadores* (p. 50), evidenciando a fragilidade do método, uma vez que se afigura de antemão em respaldo subjetivo. Há uma crítica explícita quanto à possível eficiência do TQC, posto que o *discurso se assenta na presunção normativa, seja na dimensão técnica ou na comportamental, de definição das chamadas fórmulas de sucesso* (p. 51).

Instrumento precípua da Qualidade Total, o TQC foi formatado com vistas à modernização dos processos produtivos e transposto, à revelia, para os processos administrativos, daí sua inserção na Administração Pública como braço da Reforma do Aparelho do Estado e cotejado para diferentes abordagens. Essa é uma questão que merece destaque na atualidade, tendo em vista a falta de articulação da classe política para "comandar" os absurdos administrativos que vêm assolando o país. O descomprometimento com o bem público evidencia a necessidade de controle social, a fim de coibir as deformações do cenário público.

O TQC, conforme Machado (1994), apesar de muitas versões, não pode ser considerado um instrumento para "salvar o país" porque está alijado de um dos principais elementos pedagógicos interpretativos, que seria a capacidade de gestar uma reforma substancial nas bases, e não uma ferramenta pronta para operacionalização. Freire (2004) considera o discurso neoliberal como uma "ideologia fatalista", incorporado para justificar o que parece impossível de ser mudado e, portanto, natural. Aliás, Laval (2004) afirma que *o neoliberalismo visa à eliminação de toda "rigidez", inclusive psíquica, em nome da adaptação às situações as mais variadas que o indivíduo encontra, tanto no seu trabalho quanto na sua existência* (p. 15).

A estratégia de combinar o léxico mercantil (*qualidade, competência, otimização, ênfase nos resultados e outros*) com a inversão do sentido e do valor - com o deslizamento semântico de conceitos democráticos caros à sociedade civil (*descentralização, cidadania, participação e outros*) -, tornou-se a magistral maneira de colocar a máquina da reforma para funcionar, ajudada pelo apoio, pela colaboração e pelo esvaziamento da crítica trazidos por essa *despolitização*. Entretanto, segundo Laval (2004), *as palavras não são neutras, mesmo quando elas pretendem ser somente técnicas, operatórias, descritivas* (p. 53). Isto porque, para o

autor, não é sem importância que o uso estratégico do léxico promove a (de)formação do que se pretende, realmente, construir.

O conteúdo que perpassa a qualidade no ambiente educacional é, pois, uma argumentação inócua quando não responde à indagação *a que qualidade se refere?* (Mata, 2005). A inserção de práticas inovadoras no ambiente público é resultado de doença crônica no desafio de mudanças. Nogueira (2004) afirma que modernizar o aparelhamento do Estado garante aperfeiçoamento e qualidade nos serviços, mas a solução do problema é bem mais complexa, até porque o fracasso de uma reforma chama outras reformas, porque *um governo que não investe contra as circunstâncias que o limitam condena-se a viver de adaptações sucessivas, ao embalo de fatos e pressões, e pode, após um tempo, simplesmente perder de vista qualquer mudança* (p. 31).

Nesse contexto, percebe-se um aspecto pedagógico-político nessa trajetória se considerar que todo aprendizado deveria, inicialmente, concretizar e conscientizar o que se propõe. No caso da qualidade na educação, existe uma lacuna construída a partir das diferentes concepções ideológicas e políticas que perpassam sua função.

Na concepção do mercado, a qualidade deve atender às exigências do "cliente", daí o fato de alinhavar os diferentes aspectos que dão corpo a essa teoria seja fundamental para anular o caráter individualista e doutrinário no seu discurso ideológico. A ideologia, segundo Freire (2004), tem o poder de *anestésiar a mente, de confundir a curiosidade, de distorcer a percepção dos fatos, das coisas, dos acontecimentos* (p. 132). Evidencia-se neste contexto, que a ideologia da qualidade influencia o ato de pensar desenvolvendo um comportamento padronizado objetivando a eficiência e eficácia do mundo globalizado; não sendo por acaso que Machado (1994) propõe o princípio metódico da dúvida antes de idolatrar ou subjugar um procedimento. Freire, (2004), Nogueira, (2004), Machado (1994) e Campos (1992) compõem um discurso de maneira antagônica, defendendo interesses e produzindo questões para reflexão.

Nesta relação dialógica, que se pressupõe possível a formação de uma massa crítica para receptividade das novas tendências e práticas inovadoras, é que o ambiente educacional procura encontrar seus caminhos. Assim, abordar a questão da qualidade no cenário público, especificamente na administração educacional, seria aquela em que, segundo Fidalgo (1994), a gestão democrática passaria a estar

coerente com os "meios e fins", compreendendo a dinâmica das diferentes relações construídas a partir da mencionada "cultura do controle".

Intensificando a discussão quanto à permissividade da incorporação dos instrumentos do TQC ao ambiente educacional, Machado (1994) enfatiza que o *apelo de mútuo comprometimento* tenta *desideologizar a noção de qualidade* porque não imprime o caráter subjetivo próprio, inclusive do conceito de qualidade, mas resume-o em um pacote de instrumentalização para aprimoramento dos processos/métodos que buscam garantir a satisfação do cliente.

O viés empresarial contido na reforma é um verniz para minimizar o entendimento de que a concepção, da forma como é apresentada, diminui, se não anula, a possibilidade da aprendizagem crítica. Segundo Giroux (2003), tudo não passa de uma formalização, de forma simplista, de reduzir os custos em detrimento da cultura democrática que convida a sociedade a participar.

Gallo (2003) estudando a filosofia deleuziana para a educação, propõe a reflexão para entendimento de conceitos, considerando que é possível tratar o conceito como produto e produtor de *novos conceitos e, sobretudo, de acontecimentos, na medida em que é o conceito que recorta os acontecimentos, que o torna possível*. Para o autor, um conceito é absoluto e relativo ao mesmo tempo; *relativo, pois remete aos seus componentes e a outros conceitos, relativo aos problemas aos quais se dirige; e absoluto, pois condensa uma possibilidade de resposta aos problemas* (p. 49).

As interpretações são infinitas do ponto de vista conceitual, prevalecendo os interesses de classe e o atingimento das metas preestabelecidas por cada gestor. Se o conceito é *absoluto em relação a si mesmo e relativo em relação ao seu contexto (idem)*, pode-se pensar, na perspectiva de Gallo, em maneiras adequadas de a qualidade se desdobrar de sua função conceitual-tradicional para ser regida no contexto do que se pretende como a qualidade na educação?

Os documentos elaborados (manuais) e livros que propõem a qualidade como salvadora de situações precárias para a administração, em geral, e administração pública em particular, apontam caminhos metodológicos, quase sempre com passos a serem seguidos, que foram e são transpostos para a educação sem a visão crítica da sua adequação. Transplantar um programa, dessa forma, é, para Machado (1994) *a noção de padronização, tributária do taylorismo, [que] se amplia para além dos procedimentos operacionais e se confunde com unidade de comando, revestida pelo mesmo linguajar, pelo mesmo discurso* (p. 49).

Nessa perspectiva, Laval (2004) alerta que, por trás das grandes palavras, é *preciso sempre considerar as verdadeiras jogadas do poder, as estruturas e as crenças políticas, as estratégias dos "atores", em particular a alta administração* (p. 260).

Deve-se ressaltar que a padronização do ideário da qualidade transformando a cultura organizacional não deixa de ser uma intervenção pedagógica emergente do arcabouço da globalização. Para Machado (1994) *esta tendência pode representar uma negação da subjetividade humana* (p. 19). Entretanto, conforme alerta Nogueira (2004), mesmo a globalização, da maneira como está concebida, tem seu projeto alinhavado na construção de aperfeiçoamentos das tecnologias para o desenvolvimento socioeconômico. Assim, ao olhar o processo de qualidade somente no nível do ensino, pode-se perder outras vertentes do que se pretende.

Ademais, a expressiva discussão em torno do que vem a ser qualidade para a educação, sustentada no ensino, realmente empobrece sua função. Além disso, sabe-se que nesse contexto têm-se muitos elementos mais abstratos do que um produto final mensurado pela adequação ao uso. O processo precisa estar permanentemente eivado de qualidade. Mesmo atentando para *o contexto social, com questões culturais, políticas e antropológicas, subjacentes ao ambiente, à vida da comunidade, da escola e do país*, assim pode persistir o impasse: a que qualidade se refere quando pretende sua inserção ao ambiente educacional? E a quem interessa toda essa movimentação?

Na perspectiva de Gallo (2003) quanto ao conceito, a configuração da inserção da qualidade nos parâmetros a que tem sido proposta a diferentes setores esbarra na dificuldade de estabelecer e delimitar o que, na essência, de qualidade poderia ser vantajoso para a administração educacional.

Observa-se que autores, como Machado (1994); Fidalgo (1994), Silva (2003); Chauí (2003) dentre outros, promovem um desmantelamento do modelo da QT com uma visão quase que exclusiva do sujeito. No entanto, o ambiente educacional, por excelência, é um cenário de diversas atividades includentes, porém de natureza multivariada. Assim, não poderia fragmentando o modelo para ser utilizado em partes, ser transposto para alguns processos operacionais dos serviços administrativos educacionais, já que QT esvaziou-se no próprio conceito? Questão levantada pela pesquisadora e abordada no próximo capítulo, quando, no estudo de

caso, evidenciou-se a necessidade da mudança cultural, individual, talvez, para a aceitação de modelos pré-fabricados.

Têm-se enxertado novas técnicas (Torres, 2005) oriundas do desejo de promover a Reforma do Aparelho do Estado³⁶. O que se nota é uma atomização de procedimentos, dificultando à administração pública um olhar fiscalizador do bem público. O mecanismo utilizado para a implantação da Reforma propiciou o desmantelamento do cenário político, devido à superficialidade com que o Estado busca alavancar as ditas reformas. Para Nogueira (1998), não é por acaso que, ainda na atualidade, os problemas continuam caracterizados com os dos anos 30 inscritos *na promessa da República* (p. 80).

Dessa maneira, Machado (1994) procura ilustrar a variedade de pontos e os problemas da transposição de conceitos da QT para a educação, considerando que os

modelos elaborados em e para outros contextos históricos, nacionais, culturais e sociais, bem como a extensão da lógica fabril para o setor de serviços e da lógica privada para as instituições chamadas públicas (p. 10),

são incompatíveis com a necessária reforma. Entretanto, o aspecto fundamental é que, independentemente de qualquer fator, notadamente os procedimentos oriundos da qualidade estão presentes no contexto da administração educacional. Um relato da Educação Superior no Brasil³⁷ é a prova da apropriação de que conceitos e técnicas oriundos da ideologia da qualidade já fazem parte do cotidiano de alguns segmentos do INEP e da CAPES, por exemplo. Essas orientações embasam a hipótese de que a reforma do aparelho do Estado contém artifícios que gradualmente se inserem no ambiente da administração pública.

Desconhece-se, no entanto, se intencionalmente o Estado promove, sem alarde, a pseudoparticipação da sociedade. O fato de desenvolver programas sociais³⁸

³⁶ A falácia da Reforma do Aparelho do Estado tem sua história e continua sendo objeto de análises, discussões e controvérsias. Assim, reforma da Reforma (Nogueira, 2004) e Contra-Reforma (Behring, 2003) são propostas que, provavelmente, viabilizariam uma nova concepção do Estado para a sociedade, em geral, e para o serviço público, em particular.

³⁷ Publicação subsidiada pelo MEC, CAPES, órgão UNESCO e GEU (Grupo de Estudos Universitários) traz um relato dos principais indicadores da educação superior, utilizando técnicas empresariais, com conceitos como avaliação, índice, gestão, aperfeiçoamento, qualidade etc. que permeiam o relato.

³⁸ Bolsa escola, Bolsa família, Fome Zero...

impede a construção, em longo prazo, de um projeto educacional articulado com um projeto país, uma vez que estes projetos tendem a maquiar as necessidades reais. Concomitantemente, a inexistência de políticas públicas inviabiliza a estabilidade de qualquer projeto/programa que possa, efetivamente, regulamentar a qualidade na educação.

Ainda que tenha sido uma iniciativa para buscar a participação da sociedade civil, pelo do controle dos serviços públicos, o plano de reforma ficou à margem do seu propósito social, intensificando, inclusive, as manobras propiciadoras da corrupção da coisa pública. O que se vê é que a reforma não evoluiu para a dimensão político-social; ao contrário, estagnou-se nos mecanismos gerenciais, sobretudo no seu *modus operandi*, ainda que a sua espinha dorsal apontasse para uma mudança de cultura.

Prevalece uma relação imbricada de administração pública e partido político (Lessa, 2005a). Essa relação dificulta ordenar o que é positivo em um processo de transformações/construções, revelando que o Estado é

uma construção histórico-social concreta, encharcada de cultura, tradições, interesses, padrões de comportamento e organização, práticas e idéias, que nele se insinuam e se colam como parte constitutiva, que através dele se viabilizam e se transformam (Nogueira, 1998, p. 154).

A qualidade para a administração pública esvazia-se em seu propósito quando interpretada na perspectiva daqueles que são os detentores do poder nacional - governo. Para Lessa (2005a), *uma vez contrabandeadas, as palavras trazem por interno o jogo original que as constituiu e deu-lhes o sentido*. Apropriando-se de suas palavras e resguardando-se do aprofundamento eminentemente político do seu artigo, a administração pública recebeu um "pacote empresarial" disseminado com o objetivo de alavancar a qualidade e o controle social.

A percepção e a reflexão de Lessa (2005a), quanto à qualidade, contém a advertência de que *alguns diriam que se trata de uma metáfora morta, de tão incorporada a nossa linguagem natural*. Estabelecendo uma relação com o tratamento dado à QT autores como Machado, (1994); Fidalgo, (1994) e Laval, (2004) concordam com Lessa que o mesmo se deu com a qualidade para o ambiente educacional. Quando a academia investiu nos questionamentos em relação à qualidade, do por quê, para quê e como da QT, a empresa já estava

saturada da expressão qualidade total. O autor conclui que *esta migração de palavras não pressupõe em jogo inocente*.

Por trás dessa engrenagem, a administração educacional, que prevê todos os princípios da administração empresarial, está cambiante em seus processos, porque não se estabelecem qual a melhor maneira de suprir suas deficiências organizacional-administrativas, acatando, por vezes, sem críticas, projetos ditos capazes de melhorar a qualidade dos serviços.

O interjogo que se promoveu para que, pelo menos, no curto prazo, algumas ações do PQSP pudessem ser deslanchadas na UFSJ mostrou-se evidente nas respostas, posteriormente, apresentadas. Evidente, também, foi a demonstração da necessidade de gestores públicos que busquem capacitar os recursos humanos para uma nova percepção do que se compreende ser agente público.

Conhecer a história e estrutura física da instituição, a ser estudada, torna-se fundamental para o desdobramento e a análise das respostas.

5 A EXPERIÊNCIA DE IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA DE QUALIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO DA UFSJ: O TRAJETO METODOLÓGICO

O melhor caminho para guardar viva e desperta a minha capacidade de pensar certo, de ver com acuidade, de ouvir com respeito, por isso de forma exigente, é me deixar exposto às diferenças, é recusar posições dogmáticas, em que me admita como proprietário da verdade.

Paulo Freire

5.1 BREVE PERFIL INSTITUCIONAL

5.1.1 Histórico

- Universidade Federal de São João del-Rei – UFSJ
- Entidade Supervisionada pelo Ministério da Educação
- Praça Frei Orlando, 170 – Centro, São João del-Rei - MG
- CEP: 36.307-542 - Endereço na internet: www.ufsj.edu.br

Criada em 18 de dezembro de 1986 pela Lei 7.555, a Instituição, Fundação de Ensino Superior de São João del-Rei - FUNREI -, foi instalada em 21 de abril de 1987 e transformada em Universidade Federal de São João del-Rei - UFSJ -, pela Lei nº 10.425, de 19 de abril de 2002. Seu Estatuto foi aprovado pela Portaria/MEC nº 2.684, de 25 de setembro de 2003, publicada no D.O.U. de 26 de setembro de 2003.

Constituiu-se, inicialmente, do patrimônio físico das particulares: Faculdade de Engenharia Industrial e Faculdade de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis, mantidas pela Fundação Municipal de São João del-Rei. Imediatamente, adquiriu-se o patrimônio da Faculdade Dom Bosco de Filosofia, Ciências e Letras, mantida pela Inspeção São João Bosco.

A Figura 2 apresenta um dos *campi* da UFSJ, especificamente o *campus* Santo Antônio, local onde se deu a implantação do projeto piloto do PQSP.



Figura 2 Campus Santo Antônio

O primeiro Estatuto da Instituição, a despeito da exigida permanência das três Faculdades, atribuía à ela uma dimensão universitária. O documento: “Projeto de implantação da Instituição”, emanado por seu Órgão máximo – Conselho Deliberativo Superior – de deliberação, em 27 de junho de 1988, tinha como proposta fundamental a busca de uma universidade que tivesse compromisso com a região, o insumo primário para a conquista da ciência universal. Na perseguição desse ideal, julgou o Conselho Maior que se investisse todo o esforço na modernização dos cursos existentes, na qualificação do corpo docente, no acompanhamento do corpo discente e na melhoria dos serviços de apoio. Melhorar os serviços de apoio passou a ser o foco da modernização administrativa.

O Estatuto reformulado e o Regimento Geral, ambos aprovados em 14 de fevereiro de 1990, consagraram a estrutura universitária.

A Universidade Federal de São João del-Rei – UFSJ – é uma entidade pública federal, supervisionada pelo Ministério da Educação e está sujeita às normas legais no desempenho da execução da despesa, em especial à Lei 4.320/64.

A UFSJ tem como finalidade a produção do saber com funções específicas de criação, transformação e transmissão da cultura em seus eixos ensino, pesquisa e

extensão, definindo-se, portanto, como missão: *A geração, o desenvolvimento, a transmissão e a aplicação de conhecimentos por meio do ensino, da pesquisa e da extensão, de forma indissociável entre si, visando o desenvolvimento integral do cidadão, conforme o Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI*³⁹.

A UFSJ possui cinco Pró-Reitorias⁴⁰, Figura 3, que, em conjunto, elaboram e traçam diretrizes, visando contemplar o ensino, a pesquisa e a extensão.

³⁹ O Plano de Desenvolvimento Institucional foi apresentado nas últimas versões de Prestação de Contas da Universidade. Contudo, atualmente, cumprindo determinação legislativa federal, a Universidade discute em âmbitos interno e externo a nova versão do PDI. Atendendo ao convite da Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento, participei da apresentação do PDI à comunidade externa, em 4 de maio de 2006. Nesse momento, pôde-se observar e confirmar o objetivo de implantar naturalmente práticas das empresas privadas no ambiente educacional público. Como não é escopo do presente trabalho, a análise atual dos movimentos administrativos da Universidade, as Considerações Finais poderão, a título de instigar, assinalar alguns temas que configuram o PDI, confirmando a teoria de que a cultura organizacional x cultura institucional tende a ser modificada ao longo dos anos.

⁴⁰ Está em processo de aprovação, no MEC, a institucionalização da Pró-Reitoria de Recursos Humanos e Gestão de Pessoal, já aprovada nos Conselhos Internos da UFSJ. Os órgãos apresentados no organograma são: (*) Secretaria dos Órgãos Colegiados (SOCES), Núcleo de Tecnologia da Informação (NTINF), Assessoria Jurídica (ASJUR), Comissão Permanente de Pessoal Técnico-Administrativo (CPPTA), Assessoria de Comunicação Social (ASCOM), Comissão Permanente de Pessoal Docente (CPPD).

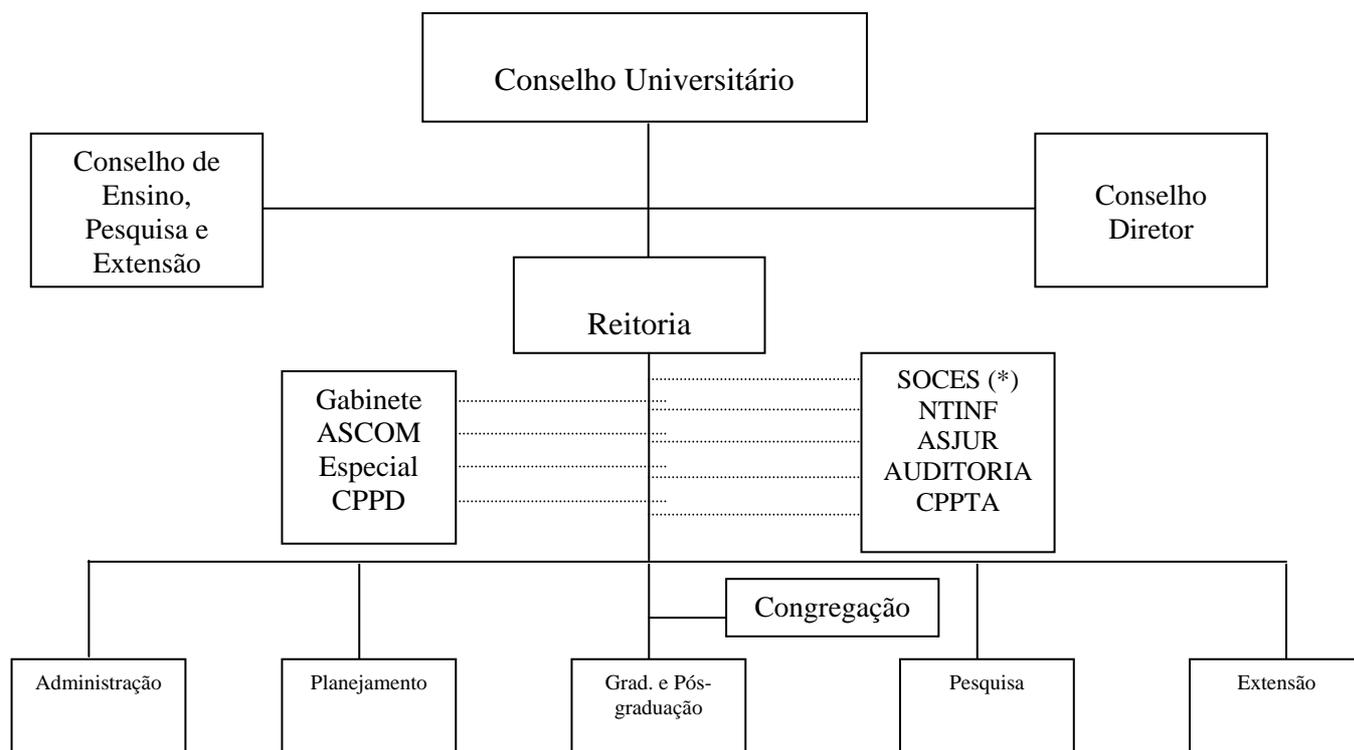


Figura 3 Organograma Simplificado da UFSJ

5.1.2 Localização e instalações

A UFSJ está localizada na Região Campo das Vertentes, Figura 4, que é formada por um grupo de 18 municípios, sendo São João del-Rei a cidade pólo, congregando uma população de aproximadamente 300.000 habitantes.

