

A Nova Gestão Pública e o impacto no ensino superior no Brasil: a experiência de uma universidade pública

Flávio Hermann Soares Andrade

Universidade do Porto
Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação

A Nova Gestão Pública e o impacto no ensino superior no Brasil: a experiência de
uma universidade pública

Autor: Flávio Hermann Soares Andrade

Dissertação apresentada à Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da
Universidade do Porto, para obtenção do grau de Mestre em Ciências da Educação.

Orientador: Professor Doutor António M. Magalhães

RESUMO

A presente dissertação buscou compreender os impactos da Nova Gestão Pública a respeito das funções de ensino, pesquisa e extensão de uma universidade pública brasileira. O campo empírico do estudo de caso se deu na Universidade de Brasília (UnB), instituição situada na capital federal do Brasil, tendo como análise a narrativa de conselheiros da Administração Superior pertencentes ao Conselho Universitário (CONSUNI), ao Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE) e de documentos oficiais da instituição. O estudo se baseou na fundamentação teórica das características e componentes da perspectiva da Nova Gestão Pública, confrontados com elementos específicos de uma instituição universitária.

A investigação permitiu encontrar diversas percepções na instituição sobre a função do ensino com finalidades política e social (saber como formação) e epistemológica individual, baseada em competências (saber vocacional como instrumentalização), a função da pesquisa com certa liberdade no ato de pesquisar no âmbito da universidade, a pressão externa da avaliação da pós-graduação, o produtivismo conectado a um fim quantitativo em sobreposição a elementos qualitativos e o foco na inovação tecnológica na produção do conhecimento. Por fim, na função das atividades de extensão encontramos a prevalência de uma relevância social e cultural destas atividades.

Palavras-chave: Nova Gestão Pública - Ensino Superior - Ensino - Pesquisa - Extensão

RESUMEN

La presente disertación buscó comprender los impactos de la Nueva Gestión Pública en las funciones de docencia, investigación y extensión de una universidad pública brasileña. El campo empírico del estudio de caso se llevó a cabo en la Universidad de Brasilia (UnB), institución ubicada en la capital federal de Brasil, con el análisis de la narrativa de los asesores de la Alta Administración pertenecientes al Consejo Universitario (CONSUNI), la Docencia, la Investigación y la Extensión (CEPE) y los documentos oficiales de la institución. El estudio se basó en el fundamento teórico de las características y componentes de la perspectiva de la Nueva Gestión Pública, confrontada con elementos específicos de una institución universitaria. La investigación permitió encontrar diferentes percepciones en la institución sobre el rol de la docencia con fines políticos y sociales (saber formar) y epistemológicos individuales, a partir de competencias (conocimiento vocacional como instrumentalización), el rol de la investigación con cierta libertad en el acto de investigar en el contexto. desde la universidad, la presión externa de la evaluación de posgrado, el productivismo combinado con un fin cuantitativo en elementos cualitativos superpuestos y un enfoque en la innovación tecnológica en la producción de conocimiento. Finalmente, en el rol de las actividades de extensión, encontramos el predominio de la relevancia social y cultural de estas actividades.

Palabras clave: Nueva Gestión Pública - Enseñanza Superior - Docencia - Investigación - Extensión

ABSTRACT

The present dissertation sought to understand the impacts of the New Public Management regarding the teaching, research and extension functions of a Brazilian public university. The empirical field of the case study took place at the University of Brasília (UnB), an institution located in the federal capital of Brazil, with the analysis of the narrative of Higher Administration advisers belonging to the University Council (CONSUNI), the Teaching, Research and Extension (CEPE) and the official documents of the institution. The study was based on the theoretical foundation of the characteristics and components of the New Public Management perspective, confronted with specific elements of a university institution.

The investigation made it possible to find different perceptions in the institution about the role of teaching with political and social (knowing how to form) and individual epistemological purposes, based on competences (vocational knowledge as instrumentalization), the role of research with a certain freedom in the act of researching from the university, the external pressure of postgraduate evaluation, productivism combined with a quantitative end in overlapping qualitative elements and a focus on technological innovation in the production of knowledge. Finally, in the role of extension activities, we find the prevalence of social and cultural relevance of these activities.

Keywords: New Public Management - Higher Education - Teaching - Research - Extension

RÉSUMÉ

La présente dissertation a cherché à comprendre les impacts de la Nouvelle Gestion Publique au sujet des fonctions d'enseignement, de recherche et d'extension d'une université publique brésilienne. Le champ empirique de l'étude de cas a eu lieu à l'Université de Brasilia (UNB), institution située dans la capitale fédérale du Brésil, mesuré à partir d'une analyse du récit des conseillers de l'Administration Supérieure appartenant au Conseil Universitaire (CONSUNI) du Conseil de l'Enseignement, Recherche et Extension (CEPE) et les documents officiels de l'institution. L'étude s'est fondée sur la justification théorique des caractéristiques et composantes de la perspective de la nouvelle gestion publique, confrontées à des éléments spécifiques d'une institution universitaire.

La recherche a permis de trouver diverses perceptions dans l'institution sur la fonction de l'enseignement à finalité politique et sociale (savoir comme formation) et épistémologique individuel, fondée sur des compétences (savoir occasionnel comme outil) la fonction de la recherche avec une certaine liberté dans l'acte de recherche au sein de l'université, la pression externe de l'évaluation de la remise des diplômes, la productivité liée à une fin quantitative superposant des éléments qualitatifs et l'accent sur l'innovation technologique dans la production de la connaissance.

Finalement, dans la fonction des activités d'extension, on trouve la prédominance d'une pertinence sociale et culturelle de ces activités.

Mots-clés: Nouvelle Gestion Publique - Enseignement Supérieur - Enseignement - Recherche - Extension

AGRADECIMENTOS

O percurso que se inicia com a ansiedade da primeira página em branco e vai até o suspiro da última palavra escrita é repleto de pessoas que compõem esta trajetória acadêmica e fazem parte de minha história. Ao fim, apesar de muitas vezes solitário o caminhar do mestrado, você se depara que na verdade nunca esteve só.

Agradeço a minha família que sempre entendeu e apoiou as minhas escolhas. Aos meus amigos que são parte integrante de uma família que escolhemos conviver nesta existência. Agradeço a minha companheira por me ouvir tantas vezes sobre a pesquisa e se debruçar na leitura e revisão da minha dissertação.

Agradeço aos funcionários da Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação (FPCEUP) que sempre foram solícitos e cordiais nos momentos que estive na faculdade.

Agradeço às pessoas envolvidas do meu trabalho - em especial à Renata Mendes e ao professor Volker - que acreditaram em mim e apoiaram a minha ida à Portugal com a conciliação do teletrabalho e a realização dos meus estudos.

Agradeço aos funcionários da Universidade de Brasília (UnB) pertencentes à Reitoria que propiciaram o meu acesso aos Conselheiros participantes desta pesquisa.

Agradeço aos participantes desta pesquisa que dispuseram de seus tempos para narrar as suas trajetórias dentro da UnB e responder as minhas perguntas nas entrevistas.

Agradeço a todos os professores da FPCEUP que trouxeram grandes reflexões e despertaram novos horizontes - em especial a professora Maria Amélia Tomás Veiga, pela sua lucidez acadêmica e calma nos momentos de aflição estudantil.

Por fim e não menos importante, agradeço ao meu orientador, professor doutor António Magalhães, pela sua sapiência, sua maiêutica em sala de aula e pelos momentos de troca durante o percurso desta orientação.

A todos vocês agradeço e compartilho os méritos desta pesquisa.

“Quanto mais as ideias se tornam automáticas,
instrumentalizadas, menos alguém vê nelas
pensamentos com um significado próprio.
São consideradas como coisas, máquinas”
(Horkheimer, *Eclipse da Razão*)

LISTA DE SIGLAS

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BDTD - biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações

CEG - Câmara de Ensino e Graduação

CEPE - Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão

CONSUNI - Conselho Universitário

CAD - Conselho de Administração

CAC - Conselho de Assuntos Comunitários

CEG - Conselho de Ensino de Graduação

CEX - Conselho de Extensão

CPP - Conselho de Pesquisa e Pós-Graduação

CPLAD - Conselho de Planejamento e Administração

CCD - Conselho de Carreira Docente

CGP - Conselho de Gestão de Pessoas

CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

CNE - Conselho Nacional de Educação

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior

DEG - Decanato de Ensino e Graduação

DIRPE - Diretoria de Pesquisa

DPA - Diretoria de Apoio a Projetos Acadêmicos

DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público

ERIC - Education Resources Information Center

EC - Emenda Constitucional

FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos

FAPs - Fundações Estaduais de Amparo a Pesquisa

FINATEC - Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos

FUNAPE - Fundação de Apoio à Pesquisa da Universidade Federal de Goiás

FMI - Fundo Monetário Internacional

IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor

IFES - Instituições Federais de Ensino Superior

LP - Laboratório de pesquisa

LPM - Laboratório de Pesquisa Multiusuário

LPI - Laboratório de Pesquisa e Inovação

LIAP - Laboratórios e outra Infraestruturas de Apoio à Pesquisa

MEC - Ministério da Educação

MCTIC - Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações

MARE - Ministério da Administração Federal e reforma do Estado

NITCDT - Núcleo de Inovação Tecnológica/Centro de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico

NGP - Nova Gestão Pública

PDRAE - Plano Diretor da Reforma do Estado

PAIUB - Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras

PDI - Plano de Desenvolvimento Institucional

PPPI - Projeto Político Pedagógico Institucional

REUNI - Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

PNE - Plano Nacional de Educação

RLI - Receita Líquida de Impostos

SciELO - Scientific Electronic Library Online

UnB - Universidade de Brasília

TABELAS

Tabela 1: doctrinal components of new public management

Tabela 2: três conjuntos de valores fundamentais na gestão pública

Tabela 3: setores do Estado, Formas de Propriedade e de Administração

Tabela 4: comparativo de Base de dados sobre as palavras “Nova Gestão Pública”, “New Public Management”, “Ensino Superior” e “High Education”

Tabela 5: síntese das características do modo 1 e modo 2 de produção de conhecimento

Tabela 6: diagrama de Gibson Burrell e Gareth Morgan

Tabela 7: número de participantes entrevistados discriminados por categorias

Tabela 8: dimensões e categorias de análise

Tabela 9: documentos-base de análise

Tabela 10: estrutura da UnB na época de sua fundação

Tabela 11: regiões de influência da UnB

Tabela 12: áreas de tecnologia e setores conforme Portaria MCTI nº 1.122/2020

RESUMO	2
RESUMEN	3
ABSTRACT	4
RÉSUMÉ	5
AGRADECIMENTOS	6
LISTA DE SIGLAS	8
TABELAS.....	11
INTRODUÇÃO.....	14
1. Pistas de um tema.....	15
2. Organização dos capítulos	18
CAPÍTULO I - REFERENCIAL TEÓRICO NA CONSTRUÇÃO DA PROBLEMÁTICA DO ESTUDO.....	19
1.1 Antecedentes históricos.....	20
1.2 Movimentos políticos internacionais de implementação da Nova Gestão Pública: Reino Unido, Nova Zelândia e Estados Unidos	23
1.3 Contextualização do Brasil para o desenvolvimento da Nova Gestão Pública	25
1.4 Características da Nova Gestão Pública.....	29
1.5 Universidades como instituições complexas.....	34
1.6. Os efeitos da Nova Gestão Pública no Subsistema de Ensino Superior	40
CAPÍTULO II - OPÇÕES METODOLÓGICAS, ESTRATÉGIAS DE INVESTIGAÇÃO E TÉCNICA DE RECOLHA DE DADOS.....	52
2.1 Opções metodológicas	53
2.1.1 Matriz epistemológica de análise	53
2.1.2 Tipologia da Pesquisa	56
2.2 O contexto da Universidade de Brasília (UnB).....	58
2.3 Recolha dos dados.....	62
2.4 Interpretação dos dados	65
CAPÍTULO III - ANÁLISE DOS DADOS.....	67
3.1 Governança e Gestão.....	72
3.1.1 Concentração de poderes	72
3.1.2 Gestão da autonomia financeira e orçamentária	74
3.2 Ensino	78
3.3 Pesquisa.....	85
3.3.1 Liberdade do ato de pesquisar versus controle institucional.....	86
3.3.2 Papel da CAPES na avaliação da pós-graduação e o produtivismo.....	87

3.3.3 Aplicação e inovação tecnológica na produção do conhecimento	90
3.4 Extensão	93
CONSIDERAÇÕES FINAIS	98
Contribuições e limitações da pesquisa.....	103
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	105
APÊNDICE A	112
MODELO DE E-MAIL CONVITE AOS PARTICIPANTES DA PESQUISA.....	112
APÊNDICE B	114
TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	114
APÊNDICE C – GUIÃO DA ENTREVISTA.....	116

INTRODUÇÃO

1. Pistas de um tema

O tema desta pesquisa surge de uma reflexão a fim de compreender como se encontra o ensino superior brasileiro, por meio de uma universidade pública, no que diz respeito à sua gestão do ensino, da pesquisa e da extensão, correlacionado e confrontado com o movimento da Nova Gestão Pública.

A Nova Gestão Pública (NGP) se afirma pela sobreposição dos aspectos técnicos e gerenciais acima de qualquer programa ou posição política. Este discurso de prevalência do uso de técnicas e instrumentos de gestão, além de deslocar a eficiência para uma finalidade que se esgota em si mesma, remete a um posicionamento que se diz acima de qualquer programa ou decisão de cunho político e ideológico. No entanto, por detrás da suposta neutralidade existe uma filosofia neoliberal de competitividade, de virtude do mercado e descrença no Estado e na Administração Pública, enquanto reguladores.

A NGP surgiu como um modelo de gerenciamento do Estado reformado pela sua adequação ao diagnóstico de sua crise, a partir das recomendações do Consenso de Washington para os países latino-americanos (Paes de Paula, 2005). Este modelo enfatiza a profissionalização e o uso de práticas de gestão do setor privado para o ambiente público. Trata-se de um modelo pós-burocrático que possui como premissas a assunção de aspectos econômico financeiros - *accountability*, desempenho, medição de produtividade - como um fim em si mesmos para a busca de soluções aos problemas governamentais. Segue quadro resumo que traz as características da NGP:

Origem	Movimento internacional pela reforma do Estado que se iniciou nos anos 1980 e se baseia principalmente em modelos inglês e estadunidense
Projeto Político	Enfatiza a eficiência administrativa e se baseia no ajuste estrutural, nas recomendações dos organismos multilaterais internacionais e no movimento gerencialista
Dimensões estruturais enfatizadas na gestão	Dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa
Abertura das instituições políticas à participação social	Participativo no nível do discurso, mas centralizador no que se refere ao processo decisório, à organização das instituições políticas e à construção de canais de participação popular
Abordagem de gestão	Gerencialismo: enfatiza a adaptação das recomendações gerencialistas para o setor público

Fonte: Paes de Paula (2005) - com adaptações

As formulações deste modelo demonstram uma neutralidade pela legitimidade do uso de técnicas e instrumentos na gestão, com a tentativa de permanecer acima de um programa e discurso político. Contudo, detrás da suposta neutralidade existe uma apropriação da filosofia neoliberal e a transposição dos modelos de gestão de organizações privadas no setor público (Amaral; Magalhães, 2008). “É uma prática que envolve a ação e a tomada de decisão por meio de discursos legitimadores de eficiência e eficácia” (Veiga *et. al*, 2015).

A busca por desempenho baseada na eficiência e o foco na dimensão econômico-financeira e institucional administrativa, com instrumentos e ferramentas oriundas do mercado, são inseridos no ambiente universitário, promovendo uma tensão entre autonomia institucional e produtividade social que pode ser lida como crise. Esta crise nas universidades é manifesta “na medida em que a sua especificidade organizativa é posta em causa e se lhe pretende impor modelos organizativos vigentes noutras instituições tidas por mais eficientes” (Santos, 1994:166).