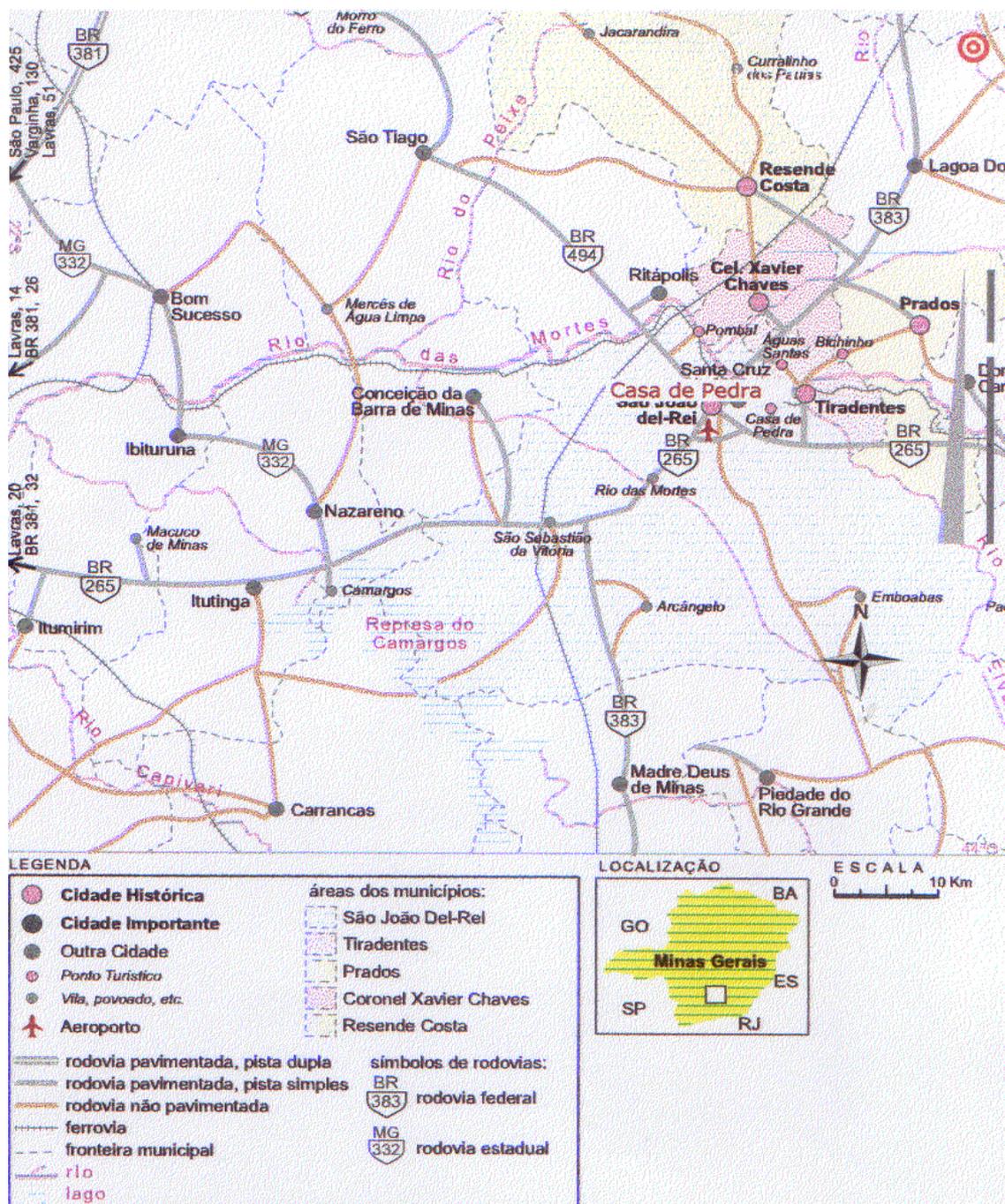


Figura 4 Região Campos das Vertentes: área atendida pela UFSJ

A região é de pequena densidade demográfica e também pouco explorada economicamente, com uma área aproximada de 1.463,593 km², densidade de 56,7 habitantes por quilômetro quadrado e altitude de 898 metros. São João del-Rei é um município brasileiro do estado de Minas Gerais, com população estimada em 82.954 habitantes, segundo dados coletados em 2006. A cidade preserva um estilo arquitetônico, evoluindo para um estilo moderno. São João del-Rei possui

construções e características marcantes de uma cidade histórica, com diversas áreas tombadas pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN. Guarda em sua história nomes ilustres dos cenários político e artístico nacionais. Aliás, o sonho de Tancredo Neves se concretizou com a instalação de uma universidade para São João del-Rei, a Fundação de Ensino Superior de São João del-Rei – FUNREI e mais tarde, Universidade Federal de São João del-Rei – UFSJ. A UFSJ é composta por quatro *campi* – Figura 5, sendo dois localizados no centro da cidade (*Campus Santo Antônio* e *Centro Cultural Risoleta Neves*), um no bairro das Fábricas (*Campus Dom Bosco*) e outro na área rural (*Campus Tancredo Neves*).



Figura 5 Composição da UFSJ

A UFSJ possui uma área total de 973.567 m², sendo 81.816 m² de área construída. A Figura 6 ilustra essa distribuição.

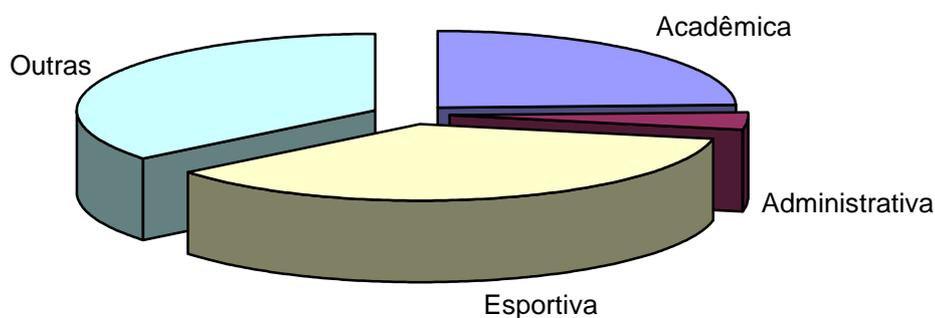


Figura 6 Área construída

Pode-se definir, como público-alvo da UFSJ - comunidade interna –, os alunos, os docentes e os técnicos-administrativos e a comunidade externa.

5.1.3 Os cursos e público alvo

A UFSJ mantém 20 cursos de graduação. Em função das necessidades e disponibilidades da demanda regional, todos os cursos, exceto o de Educação Física, são oferecidos à noite e quatro deles oferecem também a modalidade em horário integral, como ilustra o Quadro VII, a seguir:

QUADRO VII. Cursos de Graduação

<i>Campus Dom Bosco</i>	<i>Campus Santo Antônio</i>	<i>Campus Tancredo Neves</i>
Ciências Biológicas	Ciências Econômicas	Ciências Contábeis
Filosofia	Engenharia Elétrica (I, N)	Ciências Administrativas (I, N)
Física	Engenharia Mecânica (I, N)	Educação Física (i)
História		Música
Letras		
Matemática		
Pedagogia		
Psicologia (I, N)		I= Integral
Química		N= Noturno

As pesquisas divulgadas pelo Setor de Apoio ao Estudante dão conta de que mais de 70% dos alunos ingressantes, característica da demanda, é proveniente de escolas públicas de ensino médio.

A Figura 7 ilustra a distribuição dos alunos por turno.

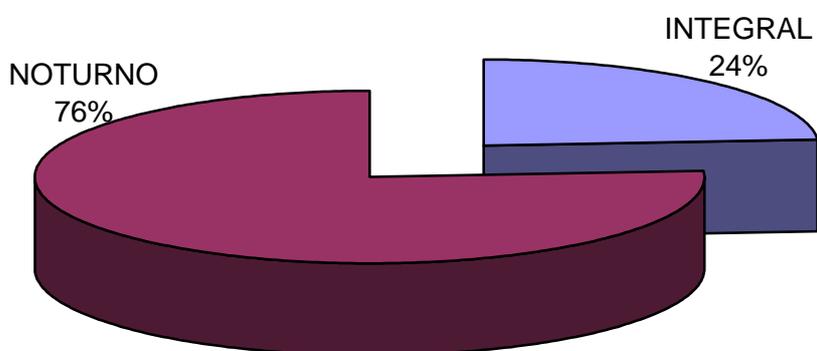


Figura 7 Distribuição dos alunos por turnos

5.1.4 Gestão finalística e operacional

As instituições públicas, para desenvolverem com efetividade suas tarefas objetivando atender à sua missão, devem funcionar como um organismo integrado; daí, a indissociabilidade prevista em suas três atividades finalísticas: ensino, pesquisa e extensão. Todas as suas ações são sistematizadas e direcionadas para a consecução dos objetivos comuns: atender às expectativas das clientelas interna e externa.

Essas instituições públicas, por força de exigências do Tribunal de Contas da União, devem elaborar um relatório anual para a prestação de contas. Por isso institucionalizaram o Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI –, que apresenta o planejamento físico-financeiro com o cronograma das metas oriundas do Plano Plurianual.

Constando como uma das metas do PDI da Vice-Diretoria de Planejamento a adesão ao PQPAQ, no final de 1998, a FUNREI, por meio de seus dirigentes, aderiu ao programa federal.

No intervalo compreendido entre janeiro de 1999 e fevereiro de 2000, a Vice-Diretoria de Planejamento trabalhou para formar os grupos que coordenariam a implantação do Programa. A formação desses multiplicadores, 13 servidores, custeados com recursos da Instituição, aconteceu na cidade do Rio de Janeiro, depois da palestra de sensibilização proferida pela coordenadora executiva do Núcleo do Rio de Janeiro, sra. Elisa Ribeiro, a toda a administração da FUNREI.

5.1.5 Recursos humanos e o regime jurídico único

A Constituição de 1988 suprimiu um dos itens considerados, ainda hoje, de maior perda para os servidores públicos, que foi a ascensão funcional - a possibilidade de mudar de cargo por meio de concursos internos. A partir da redefinição dos setores do Estado e do perfil da força de trabalho necessária ao novo modelo, foram editadas normas e proposta a legislação para a regulamentação, dentre outros, dos seguintes itens:

- criação e qualificação de organizações sociais no setor público não-estatal;
- qualificação de autarquias como agências executivas, com maior autonomia de gestão e sujeitas a mecanismos de responsabilização por resultados;
- recrutamento de pessoal para as carreiras denominadas típicas de Estado, mediante programação previamente fixada até o ano 2000, fato inédito na administração federal;
- extinção de cargos em níveis de escolaridade auxiliar e intermediário;
- definição da política e das regras de terceirização para as atividades atribuídas aos cargos extintos.

De igual modo, sob a inspiração dos princípios da administração gerencial, começaram a ser revistas, atualizadas e consolidadas as normas já existentes no âmbito dos sistemas de serviços gerais e de recursos humanos, deslocando-se a preocupação, na elaboração dos textos legais, do controle sobre processos para o controle com base em resultados.

O Regime Jurídico Único, dos servidores civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, instituído pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, mereceu grande atenção nesse processo de reformulação legal. Em pouco mais de 12 meses, foram alterados 58 dos seus 253 artigos originais e, ainda, revogados outros sete artigos e 13 alíneas, incisos e parágrafos.

Concebido no contexto do retrocesso constitucional verificado em 1988, no capítulo da administração pública, que resultou em inúmeras amarras de ordem burocrática sem precedentes na história republicana, o Regime Jurídico Único tinha acentuado caráter protecionista e inibidor do espírito empreendedor, materializando o equívoco da uniformização das relações de trabalho entre todos os servidores do Estado: do condutor de malas (cargo ainda hoje existente, com atribuições de condução de malas postais, quando atualmente os Correios terceirizam com sucesso suas atividades mediante franquia) ao auditor fiscal do Tesouro Nacional (cargo com atribuições indelegáveis ao particular ou ao setor privado).

Por essa razão, a estratégia empreendida na reformulação do Regime Jurídico Único visou produzir cinco efeitos práticos imediatos:

- gerar economia nas despesas de pessoal;
- corrigir distorções e privilégios sem similares no mercado de trabalho;
- aprimorar e flexibilizar a gestão de recursos humanos;

- apoiar a implementação da administração gerencial no processo de reforma do Estado; e
- promover adequações de redação para a melhor compreensão e aplicação da norma.

A partir, principalmente, do governo Collor, houve um desmantelamento da máquina pública com a intenção de municiar a população com dados negativos no sentido de "desmoralizar" a máquina pública e com isso promover as reformas que julgavam necessárias para o Estado. Nesse governo, começou a desvalorização do servidor público, em geral, e de alguns setores, em particular, tais como: saúde, educação e segurança.

A instabilidade do Governo Fernando Collor de Mello *deixou como saldo o desmonte da máquina administrativa e uma tentativa abortada de "centralização" da corrupção, apesar do discurso voltado à moralização* (Cavalcanti, 2006, p. 295).

Contudo, a efetivação da propaganda negativa dos serviços públicos como objeto de atraso para o desenvolvimento do país deu-se no Governo FHC, para justificar a implantação de propostas neoliberais na economia e, por extensão, na administração pública. Nesse contexto, passou o servidor público a ser considerado o alvo para o desmonte da máquina pública.

O Plano Diretor focalizou as condições do mercado de trabalho, situando a política de recursos humanos que vinha sendo praticada na administração pública, distinguindo três dimensões nos problemas identificados: a) a institucional-legal, os obstáculos legais ao avanço em direção a uma eficiência maior do aparelho do Estado; b) a coexistência, na administração pública brasileira, de valores patrimonialistas e principalmente burocráticos, com as modernas orientações gerenciais; e, c) a necessidade de novos métodos e ferramentas gerenciais, particularmente em relação à administração dos recursos humanos.

A opção adotada pelo governo no sentido de propiciar a ampla discussão das reformas constitucionais com o parlamento e com a sociedade - implicando uma prolongada tramitação das propostas de emenda constitucional - lançou um desafio ao próprio governo: cumprir uma agenda de reformas no cotidiano.

No decorrer de 1996 e 1997, além da formulação, discussão e acompanhamento da proposta de emenda constitucional da reforma da administração pública, o Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE – dedicou-se a essa agenda, promovendo estudos e desenvolvendo, por intermédio de reformulação da

legislação infraconstitucional, normas que regulassem as relações de trabalho no setor público; assim foi o responsável pela elaboração e implantação da reforma administrativa (Cavalcanti, 2006, p. 295)

5.2 JUSTIFICATIVA DO ESTUDO

Para delimitar o escopo do presente estudo, que envolveu uma parte do corpo técnico-administrativo da UFSJ, buscou-se considerar os *compartilhamentos separados, quase estanques*, no ambiente educacional, descrito por Mészáros (2005, p. 67). Como se sabe, a característica das universidades, em sua tríplice indissociabilidade do eixo ensino-pesquisa-extensão, é permeada pelas tarefas administrativas, que, embora não tenham visibilidade acadêmica, dão sustentação a todo processo⁴¹ educacional, tarefas essas aqui consideradas como formadoras de uma empresa invisível⁴². Dessa forma, o trabalho não pretendeu responder a nenhuma questão relacionada ao ensino: ao contrário, pretendeu-se dar ênfase ao arcabouço administrativo da instituição.

No momento em que os serviços públicos passavam por um período de sucateamento, com o objetivo de minimizar o que estava sendo divulgado, o Governo, utilizando a Reforma do Aparelho do Estado, desenvolveu um sem-número de projetos/programas que permitissem aos dirigentes institucionais um avanço nas práticas administrativas. O Governo FHC (1995-1998), ao utilizar as propostas enunciadas no plano, orientou os dirigentes institucionais quanto à utilização dos programas.

Em setembro de 1998, depois de um longo período de transição, a Fundação de Ensino Superior de São João del-Rei - FUNREI -, teve uma nova administração. Denominada Gestão 1998/2002, o planejamento foi construído a partir de diversas reuniões com os gestores das Unidades Administrativas. Cada Unidade, à época, representada pelas respectivas Vices-Diretorias, propôs suas metas que, após

⁴¹ Segundo J.M. Juran, 1994. Processo é uma série sistemática de ações direcionadas para alcançar uma meta, considerando as entradas (*in put*), a transformação (*process*) e as saídas (*out put*)

⁴² A expressão é utilizada para designar as atividades-meio, na estrutura organizacional educacional, que congrega a burocracia desde a emissão dos documentos (formulários, acompanhamento de processos) até a manutenção dos equipamentos, prédios e assessorias, excluindo qualquer atividade que esteja ligada ao ensino, pesquisa e extensão; ou seja, atividade docente.

aprovadas em reuniões executivas e conselhos, foram consolidadas pela Vice-Diretoria de Planejamento. Posteriormente, para atender às exigências do Tribunal de Contas da União - TCU -, desse documento originou-se o Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI.

A Vice-Diretoria de Planejamento, por meio de seu vice-diretor⁴³, comprometeu-se em viabilizar mecanismos que aperfeiçoassem os serviços prestados, promovendo a modernização das práticas administrativas.

Recém-lançado, o Programa de Qualidade e Participação na Administração Pública – PQPAP –, tornou-se o objeto que sustentaria as pretendidas mudanças. Assim, em novembro de 1998, a FUNREI tornou-se uma instituição integrada ao Programa, ou seja, assinou um termo de adesão com órgãos federais vinculados diretamente à Presidência da República.

Esbarrando em resistências estruturais e culturais, iniciou-se o processo de implantação do PQPAP na FUNREI como balizador da proposta de modernização dos serviços administrativos proposta pela administração 1998/2002 e com objetivo de dar continuidade ao Programa de Mudanças de Paradigmas 2000⁴⁴, que pretendeu, principalmente, motivar aos servidores.

5.3 O PQSP NA UFSJ – UM ESTUDO DE CASO TÓPICO DA REFORMA

As fases que compreenderam a capacitação, sensibilização e operacionalização foram desenvolvidas pelo Setor de Modernização Administrativa, chefiado pela autora do presente trabalho. Orienta Severino (1986) que o desenvolvimento de um trabalho científico, na concepção aqui realizada, prescinde de características específicas no que tange ao objeto a ser pesquisado. Além do mais, para o autor:

quaisquer que sejam as distinções que se possam fazer para caracterizar as várias formas de trabalhos científicos, é preciso afirmar preliminarmente que todos têm em comum a necessária procedência de um trabalho de pesquisa e reflexão que seja **pessoal, autônomo, criativo e rigoroso** (grifo nosso).

⁴³ À época, a instituição denominava-se Fundação de Ensino Superior; daí, a função de vice-diretoria. Fazia parte dessa Vice-Diretoria, além da autora, seis técnicos-administrativos (níveis superior e intermediário), executando funções de planejamento: estratégico, tático e operacional.

⁴⁴ Esse Programa aconteceu durante duas semanas, com a participação da Divisão de Recursos Humanos e da Vice-Diretoria de Planejamento, para que a administração geral (técnicos e docentes) pudesse conhecer a Instituição e as metas descritas no Plano de Desenvolvimento Institucional.

É um trabalho *pessoal*, porque a pesquisa passa a fazer parte de sua vida; é *autônomo*, já que a dialética permite negar ao mesmo tempo em que afirma; é *reconhecendo e assumindo, mas simultaneamente negando e superando o legado do outro que o pensamento autônomo se constitui*; é *criativo*, à medida que não somente aprende, mas, ao apropriar-se da ciência acumulada, colabora no seu desenvolvimento; e, é rigoroso, porque exige logicidade e competência.

Foram utilizados para o desenvolvimento do Estudo de Caso para análise da implantação do PQSP na Universidade Federal de São João del-Rei – UFSJ –, os seguintes procedimentos metodológicos: análise de documentos, depoimentos, questionários e o método de análise de conteúdo⁴⁵.

A incorporação dinâmica dos conceitos de qualidade trazidos da área empresarial à administração pública educacional ensejou um sem-número de reações consubstanciadas pela retórica acadêmica incomodada com os rumos do campo educacional na onda do discurso neoliberal.

Como membro integrante deste momento, tendo observado e participado de todo o processo, a abordagem dos próximos itens descreve o rastro da implantação do PQSP na UFSJ com o objetivo de analisar os impactos da transposição de programas mercadológicos para o ambiente educacional, especificamente para os serviços administrativos em uma instituição de ensino superior.

5.3.1 A metodologia de percurso: justificando a escolha

Todo esse processo de análise da experiência de implantação do PQSP na UFSJ, ocorrida no período de 1998-2003, foi trabalhado sob a forma de Estudo de Caso porque, na perspectiva de Yin (2005), conta

com muitas das técnicas utilizadas pelas pesquisas históricas, mas acrescenta duas fontes de evidências que usualmente não são incluídas no repertório de um historiador : observação direta dos acontecimentos

⁴⁵ A fundamentação das técnicas e instrumentos utilizados estão apresentadas detalhadamente nos próximos itens. A citação, neste momento, atendeu à articulação lógica para apresentação do *locus* que será submetido ao Estudo de Caso.

que estão sendo estudados e entrevistas das pessoas neles envolvidas (p. 26).

A forma de Estudo de Caso, de abrangência múltipla, serve para: a) explicar ligações casuais nas intervenções na vida real, que são muito complexas para serem abandonadas pelos *surveys* ou pelas estratégias experimentais; b) descrever o contexto da vida real no qual a intervenção ocorreu; c) fazer uma avaliação, ainda que de forma descritiva, da intervenção realizada; e d) explorar aquelas situações em que as intervenções avaliadas não possuam resultados claros e específicos, para a construção do Estudo de Caso.

Buscou-se, então, o Estudo de Caso com o amplo objetivo de resgatar a operacionalização do processo de implantação sob a forma de um relato científico das fases do PQSP, com a descrição da receptividade dos participantes, processo do qual participei como sujeito e objeto dessa experiência.

Como referencial teórico, Yin (2005) revelou-se o mais pertinente por entender que o Estudo de Caso

é uma inquirição empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de um contexto da vida real, quando a fronteira entre o fenômeno e o contexto não é claramente evidente e onde múltiplas fontes de evidência são utilizadas (p. 23).

Dessa forma, segundo Bressan (2000), a preferência pelo uso do Estudo de Caso deve ser dada quando *o estudo de eventos contemporâneos, em situações onde os comportamentos relevantes não podem ser manipulados, mas onde é possível se fazer observações diretas e entrevistas sistemáticas* (p. 2), apesar de apresentar pontos em comum com o método histórico.

A pesquisa de campo não se limitou à simples coleta de dados, que é uma de suas fases, mas requereu, ainda, uma série de procedimentos preestabelecidos, como a definição de quem participaria e os grupos envolvidos, conforme a hierarquia da gestão administrativa universitária.

Para o presente Estudo de Caso, foram utilizados: 1) a *análise documental* dos documentos comprobatórios do processo oficial de deflagração da Reforma pelo MARE, na UFSJ; e 2) os *depoimentos* e os *questionários* dos servidores que participaram do programa de implantação do PQSP.

5.3.2- *Design* teórico-metodológico

A construção do referencial teórico do estudo, adotou-se como espinha dorsal: 1) o perfil atual do Estado traçado por Nogueira (1998, 2004, 2005 e 2006); após a chamada Reforma; (2) as falhas das reformas administrativas, de Rezende (2004); (3) e os impactos da Reforma na Educação de Laval (2004). O Quadro VIII traz uma súmula do referencial teórico.

QUADRO VIII Referencial teórico

AUTOR	MOTE	RECORTE TEÓRICO
Flávio da Cunha Rezende (2004)	(Des) Caminhos da Reforma	<p>“a questão do controle aparece como o ponto nevrálgico em todas as experiências de reformas administrativas no Brasil” (p. 65).</p> <p>“reformar o Estado e a administração pública brasileira dependia cada vez mais de uma nova matriz institucional, de uma cultura burocrática e de uma <i>accountability</i> orientada pela performance” (p. 76)</p>
Christian Laval (2004)	Impacto da Reforma da escola, “a merco-escola”	<p>“usando como pretextos os numerosos defeitos, cada vez mais manifestos, de um sistema burocrático que se havia hipertrofiado e massificado no grande período do Estado fomentador, as pressões se acentuaram, em nome da eficácia e da democracia, para introduzir os mecanismos de mercado e os métodos de gestão inspirados na lógica empresarial” (p. 13).</p> <p>“Essas tendências que conduzem a um novo modelo escolar não são levadas a termo e nem todas as contradições que elas encerram eclodiram. Sem mesmo falar da resistência dos professores e dos usuários, a escola, ao menos para o período presente, é marcada por sua hibridação, mistura curiosa de certos aspectos próprios ao setor mercantil (...) e certos modos de comando e prescrição característicos de sistemas burocráticos mais restritivos” (p. .XIX)</p>

Continuação do Quadro VIII

AUTOR	MOTE	RECORTE TEÓRICO
<p>Marco Aurélio Nogueira⁴⁶ (1998, 2004, 2005, 2006)</p>	<p>(Reforma da) Reforma do Estado (2004)</p> <p>Necessidade de novo gestor público (1998)</p>	<p>“O discurso prevalecente sobre o Estado e a sua reforma chegou a um ponto de saturação e de esgotamento. Hoje, é ele próprio que precisa ser reformado. Seus princípios não se converteram em grandes realizações positivas, capazes de mobilizar a sociedade” (p. 64).</p> <p>“Depende, em suma, de uma movimentação que seja capaz de reinventar a política como prática e como projeto, que vá além da política dos políticos e que se cole à vida das pessoas de modo a ajudá-las a responder às necessidades e aos valores socialmente instituídos” (p. 101).</p> <p>“Nos espaços menos visíveis do aparato público [os servidores públicos], povoados pela grande massa dos funcionários incógnitos, vicejam o ceticismo e o desânimo, com nítido e incontestável predomínio da questão salarial. Vive-se, aqui, em clima de ausência de compromisso com o Estado, desesperança e confusão ideológica... desafiado [o Estado] como está pela combinação de processos simultâneos de crise, mudança e inovação, não pode mais postergar a colocação em prática de um bem planejado e consistente processo de auto-reforma (p. 184).</p> <p>“Para ser interpretada e enfrentada, a complexidade requer novos e melhores conhecimentos, tanto quanto novos métodos de análise e novos procedimentos” (p. 187).</p>

⁴⁶ Outros artigos, encaminhados pelo autor via *e-mail*, constam da referência bibliográfica, uma vez que deram corpo ao presente estudo.

O percurso metodológico foi norteado pelo método do Estudo de Caso de Yin, para a análise do trabalho de campo, a saber: o processo de implantação do PQSP na UFSJ. Para o desenvolvimento do referido Estudo de Caso foram utilizadas as técnicas de Análise documental, para levantar e recolher as informações prévias de deflagração do Programa, a de Depoimento, para resgatar as “falas” dos servidores deliberaram o processo de implantação do Programa e que ocupavam cargos estratégicos na administração; a de Questionário para coletar informações dos servidores – níveis tático e operacional –, quanto ao impacto do processo de implantação do PQSP na UFSJ; e, ao final a técnica de Análise de Conteúdo de Bardin (1977), para analisar o conjunto das respostas obtidas nos instrumentos possibilitando ir além dos dignificados.

5.3.2.1 Análise documental

Para a *análise documental*, inicialmente, levantou-se a documentação indireta, fase realizada com o intuito de recolher informações prévias sobre onde se encontravam os documentos. Foram revisitados os documentos, de modo geral, que subsidiaram a implantação e, por último, os arquivos particulares pertencentes à instituição e guardados na Pró-Reitoria de Planejamento, responsável pela coordenação do Programa.