Este movimento é permeado pela inserção de metodologias gerenciais e se apoia na premissa da eficiência a fim de se conseguir o máximo de *output* com o mínimo de *input*, tendo a *performance* como figura central. Em consequência, os critérios de racionalidade econômica podem se sobrepor e posicionar à margem os critérios de relevância social e cultural do ensino superior.

O deslocamento das universidades para uma abordagem econômico racionalista e gerencialista é um reflexo do papel dessas instituições na atualidade, caracterizado pela sociedade do conhecimento e pelo regime de acumulação flexível do capital. O conhecimento como fator central de produção na contemporaneidade traduziu-se na pressão nessas instituições sobre a sua produção, formação e a sua relevância econômica (Magalhães, 2004).

As mudanças realizadas no subsistema de ensino superior, em âmbito internacional e nacional, levantaram questões para entender os efeitos gerados no formato das instituições universitárias, na forma de governar, gerir e em sua autonomia. Assim, como objetivo central, esta pesquisa busca compreender os impactos na Universidade, a partir da Nova Gestão Pública como narrativa presente em documentos oficiais e na percepção dos Conselheiros da Administração Superior da instituição. A partir deste objetivo central temos os seguintes objetivos específicos:

- Analisar a influência da Nova Gestão Pública a partir dos elementos discursivos dessa narrativa pública em documentos oficiais e na percepção dos atores-chaves da Administração Superior sobre o conceito que suporta a função de “ensino”;

- Analisar a influência da Nova Gestão Pública a partir dos elementos discursivos dessa narrativa pública em documentos oficiais e na percepção dos atores-chaves da Administração Superior sobre o conceito que suporta a função de “pesquisa”;

-Analisar a influência da Nova Gestão Pública a partir dos elementos discursivos dessa narrativa pública em documentos oficiais e na percepção dos atores-chaves da Administração Superior sobre o conceito que suporta a função de “extensão”.

A instituição escolhida para esta pesquisa foi a Universidade de Brasília (UnB), localizada no Brasil, na cidade de Brasília, no campus do Plano Piloto e em diversos campi distribuídos pelo Distrito Federal. A seleção desta universidade se deu pela diferenciação de seu modelo, no ato de fundação, em relação às tradicionais universidades do país. Enquanto a prática adotada no Brasil à época era a de criação de universidades por meio de confederação de escolas, em sua maioria, com cursos aplicados para a formação profissional - engenharia, medicina, direito e farmácia, a Universidade de Brasília foi idealizada por Darcy Ribeiro e Anísio Teixeira como um modelo que pudesse integrar e garantir a associação do ensino com a pesquisa e uma coordenação das atividades de todas as unidades básicas e profissionais (Sguissardi, 2009).

A escolha pela Universidade de Brasília (UnB) se deu por se tratar de uma instituição que, em tese, não coincide com os propósitos vigentes do movimento da NGP, aproximando-se mais de um modelo neo-humboldtiano do que de um modelo neonapoleônico (Sguissardi, 2009).

A pesquisa é de natureza qualitativa e consiste num estudo de caso, o qual permite ao pesquisador analisar elementos ou fatores presentes em determinado contexto organizacional, contribuindo para o aprofundamento do objeto estudado (Yin, 2001).

Com a definição da universidade, optou-se pela escolha de 2 (dois) conselhos da Administração Superior da instituição, para identificar as mudanças e elementos da NGP nas funções do ensino, da pesquisa e da extensão: Conselho Universitário (CONSUNI) e Conselho

de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE). Somado às entrevistas e à escuta dos/das integrantes, buscou-se ainda analisar os documentos oficiais da instituição.

2. Organização dos capítulos

Na sequência da introdução, seguimos com o **Capítulo I**, no qual apresentamos os referenciais teóricos desta dissertação, a construção da problemática, as questões e os objetivos da pesquisa.

O **capítulo II** traz o percurso metodológico da pesquisa, espaço este que apresenta-se a matriz epistemológica, o tipo de pesquisa, a justificativa da instituição participante do estudo de caso, o modo de recolha dos dados e do instrumento analítico e metodológico.

O **capítulo III** apresenta a discussão e análise dos dados coletados, por meio de diálogos, entrevistas e análise de textos e documentos, sendo estas partes, a todo momento, correlacionadas com o referencial teórico tratado na pesquisa.

A título de conclusão, nas considerações finais voltamos a uma análise dos resultados da dissertação, de modo a refletir sobre os dados encontrados, lançar possíveis contribuições da pesquisa às ciências da educação, bem como tratar de suas limitações.

Ao fim, apresentamos as referências bibliográficas e os apêndices.

CAPÍTULO I - REFERENCIAL TEÓRICO NA CONSTRUÇÃO DA PROBLEMÁTICA DO ESTUDO

Este capítulo aborda as bases históricas e teóricas que fundamentaram a NGP, as suas características e os impactos existentes no subsistema de ensino superior. Inicialmente, trataremos dos antecedentes históricos do período moderno, para contextualizar o formato de sociedade a partir do modelo liberal clássico. Em seguida, trataremos, em específico, as crises econômicas do século XX, as quais culminaram no desenvolvimento da NGP, após a falência declarada do modelo do Estado de Bem-Estar Social. Na sequência, serão apresentadas as características da NGP e as mudanças estabelecidas na Administração Pública brasileira. Por fim, apresentaremos as peculiaridades do subsistema de ensino superior, por meio do *ethos* institucional da universidade, e algumas mudanças existentes no formato destas instituições correlacionadas com o movimento da NGP, a partir da literatura especializada.

Faz-se necessário destacar que a especificação e o detalhamento da NGP se encontra no tópico 1.4 (Características da Nova Gestão Pública), apesar do termo aparecer anteriormente, para que se contextualize historicamente e demonstre o período de seu surgimento.

Preferimos utilizar a denominação de Nova Gestão Pública e não os conceitos de managerialismo, novo managerialismo ou gerencialismo. Conforme Santiago (2005), podemos considerar os conceitos equivalentes, além do que, a nova gestão pública enfatiza “mais as mudanças meso e micro-sistêmicas nos campos organizacionais e de gestão das instituições” (*ibid.*:4), foco a ser abordado nesta dissertação.

1.1 Antecedentes históricos

A constituição da sociedade civil presente na modernidade pavimenta o pensamento liberal e discute a respeito do público e do privado, do contrato social estabelecido para a formação da sociedade civil e da passagem do direito natural para o direito civil.

John Locke (1991), considerado o pai do liberalismo, afirmava a necessidade do pacto social para a preservação dos direitos e da liberdade civil entre os homens. Este pacto se faz necessário para evitar o estado de guerra, quando há uma sobreposição e um domínio de um grupo existente sobre outro. Em outras palavras, cada indivíduo se exime de obter um poder arbitrário e absoluto em prol de um acordo social e comunitário, com a finalidade de poder conviver minimamente de modo harmônico e garantir, assim, a preservação da liberdade e a garantia de seus direitos.

Este pacto social constitui-se a partir de um *ethos* público. O grande Leviatã só existe enquanto poder absoluto por derivação e outorga da sociedade, a fim de mediar as relações sociais e preservar a continuidade do gênero humano. Ao retirarmos o Estado, voltaremos a uma anomia e a um iminente estado de guerra, uma sobreposição de vontades no âmbito privado em relação ao público. Desta forma, a instituição do Estado moderno e o poder político emergem da sociedade e são submetidos a este por uma deliberação e convenção sociais.

O público se identifica com a sociedade que, por sua vez, dá origem ao poder político pela figura do Estado. Sguissardi *et. al.* (2005) afirmam a existência do público como polo antitético do privado e na contradição existente em qualquer esfera da atividade humana. Esta contradição deriva, por exemplo, de atividades, até então individuais no estado natural, como legislar, julgar e executar, transferidas a esfera normativa do pacto social (o Estado).

Pode-se apontar para um duplo movimento que produziria a indissociável contradição público/privado na sociedade e no Estado moderno. Isso implica a predominância de um polo da contradição, o público, ou do seu antitético, o privado, em função de como se organizam a sociedade, o Estado e as relações entre eles mediadas pelo poder político, com base na natureza e na economia. No entanto, como seu lugar é a sociedade, seu *ethos* deve ser, segundo a concepção liberal clássica, predominantemente público (Sguissardi *et. al.*, 2005).

A constituição da figura do Estado no período moderno e a garantia da esfera pública para a consolidação da cidadania e a preservação dos direitos individuais trouxeram à baila a discussão sobre o papel do Estado e sua amplitude e composição na sociedade. Adam Smith, pensador liberal clássico, creditava ao Estado as seguintes funções na sociedade: manter a segurança interna e externa, garantir o cumprimento dos contratos e prestar serviços essenciais de utilidade pública (Paes de Paula, 2005). As demais atividades dentro da sociedade eram destinadas ao mercado que fazia o seu próprio papel de regulador das trocas.

A primeira metade do século passado é marcada pela Grande Depressão de 1929, a qual remete a uma crise do mercado e do próprio Estado Liberal. Em consequência desta crise, o modelo estadista liberal cedeu lugar à emergência do Estado Social-Burocrático, sendo:

Social porque assume o papel de garantir os direitos sociais e o pleno-emprego; burocrático, porque o faz através da contratação direta de burocratas. Reconhecia-se, assim, o papel complementar do Estado no plano econômico e social. Foi assim que surgiram o Estado do Bem-Estar nos países desenvolvidos e o Estado Desenvolvimentista e Protecionista nos países em desenvolvimento (Bresser Pereira, 1998:52)

A crise de 1929 problematiza a ideia defendida sobre a não-intervenção estatal. É desta época que o economista John Maynard Keynes trouxe alternativas concorrentes à política

econômica liberal vigente. Dentre suas recomendações, existia a necessidade de uma maior intervenção estatal para estimular o crescimento econômico, promover o bem-estar social e a geração de empregos. A doutrina keynesiana deu início ao denominado Estado de Bem-Estar Social, realizado pelos governos europeus nos pós-guerra e pelos Estados Unidos por meio do governo de Theodore Roosevelt (Paes de Paula, 2005.).

Entre 1940 e início de 1970, o modelo keynesiano foi hegemônico no mundo ocidental, na Europa e nos EUA, no formato da gestão estatal e da relação entre Estado e o mercado. Até então nesta época, de modo marginal e destoante, os movimentos neoliberais de intelectuais se organizavam e buscavam se fortalecer, contrapondo ao planejamento econômico e as características do keynesianismo. Três centros de pensamento foram importantes na fundamentação do modelo neoliberal: a *London School of Economics*; a escola austríaca, representada por Hayek, Mises e Popper, e a Escola de Chicago. Em 1947, surgia na Suíça a *Mont Pelerin Society*, com a finalidade de centralizar os esforços dos intelectuais defensores do livre-mercado espalhados pelo globo (Paes de Paula, 2005).

A partir da década de 1970, o modelo do Estado de Bem-Estar Social demonstra sinais de seu esgotamento por conta da internacionalização dos problemas econômicos – crise do petróleo, inflação, estagnação e avanço da economia asiática no mercado internacional. A adequação do contrato entre produção e consumo, ou seja, o modelo fordista de produção e o Estado garantidor dos direitos sociais, cede espaço aos adeptos do livre-mercado, por conta do crescimento exponencial dos gastos estatais em relação ao PIB. Os seguintes obstáculos e desafios foram colocados a respeito do regime do Estado providência:

A dificuldade em assegurar as promessas do pleno emprego; As desigualdades no acesso aos bens sociais e educativos (impacto limitado das políticas redistributivas); O aumento do peso da fiscalidade; Os problemas de adaptação do regime burocrático-profissional aos novos contextos econômicos e às mudanças na divisão social do trabalho (transição de um regime ‘taylorista/fordista/burocrático’ de organização da produção, distribuição e consumo de bens para um regime que pode ser eventualmente caracterizado como ‘pós-taylorista/fordista/burocrático’) (Santiago, 2005:14)

As reformas, em contraposição ao modelo keynesiano, tiveram um caráter conservador na maioria dos casos, na medida em que a solução da crise fiscal seria a reconfiguração do aparato regulatório e burocrático do Estado (Carvalho, 1999). Esta fase ocorre em paralelo à ascensão de governos conservadores no Reino Unido e nos EUA de Margareth Thatcher e Ronald Reagan, respectivamente, países pioneiros no desenvolvimento da NGP.

1.2 Movimentos políticos internacionais de implementação da Nova Gestão Pública: Reino Unido, Nova Zelândia e Estados Unidos

O movimento que culminou no surgimento da NGP, a partir das transformações políticas e na reconfiguração do Estado, teve início no Reino Unido. Margareth Thatcher, primeira ministra, na época, resgatou os valores da era vitoriana que retoma a cultura empreendedorista dos britânicos (Paes de Paula, 2005).

A disseminação do neoliberalismo no caso britânico teve o seu favorecimento devido à presença dos representantes da escola de Chicago nas universidades e a atuação dos *think tanks* neoconservadores, constituídos por “centros de pensamento em geral dedicados ao estudo do Estado, das políticas governamentais e do desenvolvimento econômico” (Paes de Paula, 2005:37).

O restabelecimento do livre-mercado aliado com a difusão da cultura empreendedorista no Reino Unido trouxe alterações na reconfiguração da máquina pública. O programa *Next Steps*, núcleo da reforma do Estado da era Thatcheriana, “recomendava a descentralização das atividades do Estado por meio da criação de agências executivas e da terceirização de serviços públicos” (Paes de Paula, 2005:47). Esse modelo, também implementado da mesma forma no Brasil (Bresser Pereira, 1998), faz a separação entre um núcleo estratégico e um setor executivo, sendo este, acompanhado por meio de contratos de gestão e indicadores de desempenho. As seguintes medidas organizacionais e administrativas foram realizadas no Reino Unido:

Descentralização do aparelho de Estado, que separou as atividades de planejamento e execução do governo e transformou as políticas públicas em monopólio dos ministérios; privatização das estatais; terceirização dos serviços públicos; regulação estatal das atividades públicas conduzidas pelo setor privado; uso de ideias e ferramentas gerenciais advindas do setor privado (Paes de Paula, 2005:47)

A Nova Zelândia também implementou reformas econômicas e administrativas semelhantes e influenciadas pelo modelo britânico. A justificativa é semelhante entre os dois países: “inchaço da máquina estatal pelo aumento progressivo dos gastos públicos e pela alegação de melhoria do desempenho e eficiência do setor público” (Paes de Paula, 2005:50).

Diferentemente do Reino Unido, em que o governo era do Partido Conservador, na Nova Zelândia as reformas ocorreram em 1984 com o Partido Trabalhista, o qual teve a sua reeleição, em 1987.

A reconfiguração do Estado se deu com a separação entre quem elabora as políticas públicas e cria as estratégias, neste caso, os ministros, e quem executa o serviço, sendo controlados pelos ministérios por meio de instrumentos de *performance* e desempenho – os departamentos (Carvalho, 1997).

Três conceitos são fundamentais para entender esta relação: *outcomes*, *outputs* e *inputs*. Podemos designar *outcomes* como os resultados desejados a partir das prioridades estratégicas dos ministros para a destinação dos recursos públicos. Já nos *outputs*, temos os produtos, bens e serviços desenvolvidos pelos departamentos do governo. Os responsáveis dos departamentos estão obrigados à *accountability*, isto é, são responsáveis pelas suas decisões processuais durante o serviço, no entanto, devem especificar os *outputs* em contrato formal acordado entre o ministro e o executivo-chefe do departamento. Por fim, os *inputs* são os recursos necessários para atingir os resultados estabelecidos entre ministro e o seu departamento (Carvalho, 1997). Em síntese, a relação entre ministro e executivo-chefe ocorre da seguinte forma:

Cabe ao ministro a tarefa de determinar as prioridades departamentais, especificar os *outcomes* desejados e os *outputs* que os departamentos devem alcançar. Além disto, deve monitorar a consecução dos resultados e a *performance* dos departamentos sob sua responsabilidade. De outra parte, os ministros são responsáveis pela escolha dos *outcomes* e dos *outputs* e respondem pelos seus atos diretamente ao Primeiro-Ministro e ao Parlamento. Ao executivo-chefe cabe garantir o alcance dos resultados requeridos pelo ministro, e, por outra parte, é o responsável direto por qualquer falha na consecução dos objetivos departamentais (Carvalho, 1997:19).