Procedeu-se à apreciação documental específica, a documentação direta, ou seja, o levantamento dos dados gerados durante o processo e arquivados no próprio local onde os fenômenos ocorreram. Esses dados foram obtidos por meio da pesquisa de campo. Esta foi utilizada com o objetivo de se conseguir informações e/ou conhecimentos acerca de um problema, para o qual se procura uma resposta, ou de uma hipótese, que se queira comprovar, ou ainda, descobrir novos fenômenos ou as relações entre eles; como afirma Yin (2005), para se conseguir levantar o "como" e o "por quê" se deu a implantação do Programa de Qualidade no Serviço Público no ambiente da UFSJ.

5.3.2.2 Depoimentos e questionários

Optou-se pelo *depoimento* dos servidores do **nível estratégico** da Reitoria da UFSJ, que participaram da implantação do PQSP, pela necessidade de se resgatar as "falas" dos participantes que ocupavam, à época, os cargos estratégicos da administração universitária.

Paiva (1978, p. 19-24) chama de colaborador a pessoa que colhe o depoimento. No caso, como colaboradora do depoimento, busquei, conforme recomendações técnicas do autor: a) deixar o depoente livre, para contar o que fez; b) manter um tom coloquial (fazer uso da escrita de forma coloquial e independente); e c) juntar os assuntos que se separassem (quando de posse dos depoimentos).

As recomendações de Paiva (1978) atenderam às expectativas do objeto, na ênfase dada pelo autor à narrativa livre e coloquial.

Para primeira amostra, com o objetivo de fidelizar o instrumento, foram analisados os depoimentos de dois pró-reitores da época (o pró-reitor de Planejamento e coordenador geral do projeto e o pró-reitor Acadêmico). Ambos entenderam por bem preparar seus próprios depoimentos e remetê-los assinados e datados, via e-mail. A sugestão foi acatada e providenciado para que os demais depoentes tivessem o mesmo tratamento.

Foram sugeridos, com intenção de nortear os depoimentos, os seguintes itens: a) como você percebeu a idéia de implantar um programa de qualidade em parte da estrutura administrativa educacional? b) Quais as implicações para o ambiente educacional? c) Como você vê a operacionalização de um programa com recortes mercadológicos para a academia?

Utilizou-se o *questionário*, que foi aplicado para os servidores dos **níveis tático e operacional** da Subunidade pesquisada, a Prefeitura de Campus, que intermediaram, como técnicos administrativos, a deflagração do processo em questão. A fim de validar as questões propostas, cinco servidores foram escolhidos aleatoriamente para respondê-las. De posse desses questionários e com intenção de torná-los fidedignos, as respostas foram agrupadas e submetidas a um servidor, da área de recursos humanos e avaliação de desempenho, para buscar a interpretação quanto à validade e à fidelidade do instrumento.

Posteriormente, 25% dos atores do Programa foram convidados a participar do processo de coleta de dados, sendo recebidos seis *depoimentos* (respostas dos

servidores em nível estratégico do Programa) e 22 *questionários* (respostas dos servidores em níveis tático e operacional do Programa).

De posse dos *questionários* e dos *depoimentos*, procedeu-se a *Análise de Conteúdo* dos documentos, observando-se as recomendações de Bardin (1977).

5.3.2.3 Análise de conteúdo: trabalhando o estudo de caso

Procurando resguardar a fidelidade ao contexto e ao material colhido em campo, o presente estudo, analisado sob a forma de Estudo de Caso, constituiu-se, para o seu desenvolvimento, de técnicas diferenciadas segundo os níveis hierárquicos dos servidores envolvidos. A Análise de Conteúdo, de Bardin (1977), complementarmente, também foi utilizada, por ser mais apropriada para a análise do *conjunto de técnicas de análises das comunicações* (p. 30), em conformidade com Ferreira (2004), que a aplicou em sua tese por *ir além dos significados, da leitura simples do real*⁴⁷. Além disso, mais pertinente se colocou quando se sabe que ela destaca duas funções da análise de conteúdo fundamentais para a abordagem, a saber:

uma função heurística: a análise de conteúdo enriquece a tentativa exploratória, aumenta a propensão à descoberta. É a análise de conteúdo “para ver o que dá”.

uma função de administração da prova: hipóteses sob a forma de questões ou de afirmações provisórias servindo de diretrizes apelarão para o método de análise sistemática para serem verificadas no sentido de uma confirmação ou de uma infirmação. É a análise de conteúdo “para servir de prova” (p.30).

Da associação das funções, observa-se que o estímulo à inferência denota do fato de que *não existe o pronto-a-vestir em análise de conteúdo*. Assim, o interesse não reside, exclusivamente, no que se lê, mas no que se poderá apreender após os

⁴⁷ A autora enfatiza que se aplica a tudo que é dito em entrevistas, depoimentos ou escrito em jornais, livros, textos ou panfletos, como também a imagens de filmes, desenhos, pinturas, cartazes, televisão e a toda a comunicação não-verbal: gestos, posturas, comportamentos e outras expressões culturais.

dados “serem tratados”. Emergem daí saberes deduzidos, a busca do vir-a-ser pela interpretação baseada em inferência a partir do já aceito.

Dessa forma, a função de quem analisa vai além do óbvio, do estabelecer. É *compreender o sentido da comunicação*, para propiciar uma intervenção lógica com o objetivo principal de *desviar o olhar para uma significação, uma outra mensagem entrevista através ou ao lado da mensagem primeira* (Bardin, 1977, p. 41).

A decisão de escolha em trabalhar as respostas, segundo Bardin (1977), sob uma análise qualitativa, buscando desvendar *as características num determinado fragmento de mensagem, é tomada em consideração* quando se propõe a inferência de que a *presença e/ou a ausência* de características prováveis influenciam, para a compreensão dos significados, na *unidade de contexto* (p. 21), uma vez que esta unidade pressupõe

a compreensão para codificar a unidade de registro e corresponde ao segmento da mensagem, cujas dimensões (superiores às da unidade de registro) são ótimas para que se possa compreender a significação exata da unidade de registro. Isto pode, por exemplo, ser a frase para a palavra e o parágrafo para o tema (p. 107).

Assim, ao se tratar da adequação dos *depoimentos* e dos *questionários*, sobretudo na abordagem do tema Reforma, emergem questões referentes ao interdito pelos respondentes.

O interdito nos *depoimentos* e nos *questionários*, segundo Bardin (1977) está *além dos significados da decifração normal*, mas, sobretudo, em *outros significados de natureza, psicológica, sociológica, política, histórica etc.* (p. 41). Entretanto, é de suma importância que o significado seja explicitado no seu contexto real para delimitar a inferência à interpretação; daí, a informação da autora de que a *unidade de registro, do tema, corresponde à regra de recorte (do sentido, e não da forma)*.

Ao se tomar, de cada setor, como sujeitos apenas os funcionários com 75% de frequência no processo de implantação, justifica-se porque, neste trabalho, o material coletado centra-se na regra da representatividade⁴⁸ (amostragem) para

⁴⁸ *A análise pode efetuar-se numa amostra desde que o material a isso se preste. A amostragem diz-se rigorosa se a amostra for parte representativa do universo inicial. Nesse caso, os resultados obtidos para a amostra serão generalizados ao todo* (Bardin, 1977:97).

posterior codificação. Nessa regra, o que mais se destaca é a *unidade de registro*, que

é unidade de significação a codificar e corresponde ao segmento de conteúdo a considerar como unidade de base, visando a categorização e a contagem freqüencial. A unidade de registro pode ser de natureza e de dimensões muito variáveis... O tema é a unidade de significação que se liberta naturalmente de um texto analisado segundo certos critérios relativos à teoria que serve de guisa à leitura. O texto pode ser recortado em idéias constituintes, em enunciados e em proposições portadores de significações isoláveis (p. 104-105).

O processo teórico-metodológico dessa *análise de conteúdo* dá conta de que a *unidade de registro*, por sua vez, deve compreender como fator de complementação a *unidade de contexto*, ao se considerar que

fazer uma análise temática consiste em descobrir os “núcleos de sentido” que compõem a comunicação e cuja presença ou freqüência de aparição podem significar alguma coisa para o objetivo analítico escolhido (p.105).

unidade de registro [é via de regra utilizada] para estudar motivações de opiniões, atitudes, de valores, de crenças, de tendências etc. (p. 106).

Privilegiou-se fundamentalmente o contexto, pois, no entender de Franco (2005), a defesa de temas que tratam especificamente do campo educacional:

da mesma forma, o significado de “processos educativos”, “avaliação educacional”, “capacitação profissional”, “projetos”, “autonomia da escola”, “aquisição de competências”, “participação da comunidade” – entre tantos outros slogans embutidos no vocabulário educacional – devem levar em conta e esclarecer, mediante a utilização das unidades do contexto, as contingências contextuais em que foram produzidas, uma vez que as análises das mensagens emitidas (sejam elas opiniões, representações sociais e/ou expectativas) podem variar, sensivelmente, segundo as diferentes e diversificadas dimensões de uma unidade de contexto (p. 44).

Isso vem embasar a necessidade de contextualização do objeto de estudo, demonstrando a relevância em situar o momento, o campo de atuação e, por último, mas não menos importante, a cultura a que os atores estão submetidos na estrutura organizacional da instituição, porque, para Bardin (1977), a *análise de*

*conteúdo tenta compreender os jogadores ou o ambiente do jogo num momento determinado, com o contributo das partes observáveis*⁴⁹ (p. 43).

A revisão bibliográfica tem sua justificativa como base explicativa para a análise, uma vez que

o objetivo da análise documental é a representação condensada da informação, para consulta e armazenagem; o da análise de conteúdo é manipulação de mensagens (conteúdo e expressão) desse conteúdo para evidenciar os indicadores que *permitam inferir* sobre uma outra realidade que não a da mensagem (p. 46, grifo nosso).

Como será apresentado mais adiante, o recorte dos *questionários* e dos *depoimentos* constituiu-se de uma tentativa de resguardar a autenticidade das falas acerca da receptividade dos servidores da UFSJ ao PQSP implementado.

Portanto, as deduções lógicas ou inferências, daí recorrentes, vão responder à questão inicial, voltada para a análise da possível incorporação da lógica mercantil nos ambientes educacionais, especificamente nas atividades administrativas de uma instituição pública de ensino superior, com seus reflexos e suas perspectivas, a partir da implantação do Programa de Qualidade no Serviço Público, nem sempre assim entendido como tal em toda a rede do funcionalismo, particularmente no âmbito do Ensino Superior Público.

A Figura 8 demonstra o percurso metodológico.

⁴⁹ No presente trabalho, a análise apresentada contará com a pesquisa-ação, uma vez que participei ativamente do processo de implantação do PQSP como multiplicadora do Programa, à época, inclusive chefiando o Setor de Modernização. Muitas das percepções aqui elencadas/categorizadas estão em acordo com o que foi observado. O Estudo de Caso vem, dessa forma, corroborar as hipóteses levantadas logo no início da revisão bibliográfica. Não se teve a pretensão de esgotá-la, até por que é impossível fazê-lo dado à vasta literatura sobre o tema reforma; e mais, este assunto não está fechado; ao contrário, todos os dias surgem novos paradigmas, concepções e discussões (acadêmicas, políticas e científicas) em torno dele. Ainda assim, a bibliografia apontou algumas razões pelas quais as reformas administrativas não logram êxito. Ao longo das análises, serão apontados “trechos” dos autores eleitos [Laval (2004), Nogueira (1998 e 2004) e Rezende (2004)], pela pesquisadora, para ilustrar e correlacionar as comunicações obtidas por meio dos questionários e depoimentos. Além do mais, é importante ressaltar que a busca de literatura para subsidiar o tema “cultura organizacional” emergiu dos questionários/depoimentos.

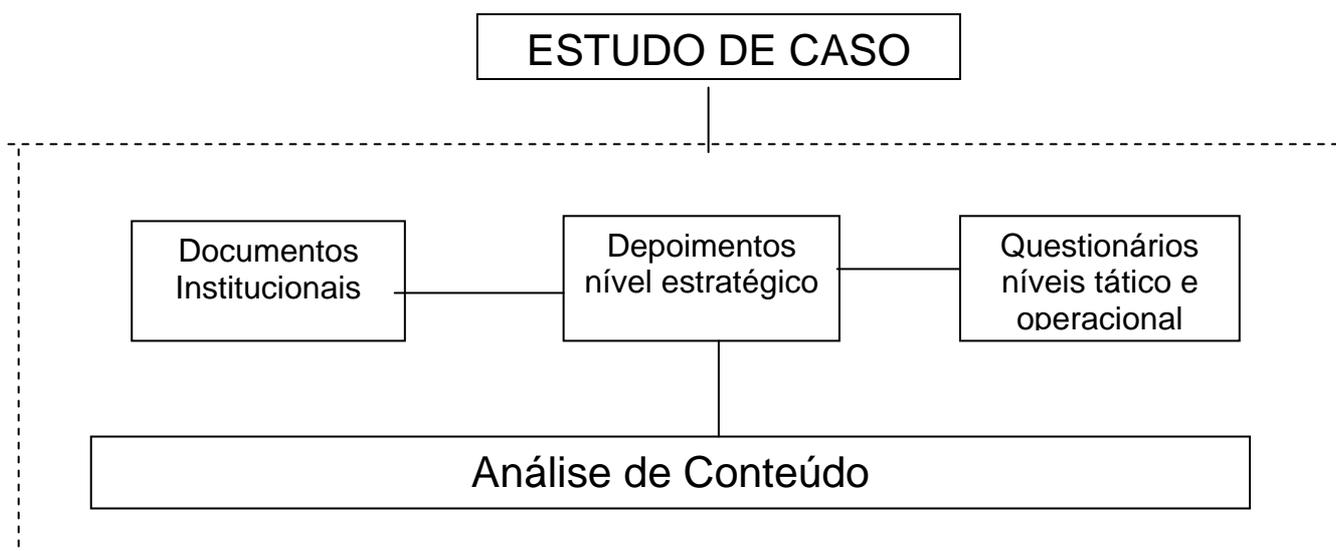


Figura 8 Percurso metodológico

5.4 IMPLANTAÇÃO DO PQSP NA UFSJ: RELATANDO OS CAMINHOS

Com um discurso eloqüente da Reforma no serviço público, mobilizada no Governo FHC, que não atendia às necessidades de seus clientes, rendeu-se o país, a responder aos chamados “interesses globalizados”, com uma linguagem voltada para o alcance da propaganda *qualidade* e, conseqüentemente, para reparos e/ou mudanças substanciais no dia-a-dia da administração pública. Conforme descrição do PQSP, no Capítulo 3, a proposta para inserir nos serviços públicos uma administração gerencial, inclusive no ambiente educacional, especificamente nos serviços de apoio à atividade-fim, foi calcada na implantação de metodologias preestabelecidas, como preconizava o Plano de Reforma do Aparelho do Estado.

Nesse contexto, analisar a questão da lógica mercantil, nos ambientes educacionais, especificamente nas atividades administrativas de uma instituição pública de ensino superior, com seus reflexos e suas perspectivas, configurou-se, assim, o objeto deste Estudo de Caso.

Para que a pesquisa se efetivasse, buscou-se, primeiramente, a autorização do Reitor atual⁵⁰ da UFSJ para tratar do estudo, uma vez que o mesmo previa a apresentação de depoimentos e de questionários semi-estruturados dos servidores lotados nesta instituição.

A Vice-Diretoria de Planejamento, à época, comprometida em atender às especificações de uma administração voltada para os resultados, tomou para si a tarefa de deslançar o processo de implantação do PQSP. Assim, apoiada pela Diretoria Executiva, por meio da Portaria de 108⁵¹, de 16 de março de 2000, nomeou sete servidores para constituírem o Comitê Gestor com a tarefa específica de promover a auto-avaliação da Prefeitura de Campus - PRECA⁵², e, logo depois, das Portarias nº 109 e nº 121, de 16 e 21 de março de 2000, respectivamente, designou os servidores que fariam parte das equipes de melhoria para deslançar o processo de implantação do Programa de Qualidade no Serviço Público.

A Figura 9 representa a formação do núcleo do PQSP.

⁵⁰ A pesquisa se desenrolou em dois momentos, assim considerados: a) passado remoto - quando se deu a implantação do PQSP, período de 1998 a 2002, e b) passado recente - recebimento para análise dos questionários e dos depoimentos submetidos aos servidores no período de abril a junho de 2006.

⁵¹ Documento Oficial da Instituição, assinado pelo Diretor Executivo, cargo equivalente ao Reitor.

⁵² Subunidade onde se desenvolveu a implantação do PQPAP. Siglas do organograma: DIFIN: Divisão Financeira, DIPES: Divisão de Pessoal, PRECA: Prefeitura de Campus, DISEG: Divisão de Serviços Gerais, SEGRA: Setor de Gráfica, SEOB: Setor de Obras, SESEG: Setor de Serviços Gerais, DIPRO: Divisão de Programação, SECOC: Setor de Contratos e Convênios, SETOR: Setor de Orçamento, SEMOR: Setor de Modernização.

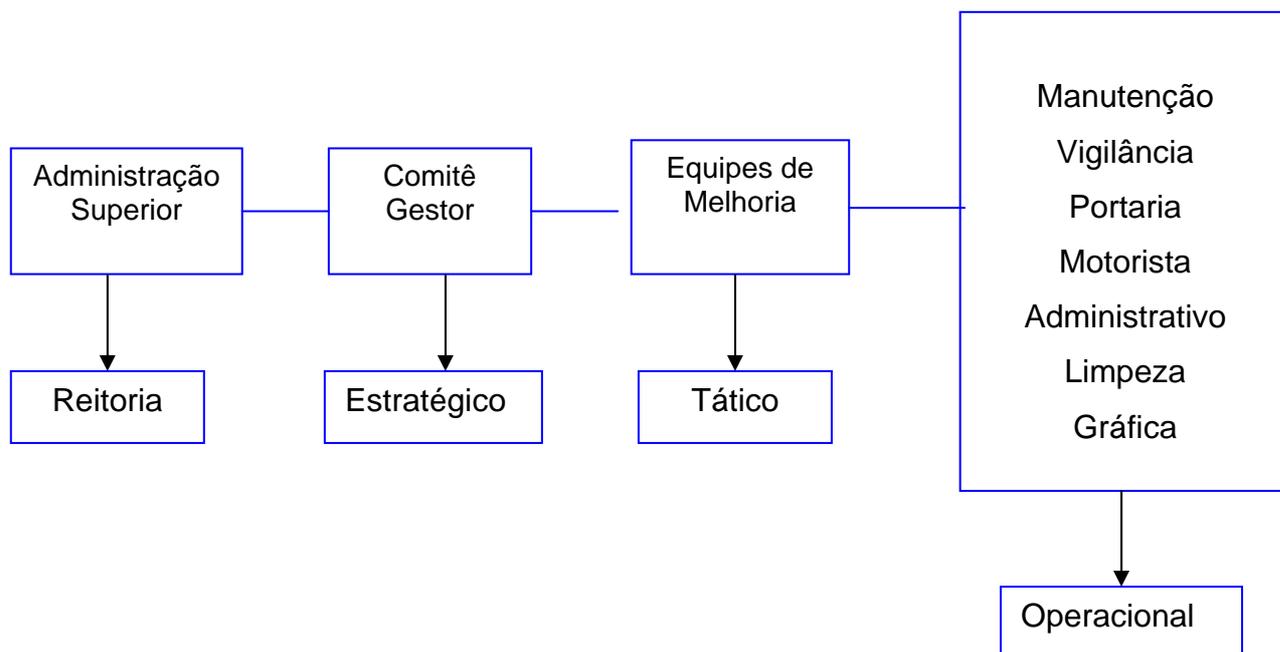


Figura 9 Núcleo do PQSP

Tendo em vista a complexidade organizacional e a dificuldade de acesso em todos os segmentos da comunidade acadêmica, o Comitê Gestor, com o aval da Direção Executiva, escolheu uma Subunidade que lota um número maior de servidores e, portanto, com penetração em todos os "prédios" da UFSJ, por meio dos serviços executados.

Um dos motivos que levou a Direção a escolher a Prefeitura do Campus - PRECA –, para implantação do Programa se deveu ao fato de que naquela Subunidade Administrativa está lotada a maior parte dos servidores. Esses técnicos-administrativos são responsáveis pelos cargos de manutenção (eletricista, bombeiro, pedreiro, pintor, marceneiros), vigilantes, faxineiros, porteiros, copistas, gráficos, desenhistas, técnicos auxiliares e assistentes para o serviço burocrático.

A Figura 10 demonstra como os serviços logísticos estão dispostos nessa Subunidade.

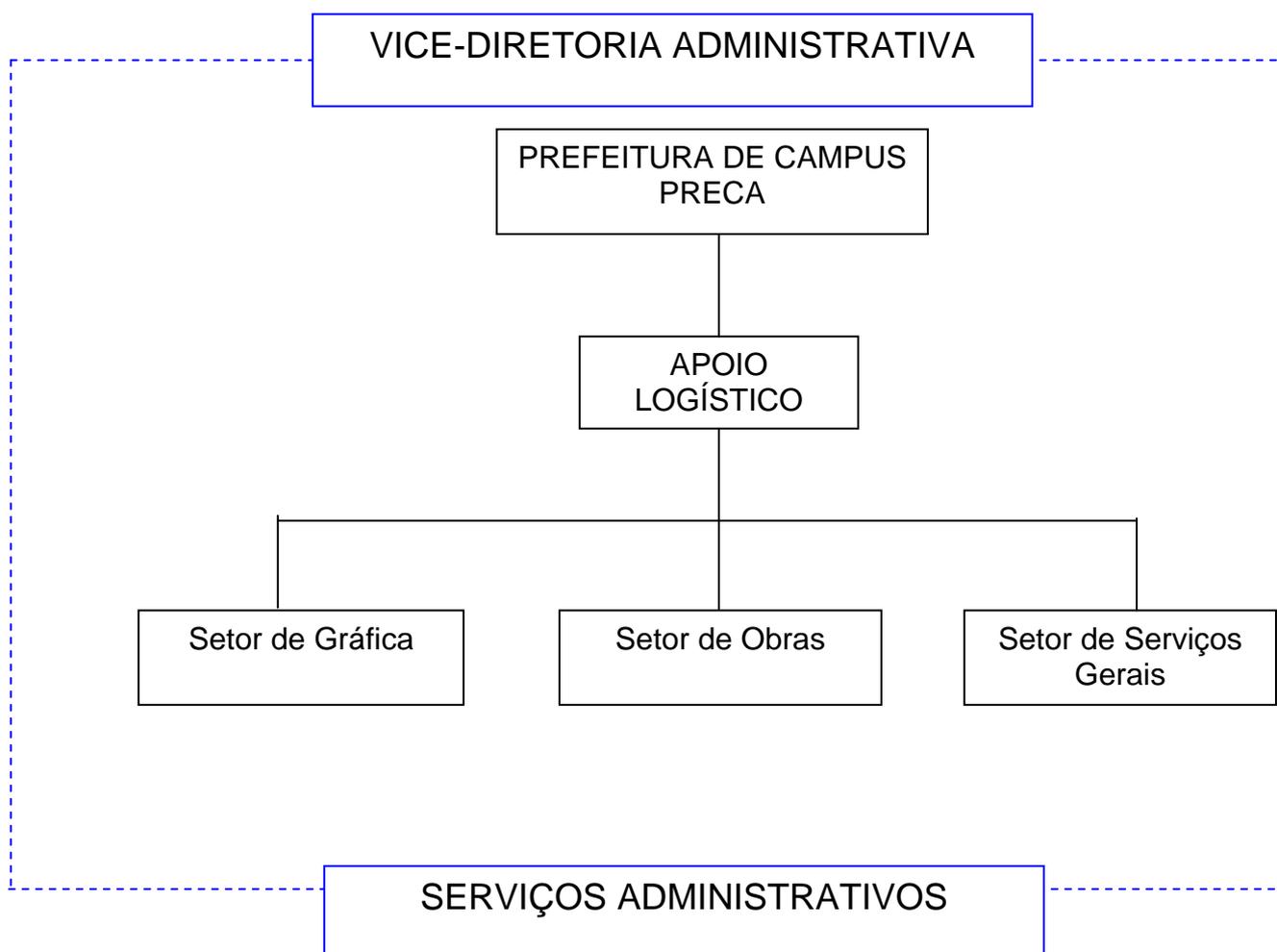


Figura 10 Serviços administrativos: empresa invisível na tríplice função ensino-pesquisa-extensão

O objetivo dessa escolha foi envolver toda a instituição de forma indireta, uma vez que a melhoria da prestação de serviços *deveria* ser notada pelos alunos, professores, servidores e, principalmente, pelos envolvidos no Programa.

Nessa primeira fase, somente os técnicos concursados⁵³ e efetivos da UFSJ foram convidados a participar do Programa, porque o Comitê Gestor, então encarregado de promover a auto-avaliação da Prefeitura de Campus, de antemão, percebeu que a forma de tratar a proposta da qualidade no serviço público (regido pelo RJU) não podia ter os mesmos contornos para os terceirizados (regidos pela CLT).

⁵³ A instituição tem um número considerável de terceirizados regidos pela CLT.

Foi consenso que as unidades acadêmicas seriam posteriormente inseridas devido à dificuldade em tratar a "questão qualidade" no ambiente acadêmico, tendo em vista as diferentes concepções e abordagens do que é e para que serve a qualidade no cenário educacional.

Uma vez definidos os setores pertencentes à Subunidade que seria convidada⁵⁴ a participar da implantação, elaborou-se um plano de ações elencadas no Plano de Melhoria - PM⁵⁵ -, gerenciado pelo Comitê Gestor para a deflagração do processo.