O contrato de gestão e a mensuração da *performance* como instrumento de controle gerencial foram implementados tanto no Reino Unido quanto na Nova Zelândia. Este formato de separar um núcleo estratégico de um operacional e acompanhar quantitativamente a execução do serviço teve impacto na forma de incremento salarial, em outras palavras, a utilização do instrumento de acompanhamento e o controle transformou-se num sistema de bônus condicionado pela *performance* dos departamentos.

Alguns ministros na Nova Zelândia acreditavam que o instrumento não necessariamente trouxe os benefícios desejados. A quantificação em detrimento da dimensão qualitativa, a *performance* em si como a busca de resultado, os *turnover* dos executivos-chefes, reduzindo a eficiência e a efetividade do processo gerencial, eram elementos de crítica sobre as práticas adotadas no país (Carvalho, 1997).

Enquanto o Reino Unido atrelava conservadorismo com liberalismo em suas políticas, na crença de que se “as tendências perniciosas do livre-mercado fossem monitoradas pelos valores cristãos, a livre-empresa seria moralmente superior em relação a qualquer outra forma de associação humana, pois confere maior liberdade e responsabilidade social aos indivíduos”

(Paes de Paula, 2005:44), os Estados Unidos, apesar de também terem um governo neoconservador, focavam, sobretudo, na questão técnica e em novas práticas gerenciais para controlar a máquina pública.

O empreendedorismo britânico deu lugar ao movimento gerencialista estadunidense. Este gerencialismo intensificou o esvaziamento da questão política do movimento da NGP com o avanço da indústria do *management* e um discurso composto pelos seguintes elementos: “a crítica das organizações burocráticas e a valorização da cultura do *management* e a conversão de técnicas e práticas administrativas em ‘modismos gerenciais’” (Paes de Paula, 2005:54).

O movimento “reinventando o governo”, desencadeado pelo trabalho de David Osborne e Ted Gaebler (1994), fortaleceu a absorção de práticas administrativas do setor privado no ambiente público e reforçou a cisão entre a política e a administração. Ademais, instituições de ensino americano, como a *Training School for Public Service* e o *National Institute of Public Administration*, afirmavam de forma categórica que “uma sociedade democrática deveria agir racionalmente pelos interesses públicos, baseando-se em técnicas contábeis, econômicas e de administração” (Paes de Paula, 2005:61).

Os casos relatados sobre a reformulação do Estado, a saída da crise do período keynesiano e o surgimento da NGP trazem alguns pontos em comum que se assemelham em grande medida com as reformas realizadas no Brasil. O objetivo de situar os movimentos internacionais faz-se necessário para poder entender como ocorreram as influências no contexto latino-americano e brasileiro. Diferentemente de uma posição neoconservadora, o Brasil tentou uma abordagem social-democrata, semelhante com os acontecimentos seguintes no Reino Unido, com a denominada Terceira Via, corrente sociológica do conselheiro Antony Giddens, sob a gestão de Tony Blair (Paes de Paula, 2005).

A secção seguinte trata da contextualização e implementação da NGP no Brasil. Na sequência, traremos em detalhe os princípios e ferramentas deste modelo.

1.3 Contextualização do Brasil para o desenvolvimento da Nova Gestão Pública

Após a crise de 1929, enquanto os países centrais da Europa davam início ao desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social, o Brasil iniciava a sua transição de um modelo patrimonialista para um modelo burocrático. Em 1933 foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), sob o governo de Getúlio Vargas. Este

departamento é considerado um símbolo pioneiro da tentativa em implementar uma burocracia profissional em solo brasileiro.

O governo de Vargas ainda carregava traços de um modelo patrimonialista e populista, apesar de romper com a velha política estabelecida no início da República. A forma de governar e configurar o Estado girava em torno de um resquício de uma política patrimonial, herança do período colonial, com pequenas mudanças que buscavam um modelo burocrático caracterizado pelo sistema de mérito, profissionalização e impessoalidade. No entanto, a força política ainda exercia o poder para que o sistema de mérito e o emprego público estivessem dentro de um merecimento subordinado a um favor político (Paes de Paula, 2005).

O período do regime militar (1964-1985) marca outra tentativa em profissionalizar o serviço público e racionalizar a forma de gerir e governar a máquina pública. Bresser Pereira (1996), um dos ideólogos e ministro do governo de implementação da NGP na década de 1990, caracteriza a reforma nos anos 1960, por meio do Decreto-Lei nº 200/67, como a primeira tentativa de reforma gerencial da administração pública brasileira, por conta da

(...) transferência das atividades de produção de bens e serviços para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mistas, consagrando e racionalizando uma situação que já se delineava na prática. Instituíram-se como princípios de racionalidade administrativa o planejamento e o orçamento, a descentralização e o controle dos resultados. Nas unidades descentralizadas foram utilizados empregados celetistas, submetidos ao regime privado de contratação de trabalho. O momento era de grande expansão das empresas estatais e das fundações (Bresser Pereira, 1996:7)

A descentralização por meio da criação de autarquias e fundações, os princípios da racionalidade administrativa e o controle de resultados são reformas que dão início à inserção da NGP, denominado pelo próprio idealizador, no caso brasileiro, como a primeira reforma gerencial na administração pública. Ademais, a descentralização realizada e prevista no normativo indicava a separação entre o nível de quem dirige e delega e o setor que executa as demandas planejadas, caso semelhante aos descritos em outros países.

A reforma consolida uma tecnocracia estatal que ainda mantém um resquício do patrimonialismo tradicional. Denominado de patrimonialismo burocrático, esse modelo emancipa os grupos funcionais e especializados que utilizam de um saber técnico para legitimarem o poder e o controle da economia dentro do estamento.

A forte hierarquização do regime militar, a reduzida participação social e uma configuração de cima para baixo na elaboração e execução das políticas públicas permitiram também uma negociação entre burocratas e políticos, denominada de patrimonialismo político:

aqueles utilizavam meios para incorporar os esforços de participação política, de modo a criar vínculos com as lideranças políticas e cooptá-las para a concessão de cargos públicos (Schwartzman, 1982).

A crise política e econômica do período militar, após o período de ufanismo e de “milagre econômico”, caracterizado por um desenvolvimento atrelado a uma crise fiscal, dá início ao processo de retomada da democracia em 1988. Esta transição é marcada por um retorno ao pensamento burocrático tradicional instituído ainda nos anos 1930, acrescido do populismo dos anos 1950. “Num momento em que o país necessitava urgentemente reformar a sua administração pública, de forma a torná-la mais eficiente e de melhor qualidade, aproximando-se do mercado privado de trabalho, o inverso foi realizado” (Bresser Pereira, 1996:13).

O pensamento burocrático tradicional é afirmado por Bresser Pereira (1996) pelo fortalecimento de uma administração pública centralizada, hierárquica e rígida, dando prevalência à administração direta em detrimento da administração indireta, bem como o sacramento de princípios de uma administração arcaica, burocrática ao extremo. Segundo o pesquisador, a Constituição de 1988

Ignorou completamente as novas orientações da administração pública. Os constituintes e, mais amplamente, a sociedade brasileira revelaram nesse momento uma incrível falta de capacidade de ver o novo. Perceberam apenas que a administração burocrática clássica, que começara a ser implantada no país nos anos 30, não havia sido plenamente instaurada. Viram que o Estado havia adotado estratégias descentralizadoras – as autarquias e as fundações públicas – que não se enquadravam no modelo burocrático-profissional clássico. Notaram que essa descentralização havia aberto espaço para o clientelismo, principalmente ao nível dos estados e municípios – clientelismo esse que se acentuara após a redemocratização. Não perceberam que as formas mais descentralizadas e flexíveis de administração, que o Decreto-Lei 200 havia consagrado, eram uma resposta à necessidade de o Estado administrar com eficiência as empresas e os serviços sociais. E decidiram completar a revolução burocrática antes de pensar nos princípios da moderna administração pública. (Bresser Pereira, 1996: 9)

O início da década de 1990 é marcado pelo agravamento da crise fiscal e por tentativas fracassadas de controlar a hiperinflação no país. Após o governo Sarney, Collor de Melo assume a presidência na tentativa de acelerar a economia por meio da abertura comercial e da reforma do Estado.

O governo iniciado em 1990 seguiu a cartilha e atendeu as medidas estabelecidas num encontro realizado em 1989, em Washington, com representantes do governo estadunidense, funcionários dos organismos financeiros internacionais e economistas de diversos países. Os participantes realizaram uma análise das reformas em países como Chile e México, chegando a um “consenso”, denominado de “Consenso de Washington”, sobre a eficiência das reformas

orientadas para o mercado. Esse encontro marca uma mudança de paradigma na política econômica dos países emergentes, com ênfase ao Consenso de Washington no lugar do consenso socialdemocrata do pós-guerra e do desenvolvimentismo (Paes de Paula, 2005).

As recomendações do Consenso se assemelhavam às experiências já realizadas no Reino Unido e em diversos países com um modelo voltado ao mercado. O economista John Williamson fez uma síntese da reunião, elencando uma cartilha com 10 medidas:

ajuste estrutural do déficit público, a redução do tamanho do Estado, a privatização das estatais, a abertura do comércio internacional, o fim das restrições ao capital externo, a abertura financeira às instituições internacionais, a desregulamentação da economia, a reestruturação do sistema previdenciário, o investimento em infraestrutura básica e a fiscalização dos gastos públicos (Paes de Paula, 2005:113).

Outros organismos multilaterais exerceram influência na organização dos países da América-Latina a partir da década de 1980. O Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (Bird) estabeleciam diretrizes e concediam empréstimos aos países mediante a realização de medidas e reformas nos Estados, de modo que a superação da crise fiscal estivesse atrelada à implementação de um desenvolvimento dependente associado e a mecanismos de ordem neoliberais. Essas reformas e os relatórios do Banco Mundial evidenciam o direcionamento ao mercado e o início da implementação da NGP (Paes de Paula, 2005).

O curto período do governo Collor de Melo, marcado por uma corrupção generalizada e pelo processo de *impeachment*, é literalmente uma caça às bruxas ao funcionalismo público (Paes de Paula, 2005). A ânsia pelo Estado mínimo e a descrença na burocracia estatal ocasionaram em demissões de funcionários e na eliminação de órgãos, muitas vezes, dissociada da segurança jurídica e da legalidade prevista na Constituição.

O vice-presidente de Collor de Melo, Itamar Franco, assume e exerce o mandato nos 2 (dois) anos restantes do governo, controlando a hiperinflação, alterando a moeda e estabilizando parcialmente a crise de seu antecessor. No entanto, os ideólogos de um Estado moderno acreditavam que o país necessitava de uma administração “pública moderna, eficiente, controlada por resultados, voltada para o atendimento do cidadão-cliente” (Bresser Pereira, 1996:17). Como observa Pollitt (2003:40, tradução nossa), “eficiência tornou-se uma das palavras mais promíscuas utilizadas no léxico administrativo”.

Em 1994, o presidente Fernando Henrique Cardoso assume a presidência do país. No mesmo ano é criado o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) e o ministro nomeado foi Luiz Carlos Bresser Pereira. Ao ser empossado, o então ministro viaja ao Reino Unido a fim de pesquisar sobre a NGP e sobre o movimento “reinventando o

governo”. Ao retornar ao país, em 1995, apresenta o Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRAE).

Na secção a seguir, serão apresentadas as características da NGP e a reconfiguração do Estado brasileiro para obter uma administração gerencial e eficiente.

1.4 Características da Nova Gestão Pública

As mudanças estabelecidas por meio da NGP, instituídas em diversos países, demonstram algumas características que se assemelham. Como dito por Hood (1991), o *New Public Management* (NPM) é apresentado por um quadro de aplicabilidade geral colocado de duas maneiras principais:

- a) **Portabilidade e difusão:** o recebimento desta perspectiva em diversos países, em diferentes contextos, diferentes organizações e campos políticos. Desde o Reino Unido, inicialmente um contexto conservador e de direita, passando pela Nova Zelândia, com governo trabalhista, chegando até os países da América-Latina. Além da diversidade de setores (educação, saúde).
- b) **Neutralidade política:** a afirmação “apolítica” em que o uso de instrumentos técnicos deve sobrepor qualquer posição ideológica e política, com ênfase em aspectos de eficiência e eficácia, em detrimento da relevância e da efetividade social, bem como a prevalência de indicadores quantitativos e da mitigação de aspectos qualitativos. A NGP reintroduz a universalidade tradicional da Administração com a pretensão de oferecer um instrumento neutro, para todos os fins, com a finalidade de alcançar quaisquer objetivos.

Hood (1991: 4) sintetiza os, por ele assim designados, componentes doutrinários da NGP por meio de 7 (sete) princípios em que, em maior ou menor grau, foram aplicados nos países para gerenciar o setor público:

Tabela 1: Componentes doutrinários da Nova Gestão Pública (Hood, 1991:4) (tradução nossa)

Nº	Doutrina	Significado	Justificativa
1	Gestão profissional prática no setor público	Controle ativo, visível e discricionário das organizações de pessoas nomeadas na parte superior, 'livre para gerenciar'	A prestação de contas requer uma atribuição clara de responsabilidade pela ação, não pela difusão do poder
2	Padrões explícitos e medidas de desempenho	Definição de metas indicadoras de sucesso, de preferência expressas em termos quantitativos, especialmente para serviços profissionais	A prestação de contas requer uma declaração clara de metas; eficiência requer 'olhar' atentamente para os objetivos
3	Maior ênfase no controle de saídas	Alocação de recursos e recompensas ligadas ao desempenho medido; dissolução da gestão centralizada de pessoal em toda a burocracia	Necessidade de enfatizar os resultados ao invés de procedimentos
4	Mudança para desagregação de unidades no setor público	Desmembramento de unidades anteriormente 'monilíticas', separação dos sistemas de gerenciamento em forma de U em unidades corporatizadas em torno de produtos, operando em orçamentos descentralizados de 'uma linha' e lidando uns com os outros com base no 'alcance do braço'	Necessidade de criar unidades 'gerenciáveis', separar interesses de fornecimento e produção, obter vantagens de eficiência com o uso de contratos ou acordos de franquia, tanto dentro, quanto fora do setor público
5	Mudança para maior competição no setor público	Mover para contratos a termo e procedimentos de licitação pública	Rivalidade como chave para reduzir custos e melhorar padrões
6	Stress no estilo de práticas de gestão do setor privado	Distanciamento da 'ética do serviço público' e maior flexibilidade na contratação e recompensas	Necessidade de usar ferramentas de gestão do setor privado 'comprovadas' no setor público
7	Stress em maior disciplina e parcimônia no uso de recursos	Reduzir os custos diretos, elevar a disciplina trabalhista, resistir as demandas sindicais, limitar os 'custos de conformidade' aos negócios	Necessidade de verificar as demandas de recursos do setor público e 'fazer mais com menos'

O quadro acima pode ser sintetizado em 2 (dois) pontos: a) a crença no mercado e a redução do Estado na oferta de serviços, colocando-os em concorrência em algumas áreas; b) a suposta virtude do mercado como modelo gestor, ou seja, a colonização de ferramentas e práticas gestórias do setor privado ao setor público.

Santiago (2005) argumenta que o managerialismo (NGP) surge no setor público mais como uma narrativa e um conjunto de assunções ideológicas, determinando a forma como as

instituições públicas devem ser orientadas, do que, necessariamente, num programa bem definido e estruturado. Apesar de não ser um programa como tal, a NGP tem como base de sua configuração os mecanismos de decisão do mercado na economia dentro do Estado.