Todas as ações, desenvolvidas no período compreendido da sensibilização até a implantação das fases do Programa, foram exaustivamente discutidas pelo Comitê Gestor, constituído por membros da Diretoria Executiva da UFSJ, o que permitiu a utilização de toda a infra-estrutura que subsidiou a implantação, tais como, utilização dos serviços da Assessoria de Comunicação Social para divulgação do Programa, gráfica, equipamentos e instalações.

À medida que se deslanchava o processo, novos objetivos eram estabelecidos a partir do envolvimento dos servidores técnico-administrativos. Para que as ações fossem desenvolvidas, criou-se, a partir da adesão ao processo de implantação, um cronograma de atividades para delimitar a execução das ações. Algumas modificações estruturais e, também, a redefinição sucessiva de objetivos foram despontando ao longo da implementação.

O esquema apresentado pela Figura 11 ilustra as ações desenvolvidas na preparação dos servidores que estariam à frente do processo de implantação do PQSP, melhor dizendo, aponta os caminhos que foram trilhados na UFSJ, á época FUNREI (1998-2002), para implantação do PQSP, obedecendo a prescrição dos manuais elaborados pela Secretaria de Gestão – SEGES –, ligada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no Governo Fernando Henrique Cardoso.

⁵⁴ Os servidores foram convidados a fazer parte do processo. Em momento algum, os servidores foram convocados ou coagidos a aderir ao Programa, isso porque um dos princípios básicos do Programa consta da necessidade de motivar os participantes.

⁵⁵ O Plano de Melhoria foi baseado em técnicas do Planejamento Estratégico, elencando: a) as metas, b) os pontos de melhoria, c) quem executaria, d) como e e) o indicador que mensuraria os resultados. O Plano de Melhoria deu origem ao relatório de três gerações: planejado, executado e oportunidade. Todas as metas mantinham-se alinhadas ao processo do PDCA (*plan, do, check e action*), ferramenta da qualidade citada no Capítulo 3 do presente estudo.

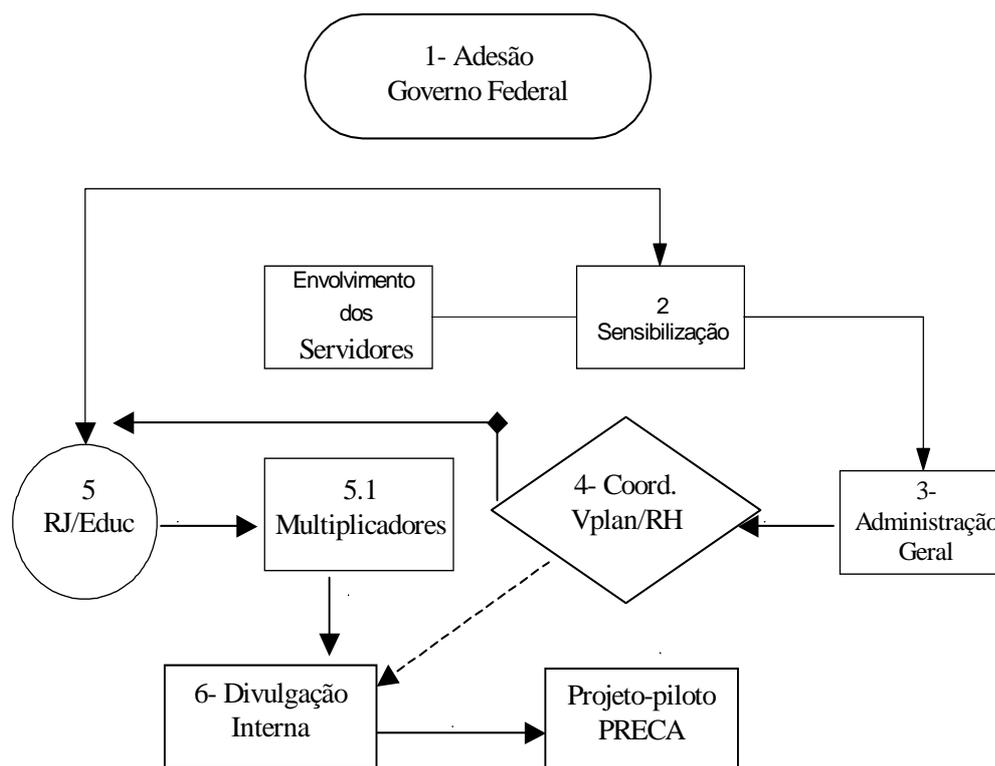


Figura 11 Caminhos para a implantação do PQSP

5.4.1 A escolha dos respondentes: conhecendo os sujeitos da pesquisa

Sob o suposto de que a presença da pesquisadora poderia interferir nas respostas, optou-se por documentos escritos que deveriam ser entregues a um dos membros do Programa, então encarregado de repassá-los aos demais.

Ao se definir o *design* do processo de investigação, por meio de questionários e depoimentos da UFSJ⁵⁶, decidiu-se que as fichas de freqüência, utilizadas durante os encontros para a implantação, seriam também tomadas como subsídios preliminares para a escolha dos respondentes. De posse desse material, partiu-se para a escolha daqueles servidores que tivessem freqüentado, pelo menos, 75% dos encontros.

Um levantamento do material de apuração da freqüência levou à definição do número de questionários que deveriam ser aplicados. Foram aplicados 54 questionários, elaborados com perguntas semi-estruturadas.

⁵⁶ A apresentação da UFSJ consta do item 5.1 do presente Capítulo, onde situo o leitor para o campo de atuação da pesquisa.

Com a finalidade, então, de captar a percepção dos servidores do chamado nível estratégico, foram encaminhadas 10 solicitações de *depoimentos* aos sujeitos da pesquisa, via *e-mail*, com vistas às sugestões que norteariam a descrição. Essa possibilidade centra-se no ir-e-vir da análise de conteúdo, que permite trazer à superfície subsídios valiosos para o tratamento dos dados. Além disso, considerou-se o número de *questionários* dos níveis tático e operacional, que garantisse representatividade suficiente para a função da análise, no que contemplaria as funções de Bardin (1977) para *ver o que dá ou para servir de prova* (p. 30).

A Figura 12 apresenta um esquema⁵⁷ de como se processou a distribuição dos questionários e dos depoimentos na constituição da amostra, objetivando, especialmente, ilustrar os níveis hierárquicos, justificando a escolha de *questionário* para os *níveis tático e operacional* e de *depoimento* para o *nível estratégico*.

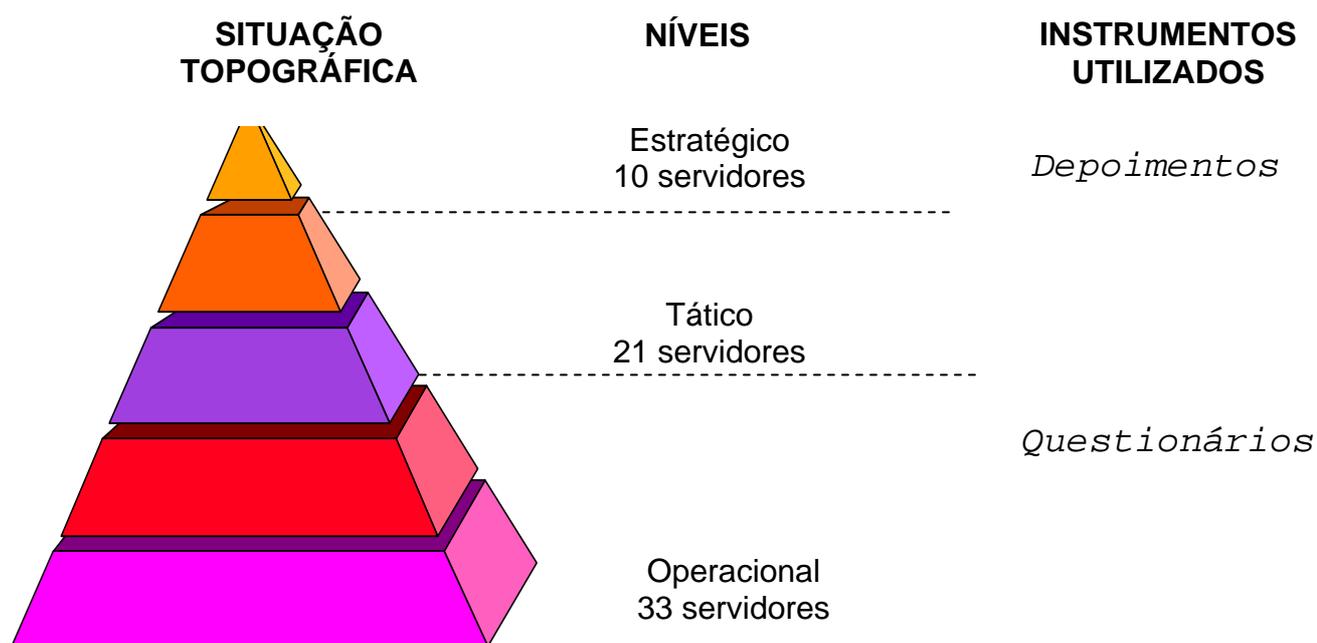


Figura 12 Hierarquia do público respondente

A partir daí, os recortes seguidos da simbologia R representa os respondentes dos questionários e a simbologia D refere-se aos *depoimentos* pertencentes aos depoentes sucessivamente. Desse modo, doravante, toda referência aos

⁵⁷ - Baseado em Juran (1994) quando descreve os níveis do Planejamento.

respondentes dos *questionários* será precedida de R1, R2, R3.... Da mesma forma toda referência aos respondentes de *depoimentos* será precedida de D1, D2, D3... Os nomes, cargos e funções foram suprimidos e guardados em sigilo para garantir o uso indiscriminado das comunicações, de modo a resguardar qualquer identificação pessoal, uma vez que todos os depoentes faziam parte da administração. A seguir, a Figura 13 ilustra como os *questionários* e os *depoimentos* foram distribuídos, obedecendo-se aos níveis hierárquicos.

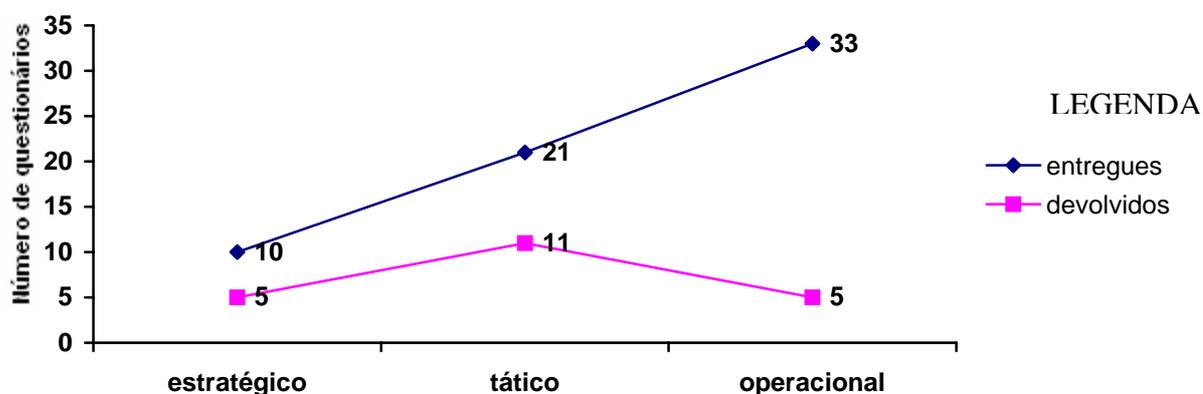
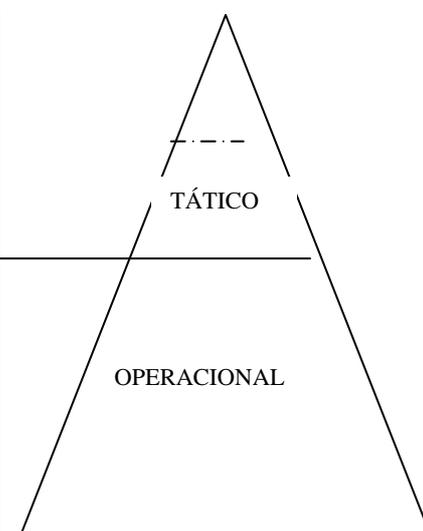


Figura 13 Representação da distribuição dos instrumentos

O Quadro IX representa, em números absolutos, os *questionários* que foram entregues e devolvidos para o presente Estudo de Caso.

QUADRO IX Devolução dos questionários

CATEGORIAS	FUNÇÃO	Q entregues	Q Devolvidos	Perda %
NÍVEL INTERMEDIÁRIO	Serviços Burocráticos/ Administrativos	21	11	32
NÍVEL DE APOIO	Serviços Gerais: - Vigilância - Portaria Manutenção: - Obras	33	5	68
TOTAL		54	16	100



Observando-se a Figura 13 e o Quadro IX e, independentemente do que foi apurado nas falas dos respondentes, pode-se analisar de imediato dois fatos.

No nível intermediário (tático), ocorreu menor perda, o primeiro fato constatado pelo número maior de devolução, do que no nível de apoio (operacional), com uma perda de 70%. Assim, o nível intermediário, sendo o mais representativo, figurou como o possível responsável pelas mudanças.

O maior esforço para a implantação do PQSP aconteceu exatamente no nível tático, o que vem, dessa forma, corroborar a idéia de Gaetani (1998) de que as chefias intermediárias são muito importantes no processo de reforma. Para ele,

há de se ressaltar o problema do protagonismo da reforma, e em especial das reformas de segunda geração. As chefias intermediárias são, sem dúvida, os personagens-chaves deste enredo. A modernização do estado depende de sua própria capacidade de gerar as condições indispensáveis para a sua profissionalização (p. 100).

Alguns recortes retirados dos *depoimentos*⁵⁸ são apresentados para reforçar a afirmativa de Gaetani (1998) e demonstrar que existe diferença na aceção de programas/ inovações, dependendo do nível hierárquico:

⁵⁸ -Lembrando que os recortes seguidos da simbologia D-1 denotam que pertencem ao depoente 1. Todos os depoentes faziam parte da administração - primeiro escalão. Os questionários e os depoimentos completos fazem parte de arquivo da pesquisadora.

o programa é plenamente viável considerando a responsabilidade dos envolvidos (D-3). em outros setores da mesma instituição, por exemplo, houve adesão parcial ao modelo (D-1).

O segundo fato diz respeito à suposição de que, no conjunto, foram devolvidos somente 30% dos questionários. Utilizando comunicações dos próprios depoentes, esse fato ancora-se na perspectiva de que

é compreensível que a tentativa de implantação de qualquer novo sistema de trabalho ou prática de gestão inovadora encontre resistências, obstáculos e dificuldades oriundos dos atores envolvidos (D-1);

as resistências em alguns setores afluíram (D-2)

e mais

acredito que o fato da instituição estar inserida no universo acadêmico pode ter contribuído para aumentar as dificuldades (D-1).

Encontra-se em Laval (2004) boa parte da justificativa para os argumentos supracitados, considerando que, para o autor, *por trás das mudanças que se quereria que fossem somente técnicas, a modernização anuncia uma mutação da escola que toca não somente sua organização mas seus valores e seus fins* (p. 189).

Alguns participantes, em número de oito, por meio de telefonemas e encontros casuais nos *campi* da IFES, manifestaram suas opiniões e justificativas para a não resposta formal aos questionários. Dentre elas, pode-se destacar a falta de tempo para responder a eles, justificada pelo acúmulo de serviço, o esquecimento do formulário no fundo da gaveta, a incapacidade de descrever sobre algo que não teve continuidade, o receio de as respostas prejudicarem a pesquisadora na instituição e, por último, a omissão e/ou o descaso caracterizados por aqueles que não se manifestaram.

Essas percepções serviram de cenário à introdução do trajeto metodológico, com vistas ao aprofundamento do que se apurou no período de implantação (1998-2003)⁵⁹, por meio dos questionários e dos depoimentos encaminhados e devolvidos.

5.4.2 O PQSP na UFSJ: apresentando o instrumento

A “leitura flutuante” das respostas, como o princípio de preparação para organização dos dados, permitiu entender que uma análise temática sustentaria o desenvolvimento da pesquisa. Franco (2005) admite que *o tema é considerado como a mais útil unidade de registro em análise de conteúdo. Indispensável em estudo sobre propaganda, representações sociais, opiniões, expectativas, valores, conceitos, atitudes e crenças* (p. 39).

Preliminarmente, na análise temática, procurou-se observar, nas respostas, características como a inter-relação e complementaridade entre os respondentes e entre as questões, o que permitiu trazer à reflexão o comentário da mesma autora, *uma questão temática incorpora, com maior ou menor intensidade, o aspecto pessoal atribuído pelo respondente acerca do significado de uma palavra e/ou sobre as conotações atribuídas a um conceito* (idem).

De posse dessa informação, passou-se à organização dos dados brutos coletados em cada item do *questionário* formulado com perguntas semi-estruturadas, tendo como itens:

Item I: Validade do PQSP no Serviço Público.

Item II: Positividade do PQSP na UFSJ.

Item III: Perspectiva de continuidade do PQSP na UFSJ.

Esses itens foram precedidos de instruções e de *caput* introdutório, conforme modelo ilustrado pela Figura 14, a seguir.

⁵⁹ Após quatro anos, o questionário serviu, inclusive, para testar a “memória” do PQSP, já que naquela ocasião não foi elaborada e aplicada uma avaliação.

Universidade Federal de São João del-Rei Programa de Qualidade no Serviço Público - PQSP		
Nome(opcional):	Função (opcional)	Nível:
<p>O presente questionário visa coletar informações referente à implantação do PQSP, na UFSJ, no per de Jan/2001 a Set/2003, em ação conjunta da Pró-reitoria de Planejamento e Divisão de Recursos Humanos.</p> <p>Objetivo: subsidiar pesquisa do curso de doutorado "o deslizamento semântico dos conceitos de qualidade nos serviços administrativos em instituição educacional".</p> <p>Na gestão do governo FHC foi deflagrada, no Brasil, a Reforma do Aparelho do Estado. Um dos itens do desdobramento, deste projeto de reforma, foi a criação do Programa de Qualidade no Serviço Público- PQSP. Qual a sua opinião sobre:</p>		
A validade do PQSP no serviço público		
Positividade da implantação do PQSP na UFSJ		
A perspectiva de continuidade do PQSP na UFSJ		
OBRIGADA POR COLABORAR! MCarmo Neta - 04/2006		

Figura 14 O modelo do questionário

Embora na devolução dos questionários tenha ocorrido uma perda significativa, no nível tático, o volume das respostas propiciou uma apresentação em quadros para uma melhor visibilidade dos significados.

5.4.3 O que se coletou nos questionários: mapeando as comunicações

Tida como a forma de organização de dados mais adequada ao objeto deste estudo, a apresentação sob a forma de quadros e gráficos mostrou ser aquela que teria maior visibilidade e mais abrangência no cotejo do que foi coletado nos questionários, tanto os respondidos pelos servidores de níveis médio quanto pelos de apoio, dos participantes da implantação do PQSP da UFSJ.

Resgatando a orientação teórico-metodológica de Bardin (1977) nos procedimentos de *análise de conteúdo* de que *as comunicações nos reenviam para uma variável, servindo de complemento alguns índices formais* (p. 66), optou-se

pela organização das mesmas em três quadros, nele agrupando-se as *unidades de registro* que emergiram no estudo. A esse respeito, postula Franco (2005) que

em grande parte das investigações, qualquer que seja o tema explicitado, o mesmo passa a ter mais importância para a análise dos dados, quanto mais freqüentemente for mencionado. Neste caso, o indicador correspondente será a freqüência observada acerca do tema em questão.(p.54)

A tentativa de levantar recortes de texto com maior freqüência vem a ser a primeira mostra dos dados considerados mais significativos, por emergirem na fala dos respondentes.

Assim, as palavras e/ou expressões irão sugerir um conjunto de idéias sinalizado como sendo as *unidades de registro*, ou seja, as chamadas categorias de análise.

Quanto ao Item I, Validade do PQSP no serviço público, têm-se as seguintes categorias emergentes das comunicações oriundas dos servidores de níveis tático e operacional:

QUADRO X Referente às respostas do Item I
Validade do PQSP no Serviço Público

Expressões/palavras Unidade de registro	RESPONDENTES																TOTAL	%	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16			
BUSCA DE:																			
... melhoria de Qualidade no SP	X						X			X		X					X	5	27,7
... otimização do SP		X						X										2	11,1
... aperfeiçoamento		X								X								2	11,1
... eficiência			X															1	5,6
... motivação			X															1	5,6
... [como] lidar com as pessoas				X														1	5,6
... [como] ser útil à Instituição					X													1	5,6
... comprometimento de todos							X		X									2	11,1
... continuidade do Governo									X									1	5,6
... novo modelo de gestão						X								X				2	11,1

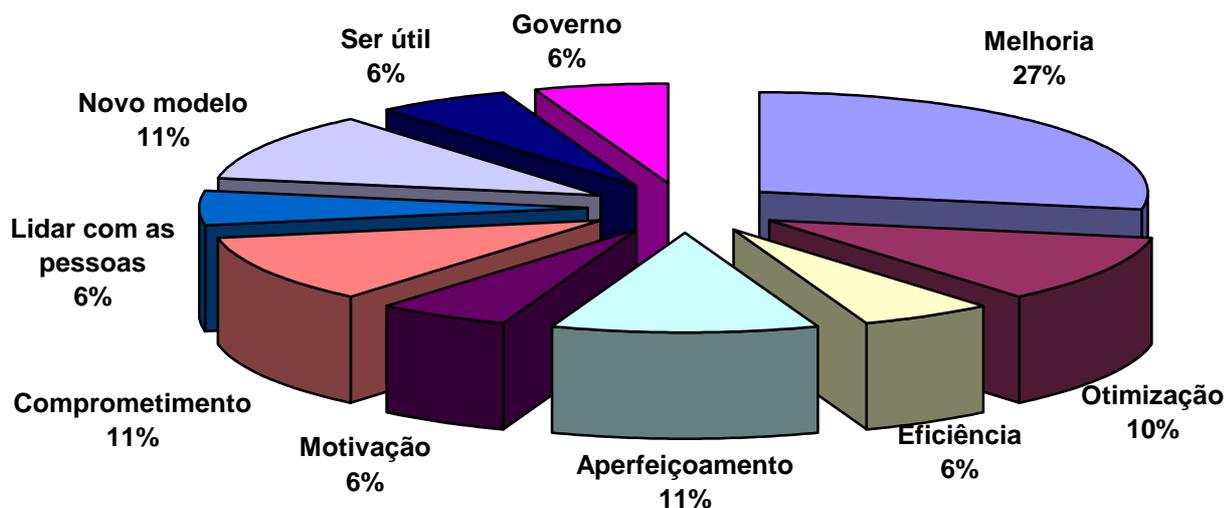


Figura 15 Distribuição das respostas no Item I do questionário
Validade do PQSP no Serviço Público

É importante registrar aqui o contexto do momento. À época da implantação, os servidores públicos estavam lutando por direitos ditos conquistados e, de fato, não viabilizados junto ao Governo Federal, como acentua um respondente, ao afirmar que

o novo plano de carreira implantado pelo Governo não incentivou nem valorizou os ganhos obtidos no decorrer do tempo de serviço dos funcionários da instituição (R-12).

Observa-se uma contradição nas respostas, pois, apesar da nítida resistência apontada em relação à implantação do PQSP, os servidores admitem que o Programa possa trazer resultados:

o Programa é fundamental para o aperfeiçoamento do Serviço Público (R-10)

acredito que exista necessidade de um programa de qualidade para melhoria do Serviço Público, mas

que consiga a participação de todos os servidores, o que não ocorreu com o PQSP.(R-7)

Opiniões divergentes também são observadas quando se indaga sobre a validade do PQSP, aos depoentes:

a utilização das ferramentas gerencias daquele modelo deve ser constante (D-1).

por mais que se tenha procurado conscientizar os envolvidos para a relevância da proposta, com a expectativa de resultados para a comunidade acadêmica, a não vivência no processo fez com que sua grande maioria não percebesse a dimensão a que se pretendia chegar (D-3).

Não se pode perder de vista, porém, o momento da implementação do PQSP na Instituição, em se sabendo que a UFSJ, pouco antes, havia passado por um novo e acirrado processo de transição administrativa, de afluência e polêmica política interna. Inaugurava-se, na época do PQSP, uma nova gestão administrativa, a mesma que aderiu ao Programa, pretendendo imprimir um “novo olhar administrativo”, para, com isso atrair o apoio e/ou garantir a governabilidade.