O formato da redução do Estado implica também numa comunicação teleológica constituída por um núcleo estratégico estatal, o qual possui as funções de definir as leis e as políticas públicas, supostamente neutras, e outro setor, como as agências executivas, são meras executoras destas políticas, por meio de um contrato estabelecido de resultados a serem alcançados.

Outro tópico em destaque dos princípios emanados por Hood (1991) diz respeito ao uso das ferramentas do setor privado na seara pública. Esta colonização reforça a afirmação do uso neutro de instrumentos, pois independe do *ethos* institucional (escola, universidade, hospitais, bancos) para trazer economicidade e redução de custos.

Apesar deste modelo pretender ser aplicado a “todas as estações”, os valores administrativos na gestão pública, diferentemente da suposta posição neutra e apolítica, são diferentes dos valores de um setor mercadológico. Hood (1991:11) elenca e define os seguintes valores que são perseguidos em maior ou menor grau no setor público:

Tabela 2: três conjuntos de valores fundamentais na gestão pública (com adaptações – tradução nossa)

	Valores do tipo Sigma	Valores do tipo Teta	Valores do tipo lambda
Padrão de Sucesso	Frugalidade (correspondência de recursos com tarefas para objetivos determinados)	Retidão (conquista de justiça, mutualidade, cumprimento adequado de deveres)	Resiliência (obtenção de confiabilidade, adaptabilidade, robustez)
Sintomas de falha	Resíduos (confusão, ineficiência)	Malversação (injustiça, preconceito, abuso de cargo)	Catástrofe (risco, avaria, colapso)
Moeda de sucesso e falha	Dinheiro e tempo (custos de recursos de produtores e consumidores)	Confiança e direitos (consentimento, legitimidade, devido processo, direitos políticos)	Segurança e sobrevivência (confiança, vida e membros)
Ênfase no controle	Resultado	Processo	Entrada / Processo
Metas	Fixo / Único	Incompatível	Emergente / Múltiplo

A prevalência de valores do tipo sigma é destaque na ideologia da NGP, pois nestes valores, a frugalidade e o uso racional-econômico do recurso são os critérios de sucesso. “Se os valores do tipo sigma são enfatizados, a preocupação central é ‘cortar gordura’ e evitar ‘folga’” (Hood, 1991:12, tradução nossa).

O principal fator que determina sucesso ou fracasso, em valores prevalentes do tipo sigma, é medido por tempo e dinheiro, numa relação de consumidores e produtores. Outra característica da NGP consiste na ênfase de controle ser pelas saídas, ou seja, pelo produto final. É a máxima dos fins justificarem os meios, a ação racional dirigida aos fins, o que, para tal, necessariamente implica em controles, em separação de criação e execução. Conforme Hood (1991:12, tradução nossa):

Para tornar o controle de saída uma realidade, dois recursos são necessários. Um é uma grande ênfase em bancos de dados de saída. Essa ênfase, por sua vez, requer uma infraestrutura tecnológica de relatórios que tenderá a tornar cada unidade gerencial ‘fortemente acoplada’ em termos informacionais. A outra é a definição precisa de responsabilidades, envolvendo a separação de atividades de ‘pensamento’ e ‘execução’ e a divisão de organizações em partes separadas e não sobrepostas, para chegar o mais perto possível do ideal de objetivo único, rastreável e gerenciável em unidades. Segue-se que as informações em tal sistema de controle serão altamente segmentadas e valiosas, de modo que serão guardadas com extremo cuidado e comercializadas ao invés de serem distribuídas. Essas características de design estão intimamente ligadas as receitas oferecidas pela linhagem de gestão corporativa da NPM.

A racionalidade econômica e o princípio do único caminho estão subjacentes na narrativa da NGP. A tudo se reduz, para uma questão técnica e gestionária, e a política assente numa racionalidade técnica que ditará os cursos mais favoráveis da ação. Conforme destaca Lima, trata-se da política do não político, ou a política das soluções e dos imperativos técnicos (1994:122).

A separação entre “os que pensam” e “os que executam” é um ponto em comum da implantação da NGP em diversos países. No Brasil, a reforma do aparelho do Estado foi dividida por 4 (quatro) setores: a) núcleo estratégico do Estado; b) atividades exclusivas de Estado; c) serviços não-exclusivos ou competitivos; d) produção de bens e serviços para o mercado (Bresser Pereira, 1996).

Além desta divisão por setores, o Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRAE) sugerido pelo Ministério da Administração Federal em 1995 definiu 3 (três) formas de propriedade: a) estatal, restrita ao núcleo estratégico e às atividades exclusivas; b) pública não-estatal, caracterizada pelos serviços não-exclusivos; c) privada, voltada para a produção a partir do mercado (empresas estatais).

Tabela 3: Setores do Estado, Formas de Propriedade e de Administração (Bresser Pereira, 1996:20)

	Forma de Propriedade			Forma de Administração	
	Estatal	Pública Não-Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
NÚCLEO ESTRATÉGICO Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios	X			X	X
ATIVIDADES EXCLUSIVAS Polícia, Regulamentação, Fiscalização, Fomento, Seguridade Social Básica	X				X
SERVIÇOS NÃO-EXCLUSIVOS Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus		X			X
PRODUÇÃO PARA O MERCADO Empresas Estatais			X		X

As universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus se encontram nos serviços não-exclusivos ou competitivos. Neste setor, a propriedade é definida como pública não-estatal, o que implica na necessidade de controle ser de forma mista entre o mercado e o Estado.

Uma propriedade pública não-estatal é conceituada como um programa de publicização, diferentemente da privatização, pois aquela ainda conserva seu caráter público e seu financiamento pelo Estado. No entanto, “o processo de publicização deverá assegurar o caráter público, mas de direito privado, da nova entidade, assegurando-lhes, assim, uma autonomia administrativa e financeira maior” (Bresser Pereira, 1996:23). Por sua vez, esta autonomia supostamente se reduz

(...) à gestão de receitas e despesas, de acordo com o contrato de gestão pelo qual o Estado estabelece metas e indicadores de desempenho, que determinam a renovação ou não renovação do contrato. A autonomia significa, portanto, gerenciamento empresarial da instituição e prevê que, para cumprir as metas e alcançar os indicadores impostos pelo contrato de gestão, a universidade tem “autonomia” para “captar recursos” de outras fontes, fazendo parcerias com as empresas privadas (Chauí, 1999:2)

A autonomia baseada na captação de recursos privados dentro de um ambiente universitário pode transformar a dinâmica da instituição para atender às exigências do mercado, muitas vezes dissociada de um interesse público. Em consequência, altera-se a própria identidade da universidade que, por sinal, é uma organização complexa, que devido às suas particularidades, deve ter um formato próprio, para que contribua a um desempenho não atrelado exclusivamente a um valor de eficiência, com foco na dimensão econômico-financeira e institucional administrativa.

Desta forma, a natureza do trabalho acadêmico, essencialmente intelectual, qualitativo, pode ser colocado em xeque mediante o controle e a mensuração do desempenho organizacional importados do mundo empresarial, sem consideração da especificidade e complexidade do ambiente universitário. A próxima seção irá tratar sobre a especificidade das universidades, o que poderia colocá-las em confronto, quando geridas por um formato gestor típico da NGP.

1.5 Universidades como instituições complexas

A NGP traz evidência e destaque para as questões econômico-financeiras em sobreposição aos elementos substantivos. A prevalência de valores do tipo sigma (ver seção 1.4 Características da Nova Gestão Pública) define como critérios de sucesso a frugalidade e o uso racional-econômico do recurso.

Ao lado da sobreposição técnica, da eficiência como um fim em si mesmo e da minimização de elementos políticos, existe a crença na virtude gestonária de instituições privadas. Em consequência, cada vez mais utilizam-se de ferramentas do setor privado na seara pública, como se estes instrumentos fossem neutros e, por si, trouxessem êxito e relevância, independente do *ethos* institucional (escola, universidade, hospitais, bancos, empresas).