No Quadro XI – Positividade da implantação do PQSP na UFSJ, tem-se a representação das respostas referentes ao item II do *questionário* aplicado

QUADRO XI Referente às respostas do Item II
Positividade da implantação do PQSP na UFSJ

Expressões/palavras Unidade de registro	RESPONDENTES																TOTAL	%
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16		
POSITIVIDADE EVIDENCIADA PELO(A)																		
... melhoramento da capacidade profissional	X																1	7,6
... envolvimento dos servidores						X											1	7,6
... descontinuidade		X					X		X	X							4	30
... pouca realização			X													X	2	15,5
... falta de motivação					X												1	7,6
... identificação de oportunidades de melhoria						X								X			2	15,5
... conscientização da necessidade de implantação								X									1	7,6
... resistência de alguns servidores														X			1	7,6

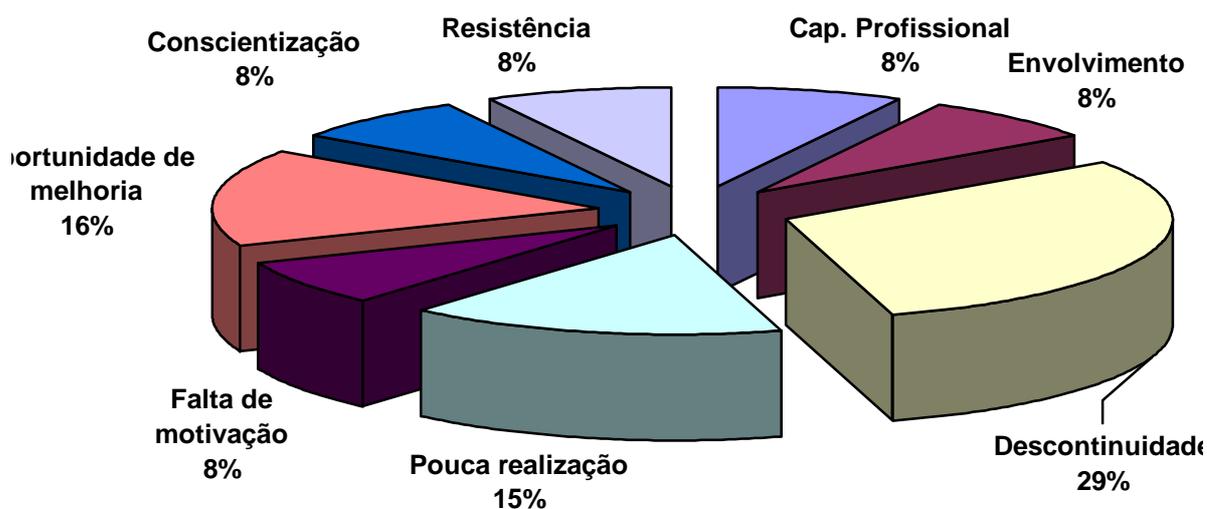


Figura 16 Distribuição das respostas no Item II do Questionário
Positividade da implantação do PQSP na UFSJ

A representação remete a Laval (2004) ao asseverar que

aquele que ainda ousa se perguntar se esse gênero de proposta não tende a colocar no mesmo plano dois ‘ambientes’ com lógicas muito diferentes ou, mesmo, a submeter um ao outro, arrisca fortemente a passar por um conservador, um elitista e um nostálgico (p. 66).

Um dos depoentes arriscou, inclusive, a argumentar que

Não dá para desvincular a academia do mundo globalizado, competitivo de mercado... afinal ela investe em, e deve formar cidadãos que serão "cidadãos do mercado" (D-3).

Como bem coloca Laval (2004), *apesar dos desmentidos oficiais, a modernização liberal da escola passa por uma extinção progressiva das fronteiras entre o domínio público e interesses privados* (p. 109).

A manifestação contida na resposta do R-7, de que *houve interesse no PQSP da Reitoria da época e isso é muito importante, porém, não sei o que aconteceu, pois o Programa foi deixado de lado*, vem atestar a posição de Laval (2004) ao considerar como interesses

individualizados para compor e reorganizar a chamada modernização da escola em seu domínio natural.

Na mesma linha de raciocínio, o Quadro XII congrega o que se apurou nos *questionários* quando, no Item III, indaga-se sobre a perspectiva de continuidade do PQSP na UFSJ.

QUADRO XII Referente às respostas do Item III

Perspectiva de continuidade do PQSP na UFSJ

Expressões/palavras Unidade de registro	RESPONDENTES																TOTAL	%
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16		
CRENÇA NA ... (des)continuidade	X	X				X	X	X			X		X		X		8	42
... qualquer tentativa é válida																X	1	5,3
... novos programas			X				X							X	X		4	21
...desmotivação dos Servidores Públicos compromete									X			X				X	3	15,8
...falta valorização do Governo Federal										X		X					2	10,5
... interesses individuais internos												X					1	5,3

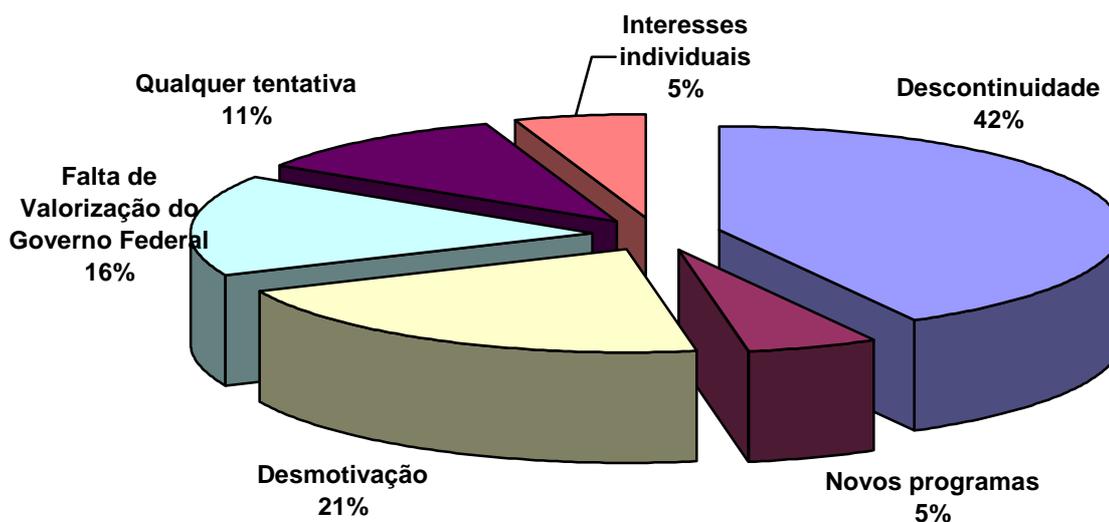


Figura 17 Distribuição das respostas no Item III do Questionário
Perspectiva de Continuidade do PQSP na UFSJ

Os Quadros X, XI e XII e as Figuras 15, 16 e 17 trazem, por sua vez, uma abordagem que pode ser analisada, de antemão, em três aspectos.

O primeiro, diz respeito à falta de expectativa dos respondentes quanto à continuidade do Programa, embora reconheçam que a iniciativa colaborou para a reflexão da maneira como os serviços são executados. O segundo, dá conta de que o comprometimento dos servidores na implantação de qualquer Programa é fundamental para que se atinja resultados. E o terceiro, em consonância com Rezende (2004), mostra, que o fator descontinuidade para o serviço público é recorrente. Recortes dos *depoimentos* e dos *questionários*, a seguir, confirmam que

[a] *não aderência ao modelo... vai desde a cultura existente naquela instituição até o superdimensionamento das metas estabelecidas (D-1).*

[as] *expressões como "satisfação do cliente", "produto final", "valor agregado ao produto" e outras coisas do gênero pareceram-me inadequadas para descrever o conjunto de ações e atividades*

que o cargo da minha Pró-Reitoria, a quem cabe a atividade fim da instituição (D-2).

... é pouco provável sua implantação na UFSJ (R-14)

[a] perspectiva de uma nova implantação é necessária, buscando-se uma melhoria nas condições de trabalho, e resultando em um atendimento melhor ao público (R-11).

Os quadros X, XI e XII, anteriormente ilustrados, correspondentes aos itens do *questionário* aplicado, reúnem o que se considerou significativo para a análise de conteúdo, o que permitiu a inserção de categorias que, segundo Bardin (1977), é *uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo o gênero (analogia), com critérios previamente definidos (p. 117).*

O Quadro XIII ilustra o que se apurou nas respostas do *questionário* para os Itens I, II e III.

QUADRO XIII Referentes às respostas dos Itens I, II e III

ITEM I		ITEM II		ITEM III	
Expressões/palavras	Nº	Expressões/palavras	Nº	Expressões/palavras	Nº
Mehoria da qualidade	5	Descontinuidade	4	Descontinuidade	8
Otimização	3	Pouca realização	2	Novos programas	5
Eficiência	2	Resistência	1	Qualquer tentativa	5
Aperfeiçoamento	5	Refere-se à motivação	4	Desmotivação	5
Motivação		Identificação de	2	Valorização	
Valorização		Oportunidade de		Interesses Individuais	1
Útil à instituição		melhoria			
Comprometimento					
Governo Federal	1				
Gestão	2				

5.4.4 Desdobramento das categorias: interpretando os dados

Neste momento, é bom resgatar Bardin (1977) para reforçar a idéia de que o estímulo à inferência denota do fato de que *não existe o pronto-a-vestir em análise de conteúdo* (p. 31). O interesse não reside, exclusivamente, no que se lê, mas no que se poderá apreender após os dados “serem tratados”. Emergem daí saberes deduzidos - a busca do vir-a-ser, a partir do já aceito -, por uma interpretação baseada em inferência.

O interdito nos *depoimentos e questionários*, segundo Bardin (1977), está além dos significados da decifração normal, mas, sobretudo, em outros significados de natureza, psicológica, sociológica, política, histórica etc (p. 38) Entretanto, é de suma importância que o significado seja explicitado no seu contexto real para delimitar a inferência à interpretação, daí a informação da autora de que a *unidade de registro*, do tema, *corresponde à regra de recorte (do sentido e não da forma)*...

Já se sabe que, aprioristicamente, nas unidades de registro foram consideradas as sinalizações das chamadas *categorias de análise* emergentes no estudo. Assim, de acordo com Bardin (1977, p. 69) pode-se considerar os Quadros X, XI e XII como sendo o de apresentação dos dados brutos.

No Quadro XI constam as respostas brutas do *questionário*, e os significados mais abrangentes dessas respostas, como sendo as chamadas *unidades de contexto*.

As categorias, naturalmente emergentes dos questionários, indicam novas vertentes de análise.

Para Bardin (1977) essas vertentes tem

o objetivo de estabelecer uma correspondência entre o nível empírico e o teórico, de modo a assegurar-nos – e é esta a finalidade de qualquer investigação – que o corpo de hipótese é verificado pelos dados do texto (p. 69).

Na mesma linha de raciocínio, Franco (2005) observa que a *análise de conteúdo* requer que as descobertas tenham relevância teórica. Uma informação puramente descritiva não relacionada a outros atributos ou às características do emissor é de pequeno valor (p. 6). Alerta, ainda, a mesma autora que o processo se dá após

constantes idas e vindas da teoria ao material de análise. Foi nesse contexto que se procurou representar a consolidação do que se apurou *na “fala”, do discurso, do conteúdo das respostas* (p. 58-59) e na participação da pesquisadora no processo de análise da experiência de implantação do PQSP na UFSJ.

Assim, uma leitura mais apurada das respostas dos *questionários* demonstrou que algumas expressões/palavras foram incidentalmente utilizadas nos Itens I, II e III, denotando que algumas particularidades pela repetição, devem ser enfeixadas em categorias sinalizadoras da recorrência das respostas. Esse é um procedimento importante para levantar o conjunto dos significados e, ainda conforme Bardin (1977), para possibilitar a representação dos dados *de maneira mais condensada* (p. 53).

Esse argumento ancora-se, também, na abordagem de Franco (2005) quando se refere ao tratamento dos dados com referência a indicadores. Para a autora,

em grande parte das investigações, qualquer que seja o tema explicitado, o mesmo passa a ter mais importância para a análise de dados, quanto mais freqüentemente for mencionado. Neste caso, o indicador correspondente será a freqüência observada acerca do tema em questão. Para tal, deve-se recorrer a uma análise quantitativa sistemática para que seja possível identificar a freqüência relativa ou absoluta do tema escolhido e a proporcionalidade de sua menção em relação a outros temas igualmente presentes (p. 54).

Apresentada aprioristicamente como sendo de cunho qualitativo, a pesquisa, em termos, pode ser considerada quanti-qualitativa, uma vez que toda a análise qualitativa foi baseada e ancorada no dado quantitativo numérico. Foi possível, assim, considerar as incidências de expressões/palavras, em um contexto considerado chave para o tema em questão, o que conferiu maior fidelidade aos resultados. Portanto, após a apresentação individual de cada item, nos Quadros VII, VIII e IX, a consolidação apresentada, a seguir, foi construída a partir dos Itens I, II e III agrupando-se as categorias comuns, presentes em cada item.

Assim, o agrupamento dos itens foi submetido a um tratamento efetuado a partir de um programa computacional⁶⁰, com a finalidade de quantificar e classificar a freqüência de aparição das palavras constantes nas respostas dos

⁶⁰ Hermetie Word Frequency Counter 5.52 – Demo, disponível no *site* rodado em 12 de julho de 2006 às 23h com o auxílio de profissional da informática que formatou os dados.

questionários. De posse dos resultados, construiu-se o Quadro XIV, que apresenta o agrupamento de expressões/palavras consideradas como as percussoras das categorias de análise, (Bardin, 1977, p. 69) por terem sido mencionadas mais de uma vez. Eis aí o natural surgimento das categorias, ditas emergentes a partir da incidência de respostas.

As palavras tidas como recursos coesivos de texto (o, a, de, com, que etc) usado para ligação nas frases foram descartadas, uma vez que, *a-priori*, interessa o que foi obviamente associado ao escopo do estudo, ou seja, analisar a inserção da lógica mercantil nos ambientes educacionais, especificamente nos serviços administrativos da UFSJ. Trabalhar com as expressões/palavras que despontaram nas respostas, observando o cotejo dos dados brutos, permitiu a construção do Quadro XIV especificamente, para agrupá-los em conformidade com o contexto, de acordo com as recomendações de Bardin (1977) para o método de análise de conteúdo.

QUADRO XIV Respostas percussoras das categorias-chaves de análise

Expressões/palavras Unidade de contexto	RESPONDENTES																TO TAL	%	ORDEM
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16			
Mostras de CÉTICISMO/ FRUSTRAÇÃO																			
... resistência								X					X						
... (des)motivação	X		X	X	X	X	X	X				X				X			
... pouco realizado			X													X			
... comprometimento/ conscientização					X		X	X	X			X							
Demandas de POLÍTICA (interna/externa)																			
... (des)continuidade	X	X				X	X	X	X	X	X		X		X				
... papel do Governo			X			X			X	X				X		X			
... modelo de gestão																			
Perspectivas de ORGANIZAÇÃO e GESTÃO institucional																			
... aperfeiçoamento		X								X									
... otimização		X						X		X									
... oportunidade/ melhoria		X			X	X			X		X		X		X				
EXPECTATIVAS																			
... novos programas			X				X							X	X				

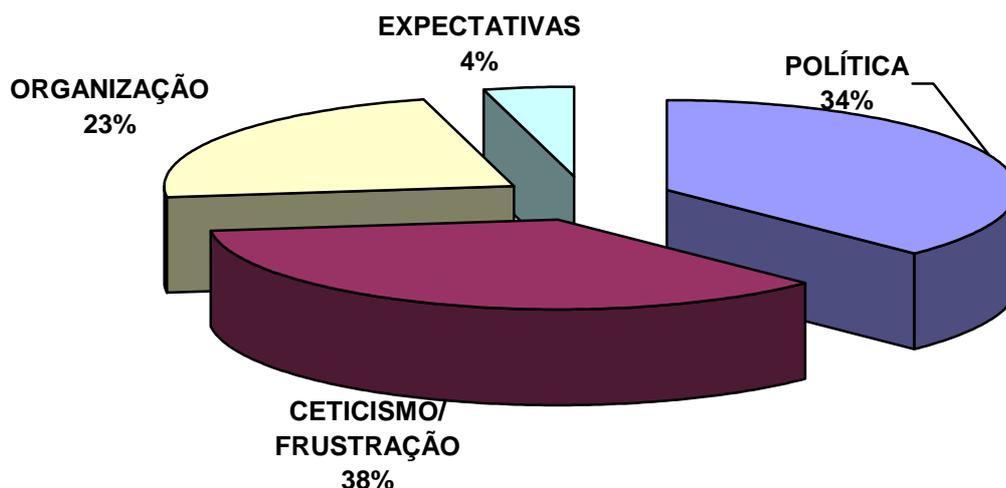


Figura 18 Distribuição das respostas

A observação do Quadro XIV e da Figura 18, em conjunto, foi considerada a sinalização dos resultados obtidos nos *questionários* respondidos pelos servidores de níveis tático e operacional, que participaram da implantação do PQSP da UFSJ, destacando as expressões/palavras com maior incidência para os Itens I, II e III.

De posse da definição do que deveria ser avaliado em termos de conteúdos extraídos das respostas, providenciou-se alguns quadros ilustrativos de assuntos/temas mais incidentes e homogêneos.

A iniciativa se fundamenta em orientação de Franco (2005) quando observa a necessidade de atentar, também, para a homogeneidade. Segundo a autora,

as entrevistas realizadas para captar mensagens sobre um tema devem (todas elas) conter questões que se refiram ao tema escolhido, as respostas dadas às questões formuladas devem ser obtidas mediante a utilização de técnicas semelhantes, em situações, igualmente, semelhantes; e devem também ser realizadas por indivíduos similares (p. 51).

A leitura investigativa e flutuante, presente ao longo de todo o processo de análise do material coletado deu origem a vertentes mais amplas de análise a partir do dito e do interdito dos respondentes.

Objetivando garantir a fidelidade do que foi apurado nas respostas, a apresentação do Quadro XV refere-se a ilustrações retiradas dos Itens I, II e III dos *questionários*.

A seguir, a ilustração de cada unidade de contexto constante do Quadro XIV.

QUADRO XV Unidade de contexto 1

Unidade de contexto	Exemplos	Total de incidências
GESTÃO DE PESSOAS	... seria até difícil conseguir aqui uma pessoa motivada para ser multiplicadora do Programa.	9
1- Mostras de CETICISMO/ FRUSTRAÇÃO	... maior integralização com a instituição; desde que houvesse comprometimento de todos.	5
- Resistência	... atender bem ao cidadão é dar retorno ao mesmo pelos impostos pagos.	4
- (Des)motivação		
- Pouca realização		
- Comprometimento/ conscientização		

Aponta Nogueira (1998) na literatura pertinente, a difusão intencional do despreparo técnico dos servidores públicos, por toda a sociedade, com o propósito de vender a imagem desse serviço como uma das grandes mazelas da produzida “crise “ do Estado, no sentido de justificar a pretendida Reforma. Dessa forma, tem-se a explicação de que *nos espaços menos visíveis do aparato público, povoados pela grande massa dos funcionários incógnitos, vicejam o ceticismo e o desânimo, com nítido e incontestável predomínio da questão salarial* (p. 183)

Argumento esse, encontrado nas respostas sob o suposto de que

o novo plano de carreira implantado pelo Governo não incentivou nem valorizou os ganhos obtidos no decorrer do tempo de serviço dos funcionários da instituição independentemente da parte financeira (R-12).

Esse fato, para Nogueira, gera um clima de ausência de compromisso com o Estado, de desesperança e confusão ideológica, de alheamento para com as questões substantivas e os dispositivos legais de natureza mais geral. (p.183-184).

O Quadro XVI apresenta a segunda categoria – Cultura Institucional, desvendada no interdito das respostas do questionário e do depoimento aplicados.

QUADRO XVI Unidade de contexto 2

Unidade de contexto	Exemplos	Total de incidências
<p style="text-align: center;">CULTURA INSTITUCIONAL</p> <p>2- Demandas de POLÍTICA (interna/externa)</p> <ul style="list-style-type: none"> - (Des)continuidade - Papel do Governo - Modelo de Gestão 	<p><i>...continuidade e respaldo do governo para implantar as ações necessárias.</i></p>	3
	<p><i>... implantá-lo de outra forma. Novos programas sejam implantados dando continuidade ao PQSP.</i></p> <p><i>... deve-se fazer um esforço total para a continuidade do Programa.</i></p>	10
	<p><i>... respeitando a natureza das organizações.</i></p>	4

Um balanço do que se apurou nos questionários remete à cultura institucional quando se refere ao cenário educacional, porque a idéia de que os avanços mercadológicos não cabem na estrutura da educação tem fartura crítica na literatura.

Os recortes apresentados no Quadro XVI são corroborados, nessa fartura crítica, por Rezende (2004), ao afirmar *reformular o estado e a administração pública brasileira dependia cada vez mais de uma nova matriz institucional, de uma nova cultura burocrática e de uma accountability orientada pela performance* (p. 76).

Idéia apoiada por Nogueira (2004) quando argumenta que *as chances de sucesso desse empreendimento [PQSP] dependem muito mais da modificação de padrões culturais e da adoção de uma visão abrangente, compatível com a realidade dos territórios e do mundo* (p. 236).

Explicação para esse fato encontra-se na seguinte expressão

[um d] os importantes princípios do modelo é a continuidade e persistência. Creio que falhamos, também, com relação a esse princípio. Quando se pretende implantar algo novo, deve-se criar mecanismos que por si só sejam capazes de dar continuidade ao processo... à medida que as pessoas envolvidas nesse Programa foram se afastando, por inúmeros motivos, o Programa perdeu força e reduziu sua capacidade de aderência (D-1).

O Quadro XVII ilustra a terceira categoria – Gestão Administrativa –, oriunda da expectativa de melhoria da qualidade nos serviços que norteou a implantação do PQSP:

QUADRO XVII Unidade de contexto 3

Unidade de contexto	Exemplos	Total de incidências
<p style="text-align: center;">GESTÃO ADMINISTRATIVA</p> <p>3- Perspectivas de ORGANIZAÇÃO e GESTÃO Institucional</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aperfeiçoamento - Otimização - Oportunidade de melhoria 	... instrumento necessário para a atualização e aperfeiçoamento.	5
	... propostas para melhoria... oportunidade de melhoria nas unidades onde o plano seria aplicado.	6

Ao cunhar o termo “sofrimento organizacional”, Nogueira (2004) acredita ser este um problema sistêmico que oscila entre a burocracia que impede a assimilação rápida e natural dos acontecimentos diários e os “novos modelos” que, não atingindo os resultados esperados fragilizam a expectativa e, conseqüentemente, *perdem confiança em si mesmos*. O autor assevera que não se pode desprezar as questões administrativas e organizacionais; pelo contrário, *a entrada em cena de participação*

exige alterações substanciais na forma de dirigir as organizações públicas, de gerenciar seus recursos e procedimentos, de organizá-los. Sempre impõe uma reforma administrativa que a complemente e viabilize (p. 148).

Assim, no rastro da reforma, o PQSP suscitou uma expectativa nos servidores, que estava longe de se atingir, porque as políticas de reforma tendem a ser descontinuadas, modificadas, terminadas ou abandonadas (Rezende, 2004, p. 111). Essa apresentação vem corroborar o referencial teórico adotado e a da revisão de literatura levantada, como se observa no item a seguir.

5.4.5 Descontinuidade das reformas administrativas: possíveis falhas

Para uma análise preliminar dos dados coletados, Laval (2004) e Nogueira (2004), acreditam que toda reforma prescinde de novas reformas, independentemente dos resultados, uma vez que o aperfeiçoamento tende a ser constante. Explorando ainda mais os dados coletados, buscou-se em Rezende (2004) algumas explicações que permitissem analisar por que a inserção da lógica mercantil nos ambientes educacionais, especificamente nos serviços administrativos da UFSJ, não lograram êxito, mais uma vez, resgatando Bardin (1977) ao firmar que não existe um *pronto-a-vir-se* em Análise de Conteúdo.

Assim, buscou-se em Rezende (2004, p.15), num estudo demonstrativo das razões pelas quais as falhas seqüenciais acontecem nas reformas administrativas, alguns argumentos que fundamentaram as respostas dos depoentes e respondentes. Sua análise se fundamentou e se concentrou na análise da extinção do MARE. Para tanto, utilizou bibliografia fundamentada, entre outras, na New Public Management⁶¹.

⁶¹ O estudo desenvolvido nesse livro focaliza, ainda no âmbito das reformas administrativas a partir de meados dos anos 1980 nas economias avançadas, aquilo que vem se constituindo em uma nova onda de reformas, ou em uma onda “global” de reformas. Essa nova onda de políticas de reformas administrativas tem sido inspirada no que se convencionou chamar de Nova Gestão Pública (New Public Management), a qual chama a atenção para um imperioso redirecionamento dos paradigmas da gestão burocrática, visando a gestão orientada pela performance” e ainda, “os dois objetivos últimos da reforma administrativa voltada para a performance seriam: a) ajuste fiscal – com implementação de mudanças de controle do aparato burocrático e nos seus mecanismos de funcionamento, visando a redução dos custos e uma elevação na eficiência; e a mudança institucional - com o objetivo de promover alterações na estrutura de controle, no sentido de mudar os mecanismos formais mudanças constitucionais, na estrutura formal, no sistema de carreiras, nas funções das agências administrativas) e informais (cultura burocrática) que afetam positivamente a performance dos sistemas burocráticos”. Para desenvolver o seu estudo o autor apresentou “um conjunto de explicações para o problema da falha seqüencial

Identificando grande parte dos relatos dos respondentes e depoentes, e com as compilações teóricas pertinentes, lançou-se mão, neste estudo, desses dados para consubstanciamento de alguns recortes apresentados. Essa análise atende ao pressuposto da análise de conteúdo (Bardin, 1977), quando se refere à correlação do já citado e aceito, abrindo uma nova possibilidade de análise, tendo em vista que as abordagens têm origem na Nova Gestão Pública. A título de informação, o estudo de Rezende (2004) concluiu que *o MARE não conseguiu a cooperação simultânea com esses dois objetivos e que, portanto, trata-se de um caso de reformas incompletas, onde o ajuste fiscal foi preponderante.*

Diante do exposto, é possível, à luz das concepções teóricas de Rezende (2004), corroborar algumas respostas constantes dos depoimentos e questionários referentes às causas das “falhas nas reformas administrativas”.

QUADRO XVIII Bases explicativas de Rezende

Autores utilizados por Rezende (2004)	Cotejo das respostas
<p>Conflito de princípios de Kaufman (1971)</p> <p>Mecanismo casual: O conflito de princípios sobre como reformar gera a necessidade de mais reformas</p>	<p>“trabalho no Serviço Público há 20 anos. Ao longo desse período, pude observar as mais diferentes práticas de gestão” (D-1).</p> <p>“argumentei que o passo inicial para implantação daqueles formulários deveria ser um treinamento dos usuários, fazendo a devida transposição daquele jargão novo” (D-2).</p> <p>“implanta-lo de uma outra forma deixando uma ou mais pessoas com esta única função”. (R-3).</p>
<p>Descentralização X coordenação de Kaufman (1995)</p> <p>Mecanismo casual: A tensão entre descentralização e coordenação causa falha sequencial</p>	<p>“nota-se que uma grande maioria dos servidores encontra-se desmotivada, principalmente em relação à sua valorização por parte do Governo Federal”. (R-9).</p>
<p>Resistência organizada de Kaufman (1995)</p>	<p>“que consiga a participação de todos”. (R-7)</p>

nas políticas de reforma administrativa”, baseado em diversos autores. O quadro completo para o conjunto de explicações encontra-se às páginas 42, 43 e 44 de Rezende (2004).

Continuação do Quadro XVIII

Autores utilizados por Rezende (2004)	Cotejo das respostas
<p>Mecanismo casual: Resistência organizada inibe reformas</p>	<p>"o fato de algumas pessoas ficarem resistentes (o mito do servidor público acomodado, que não gosta de mudanças ainda é forte) e tivemos essa comprovação". (R-2)</p> <p>"devido aos vícios culturais acumulados pelos servidores públicos". (R-16)</p> <p>"é compreensível que a tentativa de implantar qualquer novo sistema de trabalho ou prática inovadora, encontre resistências, obstáculos e dificuldades oriundas dos atores envolvidos". (D-1)</p>
<p>Institucionalização de Caiden (1999) Mecanismo casual: Instituições inibem reformas</p>	<p>"acredito que o fato da instituição está inserida no universo acadêmico, pode ter contribuído para aumentar as dificuldades" (D-1)</p> <p>"um desenvolvimento institucional capaz dentro de um sistema que envolva liderança, estratégia e planos, cidadãos e sociedades, informações, pessoas, processos e resultados" (R-6)</p> <p>... percebo que a instituição é motivada apenas por interesses políticos (sempre há exceções)" (R-12)</p>
<p>Ondas de reforma de Light (1997) Mecanismo casual: Efeitos não intencionais geram necessidade de mais reformas.</p>	<p>"identificação dos pontos fortes e fracos e oportunidades de melhoria". (R-6)</p> <p>"sem conseguir concluir as etapas previstas". (R-9)</p>
<p>Absorção das incertezas de Desveaux (1994) Mecanismo casual: Incerteza produz falha</p>	<p>"o novo gera insegurança" (D-1).</p> <p>"o exercício da coragem diante do novo" (D-3).</p> <p>"até a presente data, não obtivemos qualquer manifestação sobre o projeto, tornando inviável a aplicação do manual. Com isto, o Programa foi desacreditado, inclusive pelos próprios integrantes" (D-5).</p>

Autores utilizados por Rezende (2004)	Cotejo das respostas
<p>Atenção dos autores estratégicos de Coe (1997)</p> <p>Mecanismo casual:</p> <p>A falta de atenção contínua para os problemas da reforma gera falhas.</p>	<p>"ao projeto anterior não foi dada a atenção devida por quem deveria ao que foi decidido nas reuniões" (R-12).</p> <p>"tenho observado com certa preocupação a implantação da terceirização" (R-5).</p>
<p>Contradição de funções de Seidman (1998)</p> <p>Mecanismo casual:</p> <p>A contradição dos objetivos programáticos das reformas produz falhas.</p>	<p>"a indicação de uma proposta da natureza do PQSP partir de uma área que não específica de... causou certo impacto e estranheza aos servidores" (D-4).</p> <p>"a partir do momento em que a equipe proponente do Programa se abriu incluindo novos participantes, a ação passou a ser melhor compreendida e aceita". (D-4).</p> <p>"na época, o que causou certo assombro foi a posição da Pró-reitoria" (D-2)</p>
<p>Demandas conflitantes de Brunsson e Olsen (1993)</p> <p>Mecanismo casual:</p> <p>As demandas conflitantes entre mudança e estabilidades criam incerteza e ambigüidade que causam falha seqüencial</p>	<p>"porém não sei o que aconteceu, pois o programa foi deixado de lá" (R-7).</p> <p>"sua descontinuidade comprometeu sua validade" (R-2).</p> <p>"dando a impressão de mais uma tentativa frustrada" (R-2).</p>
<p>Altas expectativas de Peters e Savoie (1996)</p> <p>Mecanismo casual:</p> <p>Elevada expectativa dos atores em relação às reformas inibe a mudança</p>	<p>"a não-aderência ao modelo... vão desde a cultura existente naquela Instituição até o superdimensionamento das metas estabelecidas". (D-1)</p> <p>"o projeto era bastante ambicioso, desejava implantar o modelo em toda a sua plenitude". (D-1)</p>
<p>Natureza da reforma de (múltiplos objetivos, largo escopo, alta complexidade) de Baier et al (1989)</p> <p>Mecanismo casual:</p> <p>A existência combinada de objetivos múltiplos, largo escopo e alta complexidade nas reformas geram problemas de cooperação.</p>	<p>"desde que houvesse maior participação dos servidores e comprometimento da Reitoria e das Pró-Reitorias". (R-7)</p>

O Quadro XVIII ilustra uma correlação do que se apurou no presente estudo, por meio de questionários e depoimentos, com as explicações teóricas para a ocorrência dos problemas suscitados na Reforma, considerados por Rezende (2004) como sendo *falha seqüencial*⁶², nas reformas administrativas

A constatação de um dos depoentes ao afirmar que o *projeto era bastante ambicioso, desejava implantar o modelo em toda sua plenitude* (D-1), ilustra o que Rezende (2004) explicitou ao garantir que as falhas acontecem porque se projeta *a realização de ambiciosas mudanças em padrões de comportamento e ação altamente institucionalizados*. Além do mais, para o autor,

essa explicação reforça o argumento de que a mudança no setor público é complexa, ocorre de forma muito lenta, dependendo de um amplo esforço de compromisso com a mudança de longo prazo. A questão é que, em contextos democráticos, a política se organiza e funciona no curto prazo e, por tal razão, não é de se esperar que compromissos dessa natureza tendam a perdurar entre governos. O resultado mais provável a se esperar é a resistência das instituições às reformas, sobretudo em contextos democráticos (p. 36).

Enfatizando o resultado da Figura 18 e, principalmente, abordando o escopo da presente pesquisa, é relevante destacar alguns recortes dos depoentes – particularmente do nível estratégico - para entendimento do que Rezende (2004) justificativa como descontinuidade de programas.

"sou defensor da tese de que a administração pública precisa utilizar-se de ferramentas gerencias capazes de viabilizar a maximização de resultados" (D-1).

⁶² - Segundo Rezende (2004) *O conhecimento acumulado sobre reformas administrativas demonstra que estas são muito freqüentemente interrompidas, sofrem descontinuidade ou, mesmo, terminam reorganizadas. Novas reformas são formuladas para lidar com velhos problemas de performance, e dificilmente conseguem a melhoria substancial do desempenho dos sistemas burocráticos, que é seu objetivo último. Problemas quanto ao desempenho persistem e a demanda por mais reformas continua a gerar mais reformas. Neste Livro, esse problema será denominado falha seqüencial nas reformas administrativas* (p. 14).

"nos quais o jargão adotado, no meu entendimento, era próprio das atividades comerciais voltados para o mercado...argumentei que o passo inicial para implantação daqueles formulários deveria ser um treinamento dos usuários, fazendo a devida transposição daquele jargão novo..." (D-2).

"não dá para desvincular academia do mundo globalizado, competitivo, de mercado... afinal, ela investe em, e deve formar, cidadãos que serão cidadãos do mercado" (D-3).

"um produto gerado numa instituição pública de ensino, se é que podemos chamar de produto, em nada se assemelha aos de mercado. Vejo esta questão de outra forma. Há princípios e estratégias utilizadas no processo de produção das empresas que podem perfeitamente se adequar à estrutura de uma instituição pública, tornando-a mais leve, menos rígida, mais eficiente e eficaz" (D-4).

... até a presente data, não obtivemos qualquer manifestação sobre o projeto, tornando inviável a aplicação do manual. Com isto o Programa foi desacreditado, inclusive pelos próprios integrantes" (D-5).

A percepção de que o Programa não foi entendido está claramente assentada em alguns recortes apresentados, o que explica, provavelmente, a sua descontinuidade ou segundo Rezende (2004), o argumento de que as reformas políticas são muito fáceis de iniciar, porém, muito difíceis de manter no tempo (p. 34), porque, conforme afirmação de um respondente, já não conta o comprometimento com o serviço público e sim com a administração vigente (R-12). Nas palavras de Nogueira (1998), ao se

referir à burocracia, a comunicação pode ser entendida como um *processo no qual a gestão política apresentava-se como um assunto de interesse particular dos funcionários e não como um assunto pertinente ao campo dos interesses objetivos*. Nesse ponto, o *domínio público e domínio privado se interpenetram*, aliás, apontado, neste trabalho, fato esse como a teorização da tradição do Estado brasileiro, desde sua colonização.

As ponderações não incluem a parte financeira do processo. Se não havia como motivar barganhando com prêmios e benefícios os participantes, o custo de preparação daqueles(as) que participaram do processo inicial para a implantação do Programa foi todo custeado pela Instituição. Para quê? O que se percebe é que a Administração Pública não avalia e por isso não tem como melhorar e muito menos cobrar. Melhor dizendo, nas palavras de Rezende (2004), *não controla*, justificando sua defesa para todo o desmanche das reformas administrativas concentrarem-se exatamente no “dilema do controle”.

A observação, por meio das expressões e palavras, de que a UFSJ despendeu consideráveis recursos financeiros e imobilizou muitos servidores, mas não garantiu a continuidade do Programa, constitui-se em última instância, na comprovação de que os vícios culturais se perpetuam na Administração Pública prejudicando o seu desenvolvimento.

Embora se saiba que esse não é um caso isolado, o estudo apresentado por Rezende (2004) – que analisa a extinção do MARE, órgão que elaborou os caminhos da reforma e não se sustentou - corrobora a idéia de que as políticas públicas têm contornos e destinos idênticos, ainda que em ambientes diferentes, levando ao velho e conhecido fim das propostas públicas.

As respostas revelam responsabilidades mútuas pela descontinuidade. De um lado, os dirigentes atribuem aos funcionários a falta de conscientização e de comprometimento. De outro, os servidores imputam aos dirigentes os deveres com a coisa pública, em termos de orçamentação e de resultados. No conjunto, também o suposto mútuo de que, de um lado, servidores qualificados da instituição, em tese, seriam bons prestadores de serviço de qualidade. E, de outro, dirigentes competentes em gestão, em tese, teriam condições não só de implementar mas de dar curso ao Programa, trazendo esperados frutos institucionais.

Diante do impasse, restam os dividendos deixados como experiência, dado que o propósito do presente estudo não envolve apuração de responsabilidade, mas, de

análise dos resultados, sejam positivos ou negativos, como um aprendizado para a instituição.

5.5 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Nogueira (2003), reúne a partir de vários estudos⁶³, concepções e abordagens referente à Reforma. O autor aponta alguns itens⁶⁴ como os geradores *para uma análise mais fina dos limites e das possibilidades de governos declaradamente reformadores*.

Julgou-se, portanto, possível adotar balizamentos teóricos do autor que pudessem subsidiar o objeto do presente estudo. Para o autor,

toda transição política ou governamental se faz tendo em base um aparato administrativo, uma cultura administrativa e um padrão de gestão pública, que podem ser mais ou menos favoráveis ao novo programa de governo, mas não têm como ser ignorados ou simplesmente “desmontados”

A indicação do respondente 7, que revela *não sei [saber} o que aconteceu pois o Programa foi deixado de lado*, tem em Nogueira (2004) a explicação de que *os novos governos estão assim obrigados a negociar os termos de sua convivência com o aparato burocrático, sob pena de não conseguirem dirigi-lo, remodelá-lo ou adaptá-lo a seus planos e políticas*. Lembrando, o autor, que outros fatores contribuem para a dificuldade de promover mudanças. Para ele

como o projeto organizacional já não se estabiliza, as identidades tendem a flutuar, o governo das organizações torna-se precário e carregado de faz-de-conta, a eficiência reduz-se e todos os cortes e ajustes empreendidos acabam por se revelar improdutivos e onerosos: estilhaçam ainda mais as estruturas e as relações internas. A insatisfação torna-se regra (p.218).

⁶³ Artigos publicados que constam da referência bibliográfica.

⁶⁴ Estudo apresentado no artigo “A agenda cristalizada, o Estado e o Governo Lula (III)” com intenção de discutir eixos temáticos, especificamente para o Governo Lula. São eles: a) determinações e limites histórico-sociais, b) peso e autonomia relativa da burocracia, c) condicionamentos e restrições do sistema político, d) efeitos da tensão governo-político e e) herança neoliberal.

Para esse fato, observa que

fazendo uma avaliação geral, [...] não tivemos respaldo para efetivar o cumprimento do manual. As coisas continuam funcionando como sempre funcionaram, isto é, o servidor que tem o compromisso com o seu trabalho continua executando com profissionalismo, e aquele que não tem compromisso não melhorou nada. A imagem da PRECA pouco melhorou aos olhos da comunidade a não ser pelo esforço isolado de alguns e pelo próprio crescimento da Instituição (D-6).

No item *condicionamentos e restrições do sistema político*, argumenta que o *sistema político condiciona a mudança e tende a modelá-la*, fato recorrente nas comunicações que deram conta de que a Reitoria na época, incentivou e promoveu o percurso da implantação. No entanto, sua descontinuidade comprometeu sua validade.

Neste sentido, é possível no item relativo aos *efeitos da tensão governo-partido*, a explicação plausível para o que se considerou na comunicação do respondente 12, quando assevera, em conformidade com o depoente 5:

os servidores que continuam a exercer seu trabalho como sempre fizeram, não se sentem valorizados, já que não conta o comprometimento com o serviço público e sim com a administração vigente.

Guardando as devidas proporções, arremata Nogueira *como se sabe, nem sempre o que um núcleo estratégico vê e concebe é visto e entendido pelos demais.*

O propósito de trabalhar um programa de qualidade no momento em que o processo de reforma enfraquecia e caminhava para a desativação, sem dúvida comprometeu a continuidade do Programa, opinião de, pelo menos, 48% dos respondentes, referindo-se à descontinuidade do Programa. Como já prenunciava Nogueira,

o reformismo seguido pelo Governo FHC não foi isento de conseqüências práticas. Particularmente no que diz respeito a sua dimensão gerencial – consubstanciada no Plano Diretor da Reforma do Estado de 1995 – pode-se dizer que a reforma prolongou a situação de “desorganização” da máquina pública. Não tanto pelo que fez, mas pelos desdobramentos do que anunciou e pelo que deixou de fazer. Desativada em 1998, a reforma permaneceu incompleta e inacabada.

Uma resposta deve ser levantada para ilustrar a frustração sentida pelos envolvidos no processo de implantação do Programa, quando afirma que, apesar do cumprimento das fases iniciais,

na fase da Ação (Plano de Melhoria) o processo foi interrompido. Acho que faltou compromisso da Administração em levar à frente a execução do Programa e buscar os resultados. Portanto não houve aplicação do programa (D-5, grifo nosso)

Alguns exemplos de como a descontinuidade da implantação do Programa, apurada nas respostas tem seu pano de fundo nas concepções do autor, eis as respostas

“porém, a descontinuidade comprometeu sua validade, dando a impressão de mais uma tentativa frustrada” (R-2).

“ao projeto anterior não foi dada atenção devida por quem deveria quanto ao que foi decidido nas reuniões” (R-12).

“já houve uma mobilização inicial, posteriormente não houve continuidade do trabalho” (R-8).

Mesmo que as tentativas de reformulações e projetos inovadores não sejam deslanchados para a melhoria dos serviços públicos, pode-se considerar que os respondentes sempre apostam em inovações, como se vê na afirmativa de que a

comunidade da UFSJ deixou claro que sempre estará aberta a novas experiências. [Porém] Implantá-lo de outra forma encontra fundamentação em Nogueira (2004), quando declara que o papel das escolas de governo deveria ser

reinventar o discurso sobre o Estado e sobre sua reforma ou, para falar de outra maneira, quebrar a lógica teórica e política que aprisionou a reforma do Estado, naquilo que tem sido chamado de “primeira geração de reformas”, que se baseou na convicção (neoliberal) (p. 178).

O grande fator de descontinuidade e fracasso das propostas governamentistas são as constantes modificações propostas pelo Governo Federal voltadas aos interesses pessoais ou políticos. Embora a Reforma proposta tenha se apoiado num viés mercadológico, estudos e pesquisas recorrentes intentam levantar sua positividade e sua negatividade a despeito de críticas acirradas quanto ao fracasso do processo de Reforma. Para Nogueira (2004),

vagando entre a burocracia que não consegue acompanhar a rapidez da vida e os novos modelos que ainda não convencem nem produzem resultados efetivos, as organizações desestruturam-se e perdem confiança em si mesmas. Suas culturas ficam defasadas e desajustadas, impossibilitando-se de manter vivas a unidade e a unicidade típicas de antes. Em decorrência, enfraquecem-se dramaticamente as lealdades entre os integrantes das organizações e deles para com as próprias organizações (p. 218).

Constatou-se que os programas precisam ser constantemente renovados, embora alerta o autor para o fato de *as chances de sucesso desse empreendimento dependem muito mais da modificação de padrões culturais e da adoção de uma visão abrangente, compatível com a realidade dos territórios e do mundo*, porque a constatação de que os vícios culturais impedem a reforma constitui objeto de análise, pois

as mudanças no plano cultural, deslocamentos de valores e construção de novos pactos de convivência processam-se numa velocidade específica, mais baixa da que é típica das mudanças no plano formal, técnico ou tecnológico. Uma situação de dificuldades dialógicas e de “sofrimento organizacional” pede uma dilatação temporal do processo mesmo de tomada de decisões (p. 236).

Uma parte dos servidores do nível estratégico parece não ter entendido a amplitude do PQSP, antecipando divergências primárias ao afirmar que no início, a indicação de uma proposta da natureza do Programa de Qualidade a partir de uma área não a específica [...] causou certo impacto e estranheza nos servidores... Como já dissera o autor,

no curto prazo, talvez não dê mesmo para esperar respostas muito confiáveis das instituições — dos partidos, dos governos, dos órgãos públicos, das igrejas, dos sistemas. Mas podemos aproveitar as maiores margens de liberdade e politizar as novas formas sociais, com seus personagens, seus conflitos e suas contradições.

Entre os servidores administrativos, nesse caso, os de níveis tático e operacional que garantiram a implantação com mais de 90% dos participantes no PQSP, ficou evidente a falta de conscientização do que “se pretendia”.

Assim, percebeu de antemão o teórico, assinalando que a situação é mais complexa porque é perceptível o quanto as instituições se mostram em *estado de sofrimento*, evoluindo de maneira superficial pela falta de um consenso que direcione as decisões e possibilite as pessoas resolverem seus problemas. Como se vê *o sofrimento organizacional não é sinônimo de ineficácia ou ineficiência. É apenas o reflexo de um quadro de turbulência e inquietação, no qual as decisões são custosas e produzem poucos efeitos.*

O enunciado corrobora a idéia de que a tácita aceitação de propostas com viés mercadológicos ao ambiente educacional perpassa muitas dimensões, atrasando ou deixando para trás um rastro de insegurança e inconformismo; prova disso é o parecer do depoente 2 quando declara que *não acatei ao solicitado*, indicando que a voz da academia é mais redundante e abriga uma resistência maior pelo não acatamento do que propõe a lógica mercadológica.

Embora possam admitir que o novo gera insegurança (D-1), muitos respondentes alegaram que a falta de política contínua desmotiva e empobrece uma estratégia inovadora, com amplas possibilidades de desdobramentos positivos para a Instituição (D-3).

Nesse sentido, Laval (2004) argumenta que

a questão não é técnica, organizacional, ela é essencialmente política. Apostar na “inteligência coletiva” do pessoal de um estabelecimento não exige somente processos de documentos, de acordos ou mesmo de negociação, como se supõe nos “hábitos usados no emprego” para a fabricação de projetos, mas a aceitação de um conhecimento produzido pelos professores, de uma avaliação saída de uma deliberação coletiva capaz de escolher todos os parâmetros da ação, portanto mais rica e mais pertinente do que a avaliação dos experts. Tudo isso pressupõe mudar profundamente as relações de poder no seio da instituição (p.306).

A partir dos recortes das respostas, a primeira impressão é a de descaso dos órgãos governamentais e das políticas internas com a continuidade de projetos desenvolvidos no bojo da estrutura governamental. Em sua abordagem, Laval (2004) comenta o caso da modernização da escola na França, apontando que a formatação dada aos projetos progressistas para dar novos contornos à pedagogia e à estrutura organizacional, tem buscado um novo jeito de trabalhar. Isso *mostra muito bem a decomposição dos temas progressistas em benefício de uma fé modernista, ao mesmo tempo muito mais “realista” e muito mais vazia politicamente* (p. 235). No entanto,

“a descontinuidade comprometeu sua validade, dando a impressão de mais uma tentativa frustrada” (R-2).

“ao projeto anterior não foi dada atenção devida por quem deveria quanto ao que foi decidido nas reuniões” (R-12).

“já houve uma mobilização inicial; posteriormente não houve continuidade do trabalho” (R-8).

Não por acaso, a reprodução de normas e regras impostas, *configuradas pela improvisação em termos gerenciais*, conduz a efeitos *deletérios e rebaixamento de desempenho* (Nogueira, 1998, 202). Daí, a comprovação de uma tentativa frustrada e a perspectiva da não-continuidade do PQSP. Se no convívio com os respondentes, questiona-se hoje: a quem interessou toda essa movimentação? Uma comunicação sugere a resposta quando afirma que *houve interesse no PQSP*

da Reitoria da época. É possível, partindo dessa constatação que, talvez, o projeto não logrou o êxito desejado porque não houve tempo para os reparos e reformulações. O que se evidencia pelo fato de que em momento algum foi solicitada uma avaliação da implantação do Programa, anotado na seguinte comunicação do respondente 7: não sei o que aconteceu, pois o Programa foi deixado de lado.

Esse fato pode ser ampliado pelas palavras de Laval (2004) ao afirmar *que tudo é visto no novo discurso de modernização sob o ângulo da técnica. As dimensões políticas que impliquem em conflitos de interesse, de valores e de ideais são esvaziadas* (p. 192).

Percebe-se, ainda, na mesma linha de raciocínio, que a conscientização é arma poderosa para mudança, embora se saiba que para

a prática de gestão desejada, torna-se necessário que o ambiente onde se pretende implantá-la tenha as variáveis necessárias e a dimensão certa (D-1).

A interpretação do depoimento leva a crer que as variáveis e a dimensão não estiveram propícias para a implantação do Programa. Assim, pode-se concluir que a falta de um diagnóstico do cenário propiciou o desmantelamento, ao longo do processo, da estrutura montada para a implantação. A solução, nesse caso, *é fazer com que as iniciativas técnicas sejam revestidas do mais alto nível científico, tenham grande densidade ética e contemplem todas as possíveis repercussões políticas e sociais.* (Nogueira, 1998, p. 208).

O que pode ser chamado de empresa invisível, na Figura 5.11, evidencia-se nas palavras do depoente 2, uma vez que separa os serviços administrativos. Para ele, a afirmativa de que

o jargão adotado, no meu entendimento, era próprio das atividades comerciais, voltadas pra o mercado. Expressões como [...] pareceram-me inadequadas para descrever o conjunto das ações e atividades a cargo da minha Vice-Diretoria, atividade-fim da Instituição.

Um novo pacote de determinações é inaugurado eivado de substratos mercadológicos, ainda que não sejam avaliados os seus efeitos. A reforma na concepção de Laval (2004) demonstra a

a postura insuportável dos reformadores modernistas de “esquerda” que, depois de quase vinte anos, acreditam que, importando essas categorias do mundo da empresa e da teoria liberal, defenderão melhor o serviço público em face da extensão da lógica de mercado (p. 64).

Mesmo remotamente, embora se admitam que novos mecanismos possam ser absorvidos no ambiente educacional, o que se percebe, conforme recorte da resposta do depoente 1, é a marca da *resistência*, a qualquer propósito modernizador que se apresente como *modus operandi* em termos de eficácia, isso porque, como supõe Nogueira (1998),

mais importante do que difundir no setor público uma parafernália de novas tecnologias gerenciais, muitas vezes tomadas de empréstimo do mundo dos negócios e levemente adaptadas, fazer com que se consolide uma nova perspectiva quer dizer uma nova maneira de compreender o Estado e de atuar no e com o Estado nesse momento da história e em um país como o nosso (p. 210-211)

A intenção ao implantar um Programa de qualidade na UFSJ não poderia fugir à regra, tendo-se em conta a idéia de Laval (2004), sobre

os argumentos da organização administrativa em nome da eficácia e da proximidade, por trás das intenções oficiais de desburocratização, é, ao contrário, uma verdadeira centralização burocrática que se anuncia (p. 275).

Uma vez que não se cogitou uma avaliação para analisar qual influência gerou a descontinuidade do Programa, em diversos momentos levantada nas respostas, como a do respondente 2, que enfatiza*dando a impressão de mais uma tentativa frustrada*.

Essa observação de *mais uma tentativa frustrada* tem em Laval (2004) a sensação de

[como] um círculo vicioso, o fracasso das reformas chama outras reformas do mesmo tipo, que têm o mesmo destino. Aqueles que detêm o poder provisoriamente buscam conservá-los se protegendo por outras formas formais (p. 98).

Constatou-se que as políticas públicas continuam prometendo mais do que fazendo, quando propõem sua operacionalização. Prova disso está em artigo de Nogueira, “Um ano para não se esquecer”, ao advertir que *os refrões continuaram os mesmos, não tivemos inovação*, referindo-se ao programa de Governo Lula.

Como manifestou um respondente é difícil encontrar pessoa motivada para qualquer outra iniciativa do gênero, demonstrando a vulnerabilidade dos processos de reforma. Na realidade, ocorre uma desintegração dos atores do processo por entenderem inúteis os avanços pretendidos. Essa afirmativa está claramente apontada pelos vícios culturais dos servidores públicos, submetidos a uma cultura institucional defasada e, ainda, eivada de interesses políticos, como expressam as opiniões:

"seria até difícil conseguir aqui uma pessoa motivada para ser multiplicadora do Programa (R-12).

"vamos despolitizar a instituição, tenho certeza de que as coisas mudarão (R-5).

"nos quais o jargão adotado, no meu entendimento, era próprio das atividades comerciais voltados para o mercado...argumentei que o passo inicial para implantação daqueles formulários deveria ser um treinamento dos usuários, fazendo a devida transposição daquele jargão novo"(D-2).

"pouco ou quase nada é eficiente" (R-16).

"houve interesse da reitoria da época" (R-7).

Por tudo isso, é possível que, para a UFSJ,

diminuíram, assim, as chances de que se pusesse em curso uma operação destinada a reiventar o político, tanto em termos de uma reforma forte das instituições quanto em termos da introjeção de novas perspectivas, de novos valores e de novos protagonistas no campo da política (Nogueira, 2004, p. 108).

Falando de caos⁶⁵, no artigo, intitulado “De volta ao Estado”, Nogueira (2006) declara que *só uma profunda e sustentável reforma institucional, intelectual e moral pode nos dar o Estado de que necessitamos. Trata-se de bem mais do que uma mexida no aparelho de Estado e nos métodos de gestão.*

5.5.1 Novo perfil: mudança de cultura institucional

A constatação de que os recursos humanos é fundamental para promover qualquer Reforma, apresentada na categoria Gestão de Pessoas originária das mostras de CETICISMO/ FRUSTAÇÃO, corrobora a idéia de que não se pode esperar resultados sem uma política agressiva de mudança de cultura, atentando para o fato de que mudar cultura não se faz de um dia para outro.

Ficou evidente, também, a questão das demandas de Cultura institucional e de POLÍTICA institucional para a não-aderência ao Programa, confirmada por palavras recorrentes, tais como: continuidade ou descontinuidade.

Para esse fato, se expressa Nogueira (2004) da seguinte maneira

a participação não reforma por si só. Sem complementos culturais, técnicos e administrativos adequados, representa apenas um vir-a-ser abstrato e não tem como produzir mudanças efetivas no modo de gerir recursos públicos, de definir políticas ou de organizar serviços (p. 148).

É a motivação que gera comprometimento. Só se pode ter políticas públicas com conscientização do que e do para que constantes mudanças institucionais. A falta de continuidade dos projetos e respeito à função pública encontra ego na seguinte expressão

os servidores que continuam a exercer seu trabalho como sempre fizeram não se sentem valorizados, já

⁶⁵ Crise de assistência pública nos presidiários de São Paulo: Segurança Pública.

que não conta o comprometimento com o serviço público e sim com a administração vigente (R-12).

Embora se perceba uma similaridade de situação com outros órgãos públicos, pode-se afirmar, por meio do gráfico representado pela Figura 19, que no caso da UFSJ, a mudança da cultura institucional deve ser prioridade para criação/desenvolvimento de programas/projetos no ambiente administrativo.

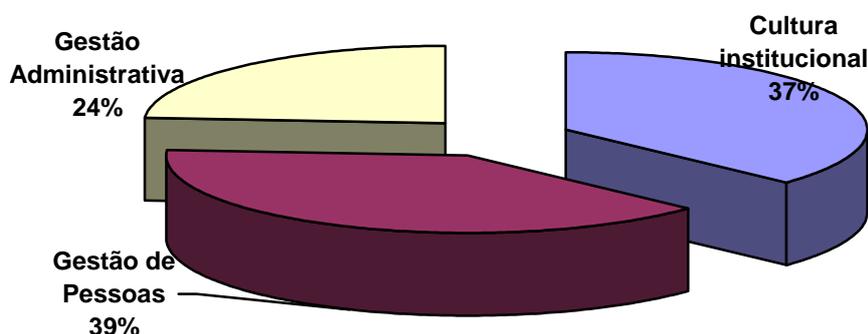


Figura 19 Representação das categorias de análise

Antecipando as considerações finais, observa-se que a categoria Gestão de Pessoas, oriunda do contexto constituído das mostras de CETICISMO/FRUSTRAÇÃO, despontou com uma incidência representativa. O fato de a referência aos recursos humanos ter despontado em primeiro, embora com pouca diferença para a cultura institucional, leva a supor que, quando se trata do nível estratégico (muitos exemplos se originaram dos depoimentos), há uma pertinência sustentada pelo conhecimento macro das políticas internas. Acredita-se, pois, na possibilidade de implantação de um Programa que objetiva a *maior eficácia às atividades-meio*, desde que haja comprometimento da administração superior, o que no processo de implantação de programas de qualidade é considerado fundamental. Nas palavras de Nogueira (1998), *sua condição de êxito, porém, depende de uma ruptura com qualquer tentação mecanicista de transplantar a-criticamente modelos, técnicas e paradigmas de valor-formal universal* (p. 206).

Diante do exposto, é apresentado na Figura 20 um esquema ilustrativo, adaptado das idéias do autor, ao afirmar que embora seja uma mudança difícil é preciso definir o perfil do gestor público que a sociedade necessita. A figura tem como objetivo

propor, como primeiro passo para a mudança de cultura institucional, o engajamento em busca desse novo gestor público.



Figura 20 Perfil do novo gestor

A Figura 20 agrupa as variáveis que podem ser utilizadas no processo de (re)ativação da máquina pública, no sentido de aparelhar o Estado com servidores públicos engajados e conhecedores de sua função. Com um vasto patrimônio na

literatura, a propalada mudança de cultura surge nas respostas como principal força contrária para a alavancagem do Programa. Assim, entende-se com Nogueira (1998) a necessidade de um processo de transformação do servidor público, que tem na Figura 21 o caminho a perseguir rumo ao propósito de um gestor público ciente de sua função para a sociedade civil.

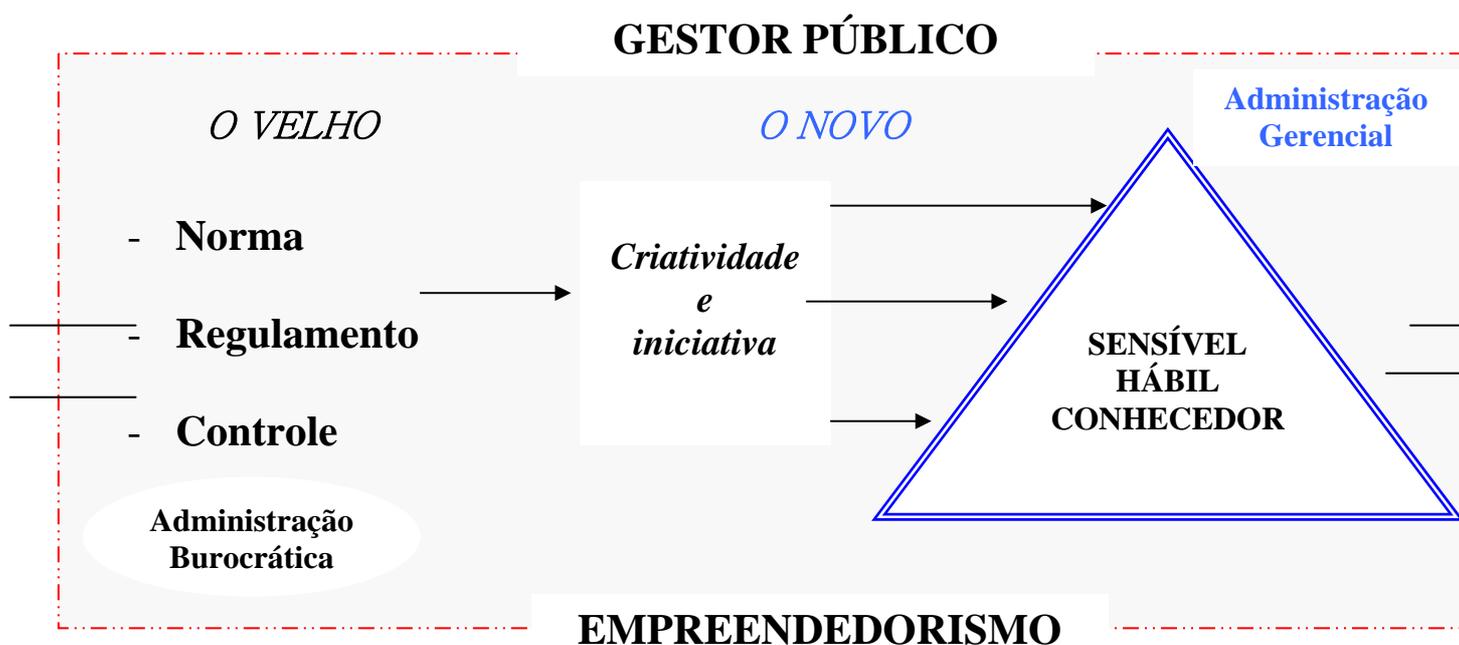


Figura 21 Atributos para o novo servidor público

As variáveis antes apresentadas na Figura 20 como proposta de (re)construção do ideário do servidor público, a despeito dos conhecidos jargões mercadológicos enxertados nos serviços públicos, notadamente no âmbito administrativo, propõe uma inserção do servidor público no processo de modernização administrativa desde que seja em programa de capacitação *para uma nova maneira de compreender o Estado*. A Figura 22 ilustra as categorias construídas a partir do Estudo de Caso como respostas ao rastro da reforma na UFSJ.

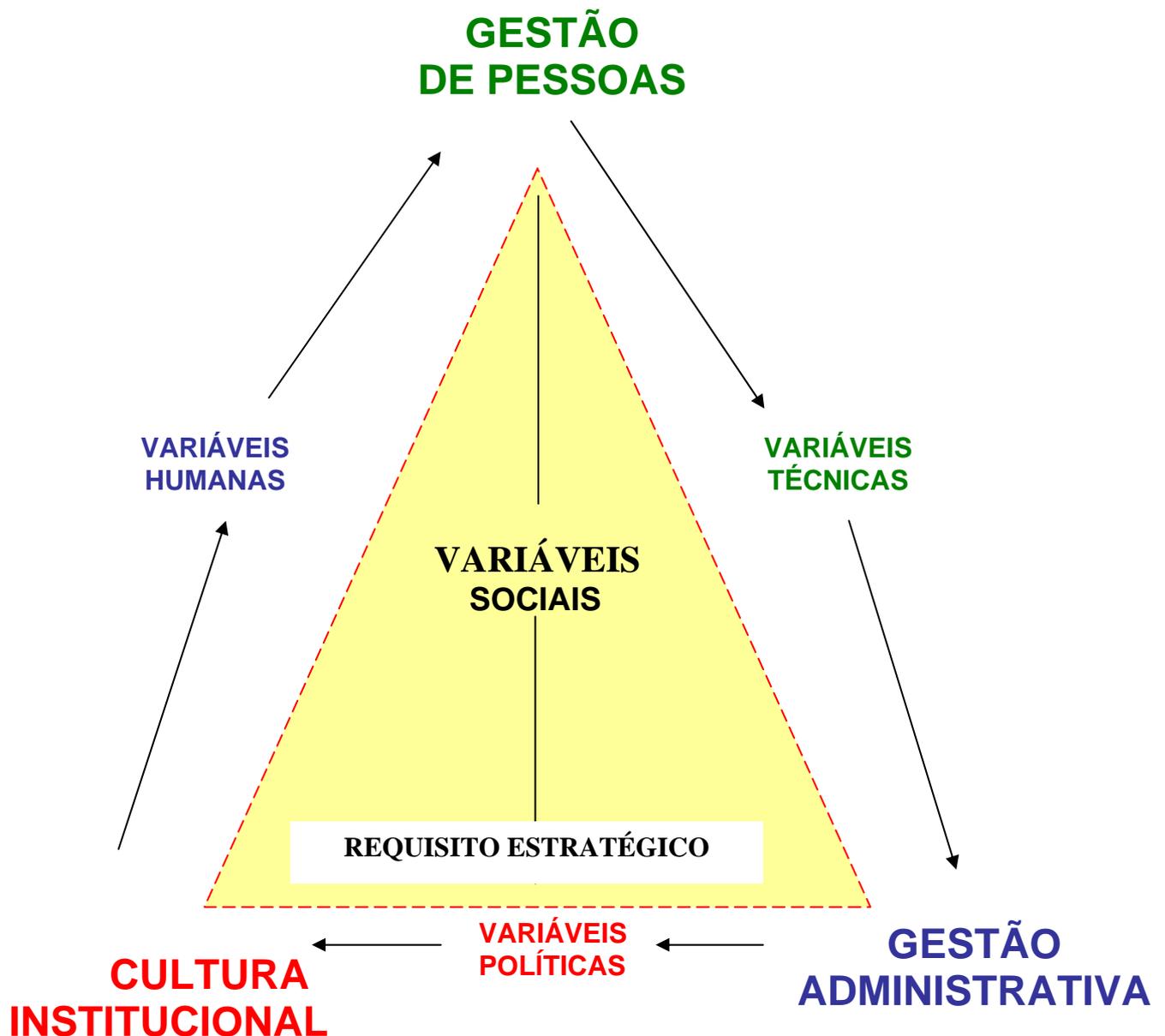


Figura 22 As categorias e as variáveis de transformação

É possível pensar um programa específico para a UFSJ, de natureza técnica, nos padrões do que se convencionou chamar de demanda de mudança cultural, ou seja, transposição de conceitos da empresa privada desde que o atributo humano e a qualidade política sejam o pano de fundo da proposta.

Para tanto, a Figura 23 congrega o que se pretendeu responder ao longo da pesquisa.

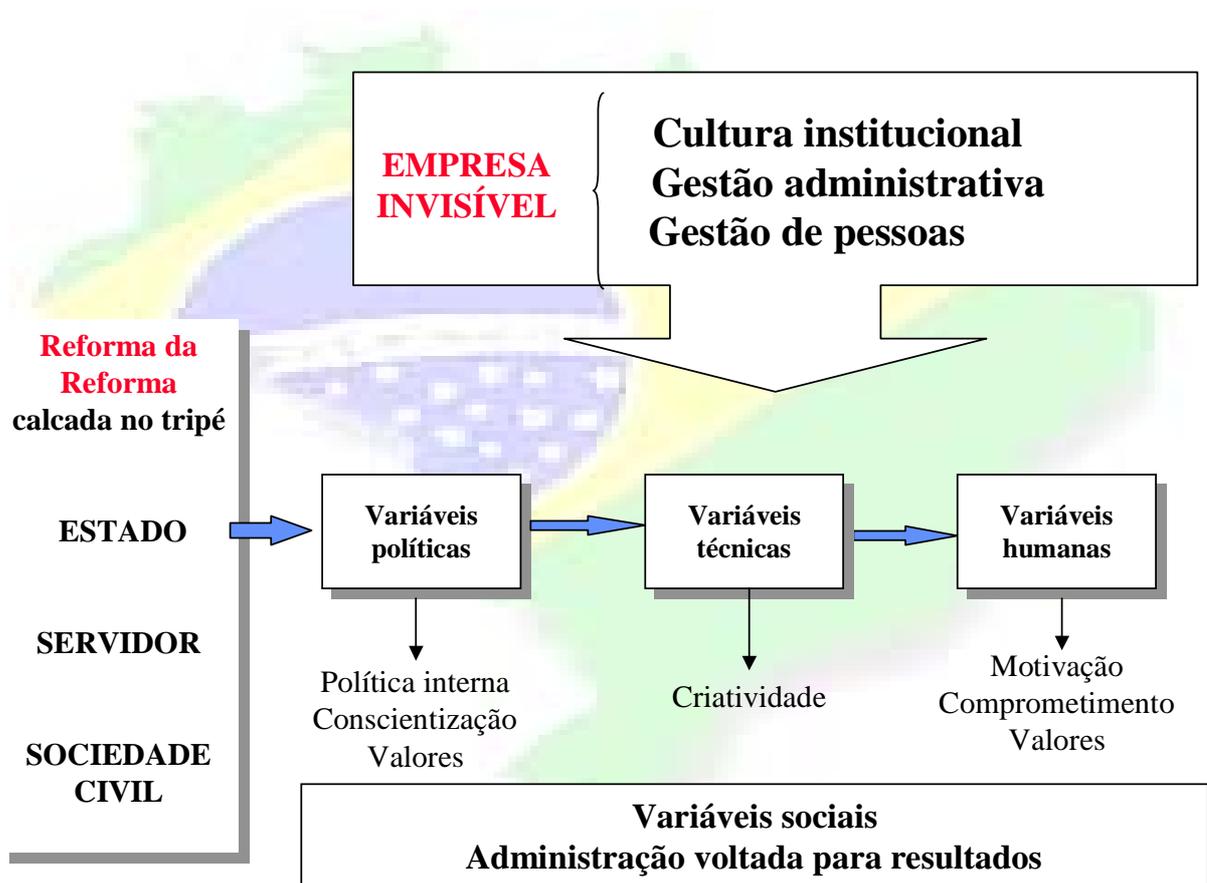


Figura 23 Mudança de cultura institucional

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na história da UFSJ não havia acontecido, ainda, nenhum projeto que mobilizasse tantos servidores, técnicos e docentes, para uma iniciativa na mudança estrutural nos serviços administrativos. O que se pretendeu, à época, foi abrir novas oportunidades para o que se denominou administração gerencial voltada para resultados.

O processo de implantação do PQSP, na UFSJ, suscitou muitas interrogações quanto à sua pertinência. O que se observou foram experiências carregadas de resistências a qualquer sinalização de uma proposta ou intenção de mudanças. Avaliando o processo de implantação, restou-nos a impressão de que a prática não acompanhou a teoria. Prevaleceu a cultura da tradição em detrimento à mudança política propagada pela Reforma.

A transposição dos conceitos mercadológicos para o cenário dos serviços administrativos da UFSJ, por meio do PQSP, deixou marcas de que foi uma tentativa frustrada de mudanças difusas, a ponto de não se saber de que, de quem ou para que. Embora alguns serviços tenham sido destacados como frutos do PQSP, a comunidade acadêmica, na prática, não o reconheceu como tal.

A mesma descontinuidade observada nos projetos governamentais acaba reeditada nos propósitos regionais e setoriais. A proposta de Nogueira (2004) e Laval (2004) de se promover a reforma da Reforma tem ecos nítidos nos resultados coletados, o que permite inferir que essa possibilidade vai além dos projetos apresentados.

Não se trata de idolatrar um campo de aplicação mercadológica, sem retoques no modelo burocrático. Numa verdadeira academia, há que se buscar um caminho intermediário, híbrido. Empreender um modelo emancipativo, que atenda ao que preconiza a Reforma.

Assim, interligar o que da administração privada possa ser útil para a administração pública pressupõe agregar valor no campo da administração geral. A proposta passa, portanto, pela inter-complementaridade, de modelos, aprimorada por avaliações sucessivas, base para cancelar e dar continuidade ao processo.

Sob a forma de distintos focos, os desdobramentos da reforma, não deixa de ser solo fértil para a chamada *falha sequencial* já que a gestão fica subordinada aos

ditames das políticas governamentais muitas vezes encampadas sem críticas e sem retoques.

Esse descompasso é meio caminho da insegurança, da desestruturação do perfil institucional e, por extensão, de um descontentamento generalizado dos atores internos e externos do campo educacional, tornando, inclusive, evidente a dissociação de sua tríplice função – ensino, pesquisa e extensão – e os serviços que interpenetram toda a administração educacional.

As inovações propostas pelo PQSP, no âmbito da Reforma do Estado, antes não levaram em conta o divulgado arquétipo depreciativo do servidor público, mormente caracterizado pelo descaso e desmotivado para as mudanças. Não se buscou, porém, questionar as causas dessa depreciação, as razões que mobilizaram a reforma, bem como o seu epi-centro gerador. Não se atentou as possibilidades de encampar projetos globais distanciados da realidade dos Estados Nacionais. Mais preocupante que o fracasso da reforma ou da frustração do PQSP no serviço público, é a constatação de não se saber ou buscar saber de suas razões, seja por desinteresse ou por desencorajamento no alcance das raízes do problema.

Por sua vez, a tradição e os velhos hábitos burocráticos herdados continuam imperando na administração pública, o que serviu para emoldurar o vendido fracasso do Estado.

Do ponto de vista da aceitação do PQSP, observa-se apenas uma descrença em função principalmente, da maneira como foi transposto o Programa para a UFSJ. Não se estranhou o uso de conceitos mercadológicos no ambiente administrativo. Do mesmo modo, não se estranhou os indicadores utilizados. A comunicação não se estabeleceu.

A referência às políticas internas para a sustentação do Programa evidencia-se de forma a concluir que não se buscou, *a priori*, uma razão objetiva para o deslanche do processo. O que se sabe é que, por motivos alheios ao grupo de servidores envolvidos, o Programa foi instituído e, pela mesma forma, destituído.

Da mesma forma que apareceu, desapareceu. O eco do sensacionalismo da implementação não se repetiu com a mesma intensidade no ocaso do Programa. Ninguém foi cobrado de resultados. Ninguém viu. Eis o velho percurso que vem de cima.

A expectativa dos resultados quando da aplicação do PQSP, à época de sua implantação, foi perdendo terreno no momento em que começaram as discussões

quanto à avaliação de desempenho dos servidores públicos, inclusive com políticas de recursos humanos que não alavancaram na instituição.

A administração, empresa invisível, no contexto da atividade a que se destina, tem a execução de suas funções de acordo com a urgência e postulados. Porque a percepção é a de que o servidor público, segmento técnico-administrativo, é uma construção contínua, uma vez que a administração pública está permanentemente calcada nos princípios e ideologias políticas. Projetar uma proposta significa antes de tudo, debruçar-se, para conhecer previamente o projeto político institucional, as bases para implantação e, principalmente o porquê.

As constatadas discordâncias na concepção do PQSP, tanto nos níveis tático e operacional como no nível estratégico, são uma demonstração inequívoca de que depende do olhar de quem propõe a Reforma, corroborando, a idéia de que a questão política da instituição perpassa por critérios subjetivos e, portanto, de controvertida concepção.

Importa, sobretudo, pensar que a UFSJ é uma instituição com apenas vinte anos de existência, o que vale dizer que sua identidade ainda está em construção. Nesse processo de idas e vindas, no arcabouço da administração gerencial, a Reforma do Estado tende a ser alvo, ainda, de muitas discussões e propostas com objetivo precípuo de buscar um perfil institucional que fuja aos modismos e interesses de partidos políticos. Talvez um olhar diferente para a capacitação de um gestor público diminua os efeitos nefastos até então angariados nos serviços públicos.

O que se tem, no momento, são novas mobilizações como o SINAES⁶⁶, PDI e outros, evidenciados na pauta das instituições de ensino superior como balizadores para concessão de verbas e vagas, em curso no país, propostas como prioridade para a reestruturação da gestão institucional. Não diferentes do PQSP, surgem em um momento crítico e sem justificativas de barganha para aceitação são absorvidos como alternativas salvacionistas da Reforma. Quem sabe a experiência do PQSP possa balizar novos critérios para a concepção de objetivos, resgatando, sem alterar

⁶⁶ Canem (2003), em estudo analítico do SINAES permite a observação de que *a proposta atual do Sistema Nacional para Avaliação de Ensino Superior no Brasil, chamado SINAES(2003), tentou reeditar os princípios de PAIUB (que estiveram em vigor entre 1994 e 1998) no que diz respeito a identidades institucionais, para uma visão global de desempenho institucional e um compromisso com e para educação democrática, ao contrário do último governo cuja política de avaliação esteve focada em um produto exclusivamente orientado para a abordagem do conhecimento e avaliação.* (tradução livre da pesquisadora)

a natureza das instituições, o próprio caminho da comunidade acadêmica que deve ser um canal de diálogo para discussão de idéias?

A interface público-privado, para os ditames da Reforma conhecidos como parcerias público-privado, não concebe qualquer ação sem participação da sociedade civil. Assim, o papel das instituições públicas, notadamente a acadêmica, deve introjetar a visão do que seja um agente público, buscando conceitos antenados ao exercício do controle social para responsabilidade social. Daí, a proposta do modelo que trabalhe na capacitação para um novo perfil do gestor público.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, J. A. Guilhon. **Instituição e Poder**; Tradução de Roberto Machado, 2. ed. Rio de Janeiro: GRAAL, 1986.(Original: La Police des Familles, 1977)

ALVES, Rubem. **Retratos de Amor**. 5. ed. São Paulo: Papirus, 2004.

ALMEIDA, Paulo Roberto. As políticas educacionais no contexto do neoliberalismo. **Revista Espaço Acadêmico**, ano I, n. 10, mar.2002 (mensal). Issn 1519-6186. Disponível em <http://www.espacoacademico.com.br> . Acesso em: 23 set. 2006.

ANDRIOLA, Wagner Bandeira. Avaliação: um caminho para a qualidade. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 25, p. 355-368, 1998.

ANDRIOLI, Antônio Inácio. A indiscutível leveza do neoliberalismo no Brasil: uma avaliação econômica e política da era neoliberal. **Revista Espaço Acadêmico**. ano II, n. 13, Jun. 2002 (mensal). Issn 1519-6186. Disponível em <http://www.espacoacademico.com.br>. Acesso em 23 set. 2006.

ARAÚJO, Joel de. **O dito e o interdito no ambientalismo das organizações da sociedade civil de interesse público**. 2005. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

ARENDT, Hannah. The human condition/**A condição humana**. Tradução. Roberto Raposo. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.

ASSIS, Machado de. A teoria do Medalhão (1881). In: Papéis avulsos I, São Paulo : Globo, 1997.

BALZAN, Newton Cesar; SOBRINHO, José Dias (Org). **Avaliação Institucional teoria e experiências**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

BARÇANTE, Luiz Cesar. **Qualidade total**: uma visão brasileira, o impacto estratégico na universidade e na empresa. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 1977. (Original: L'Analyse de Contenu)

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade**: para uma teoria geral da política Tradução Marco Aurélio Nogueira (1987).. 10 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.

BORON Atílio A. Os “Novos leviatãs” e a polis democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina. Emir Sader e

Pablo Gentili (org.), **Pós neoliberalismo II: que Estado para que democracia?** 4 ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

BURSZTYN, Marcel. **Introdução à crítica da razão desestatizante.** Revista do Serviço Público. Brasília. ano 49. n 1, jan-mar.1998.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Os avanços da reforma da administração pública: 1995-1998.** Brasília/MARE, 1998. 127, (Cadernos 1 a 15 – MARE da Reforma do Estado).

_____. Escola Nacional de Administração Pública-ENAP. **Programa de Capacitação a Distância: A busca de excelência no atendimento ao cidadão.** Modulo I. Brasília, 2000.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Programa da Qualidade no Serviço Público: Transformando o Setor Publico em Benefício do Cidadão.** Repertorio. Brasília, 2002.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Mobilização para Qualidade: Manual para Avaliação da Gestão Publica,** 2002. Brasília: MP, 2002, 68p.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Instrumento para Avaliação da Gestão Publica: Premio do Governo Federal - PQGF.** Brasília: 2002.

BRESSAN, Flávio. O método do Estudo de Caso. **Revista Administração on line.** n 1, jan./fev./mar. 2000. Disponível em <<http://www.fecap.br/adm.online>>. Acesso em: 24 jun jun.2005.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do estado dos anos 90: Lógica e mecanismos de controle. **Cadernos MARE da Reforma do Estado,** n. 1. Brasília, 1997.

_____. **Desenvolvimento e crise no Brasil.** Brasiliense. 5ed. São Paulo, 1975.

_____. Os avanços da Reforma na Administração Pública. 1998a.**Cadernos MARE da Reforma do Estado,** n. 15; Brasília, 1998a.

_____. **Reforma do Estado para a Cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional.** Brasília: ENAP, 1998.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília: ENAP, 1996.

_____. SPINK, Peter Kevin (org.). **A reforma do Estado e administração pública gerencial.** Rio de Janeiro: FGV, 1998.

BRISOLA, Alberto Borges. **Organização e Cultura Brasileira.** 1993. 80f. Dissertação (Mestrado)-Escola de Administração de São Paulo - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1993.

CAMPOS, Vicente Falconi. **TQC - Controle da qualidade total** (no estilo japonês): Belo Horizonte: Bloch, 1992.

BUENO, Marcos. **Gestão pela qualidade total**: uma estratégia administrativa. Um tributo ao mestre do controle de qualidade total: Kaoru Ishikawa. s.n.t.

CANEN, Ana. **Institucional Evaluation, Knowledge and multiculturalism**: some ways ahead in Brazilian higher education, 2003.

CARDOSO, Fernando Henrique. **O modelo político brasileiro**. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1973.

_____. **A arte da política**: a história que vivi. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

CARDOSO, Miguel Pedro. **Mudança Ideológica para a qualidade**: uma abordagem antropológica. Niterói: EdUUFF, 2000.

CASTRO Celso e D'ARAÚJO Maria Celina. Democracia e Forças Armadas no Brasil da Nova República: balanço de uma pesquisa. In: ABREU, Alzira Alves de (Org.) **A Democratização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

CARVALHO, José Murilo de. **A burocracia imperial**: a dialética da ambigüidade. Dados n. 21. Rio de Janeiro. IURJ, 1974.

CARVALHO, Marcio Eurélio Rios. O significado do Estado Liberal de direito no Brasil do século XIX. **Revista Jurídica do IPTAN**. CHAVES, Jorge Fulgêncio Silva (Org.) Belo Horizonte: SOCRAFE, p. 63-78, 2006.

_____. **Ordem Pública e Privada no Império**. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

CAVALCANTI, Bianco Scelza. A gerência equalizadora: estratégias de gestão no setor público. In: MARTINS, Paulo Emilio Matos e PIERANTI, Octavio Penna (Org.) **Estado e Gestão Pública: visões do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: FGV, p. 277-312, 2006.

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

_____. **Cultura e democracia**: o discurso competente e outras falas. São Paulo: Cortez, 2005.

CONTERA, Cristina. Modelos de avaliação da qualidade da educação superior. In: SOBRINHO, José Dias: RISTOFF, Dilvo I. (Org.). **Avaliação democrática**: para uma Universidade cidadã. Florianópolis : Insular, 2002, p. 119-144.

CORBUCCI, Paulo Roberto. Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: da deserção do estado ao projeto de reforma. **Rev. Educ., Soc.**, Campinas, v. 25, n. 88, p. 677-701, Especial - out. 2004.

COSTA, Frederico Lustosa da. Condicionantes da reforma do estado no Brasil In: Paulo MARTINS, Emilio Matos e PIERANTI, Octavio Penna (Org.) **Estado e Gestão Pública: visões do Brasil contemporâneo**. Orgs. . Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 133-158 .

COUTINHO, Luciano. Governança pública, moralidade fiscal. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 2 out. 2005.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Intervenções**: O marxismo na batalha das idéias. São Paulo: Cortez, 2006.

CROSBY, Philip, B. **Qualidade, falando sério**. São Paulo: McGraw-Hill, 1994

DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos da teoria geral do Estado. 23ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

DEMING, Willian Edward. **Qualidade**: a revolução da administração. Rio de Janeiro: Marques-Saraiva, 1990.

DEMO, P. **Educação e Qualidade**. Campinas: Papyrus, 1994.

_____. **Qualidade e modernidade da educação superior**. Brasília: Educação Brasileira, p. 35-80, 1991.

DINIZ, Eli. Globalização, reformas econômicas e elites empresarias. 2 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

DRUCKER, Peter F. Os novos paradigmas da administração. **Exame**, São Paulo: 24 fev. 1999.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 2. ed. Porto-Alegre-SP, 1975.

FERREIRA, Naura Syria Carapeto. Repensando e ressignificando a gestão democrática da educação na "cultura globalizada". **Revista Educ. Soc.**, Campinas, v. 25, n. 89, p. 1227-1249, set./dez. 2004.

FERREIRA, Berta Weil Ferreira. **Análise de Conteúdo**. Disponível em <http://www.ulbra.br/psicologia-dicas-art.htm>. Acesso em: 07 mai 2006.

FIDALGO, Fernando Selma; MACHADO Lucília Regina de Souza. **Controle da Qualidade Total**: uma nova pedagogia do capital. Belo Horizonte. Ed. da UFMG, 1994.

FILHO, Gabriel Manzano. Corrupção se combate com um projeto nacional. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 2 out., 2006.

FONTOURA COSTA, José Augusto. Globalização e fim do Estado. In: DERANI, Cristiane e FONTOURA COSTA José Augusto **Globalização e Soberania** (Org.). Curitiba: Juruá, 2006.

- FRANCO, Maria Laura P. B. **Análise de Conteúdo**. 2 ed. Brasília: Líber livro, 2005.
- FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia** - saberes necessários à prática educativa. 29. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004.
- GAETANI, Francisco. A reforma do Estado no contexto latino-americano: comentários sobre alguns impasses e possíveis desdobramentos. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 49, n 2. abr-jun-1998..
- GALLO, Silvio. **Deleuze e a Educação**. Belo Horizonte: Autentica, 2003.
- GARVIN, David A. **Managing quality**: the strategic and competitive edge. New York: Harvard Business School, 1988.
- GENTILLI, Pablo A. A.; SILVA, Tomaz Tadeu da Silva. **Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação**: visões críticas. Petrópolis: Vozes, 2001.
- GENTILLI, Pablo, SUAREZ Daniel, STURBIN, Florencia; GINDÍN, Julián. Reforma Educativa Y Luchas docentes em américa latina. **Rev. Educ., Soc.**, Campinas, v. 25, n. 89, p. 1251-1274, set./dez. 2004.
- GIDDENS, Anthony. **Conseqüências da modernidade**. 5. ed. São Paulo: UNESP, 1998.
- _____. **Mundo em descontrole**: o que a globalização está fazendo de nós. Tradução: Maria Luiza X. de A Borges. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- GIROUX, Henry A. **Atos Impuros**: a prática política dos estudos culturais. São Paulo: Artmed, 2003.
- GONÇALVES, Alcindo. Soberania, globalização e direitos humanos. In: DERANI, Cristiane e FONTOURA COSTA José Augusto. **Globalização e Soberania**. Curitiba : Juruá, 2006.
- HADDAD Fernando (Org.). **Desorganizando o consenso**: nove entrevistas com intelectuais à esquerda. São Paulo: Fundação Perseu Abramo & Vozes, 1998.
- _____. Ministro da Educação. País investe em educação menos do que diz. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 14/out. 2005
- _____. Ministro da Educação. Brasil precisa de pacto social pela educação. Seminário Educação e Cooperação Acadêmica, 10/10-Paris. **Artigo enviado para o JC e-mail 11/out. 2005**, por Aroudinan Martins, Assessoria de Comunicação do MEC.
- HADDAD Fernando. Ministro da Educação. Unesco aprova troca da dívida externa por investimentos em educação. Seminário Educação e Cooperação Acadêmica, 10/10-Paris. **Artigo enviado para o JC e-mail 11/out. 2005** - Assessoria de Comunicação do MEC.

HARRINGTON H. James. **Aperfeiçoando os processos empresariais**. Tradução. Luiz Liske. Rev. Téc. Luciano Saboia Lopes Filho; São Paulo: Makron Books, 1993.

HEYNEMAN, Stephen P. Desarrollo Economico e intercambios internacionales em la reforma educativa. **Perspectivas**, v. 27, n. 4, dic, 1997.

IANNI, Octávio. **Teorias da Globalização**. 5 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

INSTITUTO NACIONAL DE QUALIDADE E AVALIAÇÃO – INE –, 1998.

JAMIL CURY, Carlos Roberto (Rel.). **Parecer CNE/CP 28/2001**, aprovado em 2 out 2001.

JURAN, J. M. A qualidade desde o projeto. São Paulo: Pioneira, 2ed, 1994.

KLIKSBERG, Bernardo. Um novo paradigma em gestão pública. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v. 116, n. 2, mai/jun.1988.

LAVAL, Christian. **A Escola não é uma empresa**: o neo-liberalismo em ataque ao ensino público. Londrina: Planta, 2004.

LESSA, Roberto. O mensalão e os jogos amorosos da governabilidade. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 12 jun. 2005a.

_____. Quando a substância é a honra. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 13 jun. 2005b.

LIMA Jr, Olavo Brasil. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 49. n. 2. abr/jun 1998.

MACHADO, Lucilia Regina de Souza. **Controle da Qualidade Total**: uma gestão do trabalho, uma nova pedagogia do capital. In: MACHADO, Lucilia Regina de Souza; FIDALGO, Fernando Selmar (Org.). Controle da Qualidade Total: uma nova pedagogia do capital. Belo Horizonte: Movimento da Cultura Marxista, 1994.

MARTIN, Hans Peter; SCHUMANN. **A armadilha da globalização**: o assalto à democracia e ao bem-estar social; Tradução Waldtraut U. E. Rose e Clara C. W. Sackiewicz , 5 ed. São Paulo: Globo, 1999.

MARTINS, Luciano. Reforma da Administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. **Caderno 08 - ENAP**, Brasília, 1997.

MATA, Speranza França da. Quem falou em gestão e política de educação e de saúde? **Revista da Educação** - IBMR, Rio de Janeiro, abr. 2005.

MATURANA, Humberto. **Emociones Y Lenguaje em educaciona y politica**. 9. ed. Chile: Dolmen Ediciones, 1997.

MÉSZÁROS, Istavam. **Educação para além do capital**. Tradução: Isa Tavares. São Paulo: Boitempo, 2005.

NAKAGAWA, Masayuki. **ABC – Custeio Baseado em Atividades**. São Paulo: Atlas, 1995.

NETA, Maria do Carmo Santos. **A formação docente**: uma contribuição á relação aluno aprendizagem no processo ensino-aprendizagem. In: PORTES, Écio Antônio (Org.). Diálogos sobre ensino, educação e cultura. Rio de Janeiro: E-papers, 2006.

_____. Avaliação: **Um instrumento do Programa de Qualidade do Serviço Público para controle social** – uma experiência. In: MATA, Speranza Franca da; ROCHA, Marise Santana da e FARIAS, Iara Rosa (Orgs.). Direito e Cidadania: interfaces científicas sob o olhar da educação. São João del-Rei: UFSJ, 2003.

_____. **Aplicação do Custeio Baseado em Atividades (ABC) aos serviços administrativos ligados à produção**: Estudo de Caso. 1997. 161f. Dissertação (Mestrado)-Instituto Militar de Engenharia, Rio de Janeiro, 1997.

NETTO, José Paulo. Crise do socialismo e ofensiva neoliberal. São Paulo: Cortez, 1993.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um estado para uma sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004.

_____. A agenda cristalizada, o Estado e o Governo Lula(II). **Serviço Social e Sociedade**, nº 76, São Paulo, nov. 2003. Edição na internet: La insígnia.

_____. A agenda cristalizada, o Estado e o Governo Lula(III). **Serviço Social e Sociedade**, nº 76, São Paulo, nov. 2003. Edição na internet: La insígnia.

_____. Um ano para não se esquecer. **O Estado de São Paulo**, São Paulo. 24. dez 2005, p.A 2.

_____. De volta ao Estado. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 24 mai 2006, p.A 2.

_____. Insegurança Estrutural. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 22 jul 2006, p.A 2.

_____. Esquerda e populismo na América Latina. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 01 jul 2006, p.A 2.

_____. **As possibilidades da política**: idéias para a reforma democrática do estado. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1998.

_____. **O outro lado da reforma do estado, especial para Gramsci e o Brasil**. Disponível em <http://www.artnet.com.br/gramsci/arquiv99.htm>. Acesso em 06 nov 2006.

NOVAES, Adauto (Org). **Invenção e crise do Estado**. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 2003.

OLIVEIRA, João Ferreira. **A reestruturação da educação superior no Brasil e o processo de metamorfose das universidades federais**: O caso da universidade Federal de Goiás (UFG). São Paulo, 2000. p. 210.

OSTRENGA, Michael. **Guia da Ernst e Young para gestão total dos custos**. Michael Ostrenga, com Terrence R. Ozan, Marcus D. Harwood, Robert D. McIlhattan. Tradução. Nivaldo Montingelli Jr. 2 ed Rio de Janeiro: Record, 1994.

PAIVA, Claudio Lacerda. **Introdução in depoimento**. Lacerda, Carlos. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1978.

POCHMANN, Márcio. Decadência e enriquecimento. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 02 nov 2005.

PRADO JUNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo: colônia**. , 23 ed São Paulo: Brasiliense. 1994.

Revista Brasileira de Educação, Campinas, n. 10, p. 33-57. jan./fev./mar./abr.1999.

REZENDE, Flávio da Cunha. Clinton e a reinvenção do governo federal: O National Performance Review. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 49. n. 1, jan-mar 1998.

REZENDE, Flávio da Cunha. **Por que falham as reformas administrativas?** Rio de Janeiro: FGV, 2004.

ROBLES, Júnior Antônio. **Custos da Qualidade**: uma estratégia para a competição global. São Paulo: Atlas, 1994.

SADE, Emir; GENTILLI, Pablo. **Pós-neoliberalismo II**: que Estado para que democracia? Petrópolis: Vozes, 2004.

SALEME, Edson Ricardo. A transmutação dos elementos formadores do Estado: a afirmação do DIP. In: DERANI, Cristiane Derani e FONTOURA COSTA, José Augusto (Coord). **Globalização e Soberania**. Curitiba : Juruá, 2006.

SANDERS, James R. **The program Evaluation Standards**: How to Assess Evaluations of educational Programs. 2nd Ed. London: Sage, 1994, 225p. (The Joint Committee on Standards for Educational Evaluation).

SANT'ANNA, Lourival. Brasil investe mal e não consegue corrigir distorções no ensino. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 4 dez 2005.

SANTOMÉ, Jurgo Torres. **A educação em tempos de neoliberalismo**. Porto Alegre: Artmed, 2003.

SEVERINO, A. Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico**. 14. ed. São Paulo: 1986.

SILVA, Ilse Gomes. **Democracia e participação na "reforma" do estado**. São Paulo: São Paulo, 2003.

SILVA JR., João dos Reis; SGUISSARDI, Valdemar. Reconfiguração da educação superior no Brasil e redefinição das esferas pública e privada nos anos 90.

SILVA, Girlene Lazaro. Seminário para Lideranças da Central de Movimentos Populares. - **Palestra sobre Políticas Públicas na Educação**. Vice-Presidente do SINTEAL, Maceió, 11 mai. 2002.

SOARES, Maria Susana Arrosa. **A Educação Superior no Brasil**. Brasília: CAPES, 2002.

SOBRINHO, José Dias. Universidade: processos de socialização e processo pedagógicos In. DIAS SOBRINHO, José, BALZAN Newton César **Avaliação institucional: teoria e experiências** (Org.) 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

SOUZA, Laura de Melo e. **Desclassificados do Ouro**. 4 ed. Rio de Janeiro: Graal, 2004.

TACHIZAWA, Takeshy; ANDRADE, Rui Otávio Bernardes de. **Gestão de Instituições de Ensino**. 2.ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001. (Parte V: Qualidade nas instituições de ensino, Capítulo 13: Princípios de qualidade aplicáveis a uma instituição de ensino, p. 237-274).

TENÓRIO, Fernando G; SARAIVA, Enrique J. Escorços sobre gestão pública e gestão social. In: MARTINS Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna. **Estado e Gestão Pública: visões do Brasil contemporâneo/** (Org.). Rio Janeiro: FGV, 2006, p.107-122.

TORRES, Iliana. **Controle de Qualidade Total: à maneira japonesa**. Rio de Janeiro: Campus, 1993.

TORRES, Ana Claudia Silveira. **Práticas Inovadoras de Gestão nas Áreas Administrativa e de Planejamento das IFEs**. MEC. Brasília, 2005.

TRAGTENBERG, Maurício. **Administração, poder e ideologia**. São Paulo: UNESP, 2005.

TRINDADE, Hélgio. A república em tempos de reforma universitária: O desafio do governo Lula. **Revista Educ., Soc.**, Campinas, v. 25, n. 88, p. 819-844, Especial, out. 2004.

URICOECHEA, Fernando. O minotauro imperial. Rio de Janeiro: DIFEL, 1978.

VIANNA, L. W. **Weber e a interpretação do Brasil**, p. 3, s.d

VILLA, Marco Antônio. Corrupção se combate com projeto nacional. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 2. Out. 2005

YIN, Roberto K. **Estudo de Caso**: planejamento e métodos. Tradução: Daniel Grassi. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

CONSULTAS BIBLIOGRÁFICAS

AZEVEDO, José Clóvis de. Escola cidadã, mercoescola e a reconversão cultural In FERREIRA, Márcia Vieira; GUGLIAN, Alfredo (Org.). **Fragments da Globalização da Educação**: Uma perspectiva comparada.

BOSCHI, Renato Raul (Coord), NETO, Octavio Amorin; IZECKSOHN, Vitor. **Pensamento Liberal no Brasil**. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1990.

BRUNER, J.S. **O processo da educação**. 3 ed. São Paulo: 1997.

CALDAS, Ricardo Wahrendorff . A reforma política no Brasil hoje. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 4/set./2005.

CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, João Ferreira de. **A reestruturação da Educação Superior no debate internacional**: a padronização das políticas de diversificação e diferenciação. Univ. soc., Brasília (DF), v. 10, n.21, 92-101, jan./abr. 2000.

CARR, David K; LITTMAN Ian D. **Excelência nos serviços públicos**: gestão da qualidade total na década de 90. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1992.

CHIAVENATO, Idalberto, **Teoria Geral da Administração**. 6. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

COSTA, Sérgio. Democracia Cosmopolita: déficits conceituais e equívocos políticos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.18, n. 53, out. 2003.

CROSBY, Philip B. **Qualidade é investimento**. 3. ed. Rio de Janeiro: Olympio, 1979.

ECO, Umberto. **Como se faz uma tese**. 20. ed. São Paulo: Perspectiva, 2005.

GARVIN, David A. **Gerenciando a Qualidade**: a visão estratégica e competitiva. Tradução. João Bezerra de Souza. Rio de Janeiro. Qualitymark, 1992.

HEYNEMAN, Stephen P. Desarrollo Economico e intercambios internacionales en la reforma educativa. **Perspectivas**. v. 28l, n. 4, dic 1997.

KONER, Leandro. **Marx**: Vida e obra. 6 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1983.

LUDKE, Menga; ANDRÉ Marli E. D. A. Pesquisa em educação: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

MENDONÇA, Erasto Fortes. Estado patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil. **Educação e Sociedade**. ano 22 – ago 2001.

MORGAN, Gareth. **Imagens da Organização**. Trad. Cecilia W. Bergamini, Roberto Coda – 1 ed, - 11. reimp. – São Paulo: Atlas, 2006

OLIVEIRA, Eliana de; ENS, Romilda Teodora. ANDRADE; Daniela B. S. Freire; DE MUSIS, Carlo Ralph. **Análise de Conteúdo e pesquisa na área da Educação**. Disponível em: <http://www.pucsp.br/pos/ped/rsee/ac2003.pdf>. Acesso em: 26 jun 2006

PAUL, Gustavo. A Justiça começa a mudar. EXAME. Ed. 862. Ano 40. N. 4. 1º/março/2006. Brasil/reformas. p.46-48

PENNA FIRME, Thereza Avaliação: Tendências e tendenciosidades. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 5-12, jan./mar. 1994.

_____.; LETICHEVSKY, Ana Carolina. O desenvolvimento da capacidade de Avaliação no século XXI: enfrentando o desafio da meta-avaliação. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 36, p. 289-300, jul./set. 2002.

QUEVEDO, René. **Quality, waste and value in white collar e enviroments**. Quality progress. Jan, 1991. p. 33-39

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da educação no Brasil**. 19. ed. Petrópolis: Vozes, 1997.

ROSAR, Maria de Fátima Félix; KRAWCZYK, Nora Rut. Diferenças da homogeneidade: Elementos para o estudo da política educacional em alguns países da América Latina. **Educação & Sociedade**, ano 22, n. 75, ago.2001.

SARMENTO, Carlos Eduardo. **FGV: 79% dos brasileiros acham o serviço público corrupto**. **O Globo**, Rio de Janeiro, 4 dez. 2005.

SCHEINKMAN, José Alexandre. Uma reforma universitária inadequada. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 6 nov 2005.

SCWELLA Erwin. Inovação no governo e no setor público: desafios e implicações para a liderança. **Revista do Serviço Público**, Brasília, N. 56(n. 3): p. 259:270. jul./set. 2005.

SINGER, Paul. **O que é socialismo hoje**. 10 ed. Petrópolis: Vozes, 1991.

SIQUEIRA, Angela C de. A regulamentação do enfoque comercial no setor educacional via OMC/GATS. **Revista Brasileira de Educação**, n. 26, p. 145-156, mai./jun./jul./ago. 2004.

UNESCO; **Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura. Conferência mundial sobre a educação superior**. (Projeto de Declaração mundial sobre ensino superior no século XXI: Visão e ação). Paris, 1998.

VEIGA-NETO, Alfredo. **Foucault e a Educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

VIEIRA, Liszt. **Cidadania e Globalização**. 8 ed. Rio de Janeiro: Record, 2005.

VIEIRA, Sofia Lerche. Neoliberalismo, privatização e educação no Brasil. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de. **Política educacional: impasses e alternativas**. 2 ed, Cortez, 1998.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)