Como primeira diferenciação entre o setor público e privado, podemos afirmar o fato daquele se constituir pela oferta de serviços por meio de direitos sociais, a desenvolver o exercício de cidadania e a participação na vida pública. É um contrato social entre o Estado e a sociedade. Por outro lado, o setor privado não é regido por direitos, mas sim por privilégios. O contrato estabelecido é bilateral entre consumidor (ou cliente) e o mercado.

Na esteira do movimento da NGP, as universidades, a partir dos anos 1980, são direcionadas a serem concebidas a tornar-se como qualquer outra organização. As últimas

décadas são caracterizadas pela negação da especificidade das universidades e a importação de modelos não acadêmicos para a sua governação e gestão. O seu caráter excepcional e “sagrado” é negado e se inicia o processo de colonização de ferramentas gerenciais de empresas nestas instituições (Musselin: 2006).

A reforma realizada no contexto brasileiro designou a educação como um serviço não exclusivo do Estado. Isto 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” (Chauí, 2003:6). Esta reforma, ao designar às universidades a forma de gerir semelhante ao modelo gerencial, definiu-as como uma organização social e não como uma instituição social (Chauí, 2003).

O direcionamento das universidades para uma abordagem econômico racionalista e gerencialista é reflexo do papel destas instituições no cenário atual caracterizado pela sociedade do conhecimento e pelo regime de acumulação flexível do capital, típico da pós-modernidade e posterior a fase fordista de produção. O deslocamento do conhecimento como fator central de produção ocasionou na pressão sobre “as instituições de ensino superior no que diz respeito à produção de conhecimento, transferência de conhecimento, formação de recursos humanos, em suma, no que diz respeito à sua relevância econômica” (Magalhães, 2004: 20).

O acirramento e a competitividade alteraram a estrutura das instituições e o entendimento e o uso do conhecimento com maior predomínio a fins utilitaristas e deterministas a fatores comerciais, conforme pontua Harvey (1992:151):

O acesso ao conhecimento científico e técnico sempre teve importância na luta competitiva; mas, também aqui, podemos ver uma renovação de interesse e de ênfase, já que, num mundo de rápidas mudanças de gostos e necessidades e de sistemas de produção flexíveis (em oposição ao mundo relativamente estável do fordismo padronizado), o conhecimento da última técnica, do mais novo produto, da mais recente descoberta científica, implica a possibilidade de alcançar uma importante vantagem competitiva. O próprio saber se torna uma mercadoria-chave, a ser produzida e vendida a quem pagar mais, sob condições que são elas mesmas cada vez mais organizadas em bases competitivas. Universidades e institutos de pesquisa competem ferozmente por pessoal, bem como pela honra de patentear primeiro novas descobertas científicas. A produção organizada de conhecimento passou por notável expansão nas últimas décadas, ao mesmo tempo que assumiu cada vez mais um cunho comercial (como o provam as incômodas transições de muitos sistemas universitários do mundo capitalista avançado de guardiães do conhecimento e da sabedoria para produtores subordinados de conhecimento a soldo do capital corporativo).

A nova identidade das instituições de ensino superior traz traços “neoprofissional, pragmática, competitiva, submissa como jamais foi aos desígnios da economia do mercado” (Sguissardi *et. al.*, 2005: 12). No entanto, se a instituição universitária “possui em geral

identidade e perenidade históricas próprias, das quais se originam seus princípios para além do plano lógico” (Sguissardi *et. al.*, 2005:17), como podemos definir estas características que a diferem de outras organizações?

Sguissardi (2005) elenca alguns princípios que definem a instituição universidade e diferenciam-na de outras organizações. Apesar das universidades servirem ao Estado moderno com a formação e profissionalização de agentes para o sistema vigente - a manutenção e regulação do pacto social contemporâneo - elas devem contribuir para a construção da criticidade institucional de seu tempo histórico. “Assim, toda política relativa à universidade haverá de ser uma política de Estado, e não de governo, tendo por objetivo ordenar as relações que materializam a sociedade na direção da intensificação de seus traços de humanidade” (2005: 17-18).

Um princípio contrário à heteronomia e identitário nas universidades é o da autonomia universitária, preceito constitucional previsto na Carta Magna brasileira (Constituição Federal de 1988, art. 207). A autonomia é contrária à heteronomia, pois esta condiz com “subordinação a ordens e agentes externos, adequação a demandas mercadológicas, a agendas estatais marcadas pelo polo privado/mercantil” (2005:18). Já a autonomia pressupõe autodeterminação, liberdade e independência. O princípio da autonomia condiz também com certa neutralidade científica e não imediatista, voltada à efemeridade da lógica mercantil. A este ponto, Sguissardi (2005) acrescenta o seguinte corolário:

não cabem em absoluto restrições à autonomia científica (no campo da liberdade acadêmica) das universidades, como as postas hoje pelos sistemas de avaliação (graduação, que se guiam por diretrizes estreitas de ciências aplicadas), pela Lei de Inovação Tecnológica e pelos fundos setoriais, que tendem a induzir a pesquisa universitária na direção do mercado. A autonomia científica vê-se a cada dia mais tutelada pelos interesses privados do Estado e do mercado (2005: 19).

A autonomia, como um preceito das universidades, é defendida por Chauí (2003) consoante à posição de Sguissardi. Contrária aos denominados “contratos de gestão”, a autonomia implica no direito e poder de definir as normas de formação, docência e pesquisa. Três sentidos são destacados: “a) autonomia institucional ou de políticas acadêmicas; b) autonomia intelectual (em relação aos credos religiosos, partidos políticos, ideologia estatal, imposições empresariais); c) autonomia da gestão financeira que lhe permita destinar os recursos segundo as necessidades regionais e locais da docência e da pesquisa” (*ibid.*: 24).

Este princípio está atrelado à sociologia mertonianiana de ciências ao definir o papel do Estado como garantidor da autonomia do ensino superior, no caso, da ciência propriamente dita. Os acadêmicos são descritos como produtores, usuários e proprietários de um

conhecimento, cuja qualidade não deve ser avaliada por “profanos” - membros da sociedade civil, autoridades públicas (Ferlie *et. al.*, 2008).

O princípio do financiamento da universidade é levantado por Sguissardi (2005) como tributário do princípio da autonomia universitária. Só podemos falar de autonomia universitária se estiver subjacente o financiamento público estatal às universidades. Caso o orçamento seja contrário a uma “racionalidade que deu origem ao poder político e ao Estado, que privilegiem o *ethos* privado (...), a identidade da instituição universitária estará comprometida na sua capacidade de crítica institucional de seu tempo histórico” (*ibid.*: 19). Este princípio carrega os seguintes corolários:

- a) a ausência dos princípios da autonomia e da democracia universitárias e da relação universidade/sociedade; b) a necessidade de reiterar a ênfase no *ethos* público como base do financiamento como garantia da origem e submissão do poder político e do Estado à sociedade civil; c) o financiamento da educação superior como um investimento político público e social a contribuir para a soberania da nação e preservação de sua unidade cultural; d) a educação superior como um bem político público, jamais um bem econômico de caráter privado, como pretendeu e pretende a Organização Mundial do Comércio (OMC)

No campo dos estudos organizacionais, Musselin (*ibid.*) identifica duas características das universidades que as tornam diferentes de outras organizações e conflitam com o modelo gerencialista da NGP: o acoplamento livre das tarefas acadêmicas e o ensino e a pesquisa como tecnologias pouco claras.

O acoplamento funcional livre refere-se ao baixo nível de cooperação e coordenação das atividades finalísticas das instituições de ensino superior, em específico o ensino e a pesquisa. Assim, entre os acadêmicos existe pouco conhecimento sobre o que cada um está ensinando nos currículos que os mesmos estão envolvidos. Em outros locais de trabalho, dificilmente os colegas ignoram o que os outros estão fazendo, além de exercerem influência e atuarem num processo de interdependência. A esta realidade, diferente das universidades, as organizações reforçam a hierarquia, determinam a coesão e o trabalho interdependente para atingir a uma missão.

A dispersão e a descentralização de poder das instituições universitárias vão de encontro a um formato hierárquico, a uma comunicação teleológica, constituída por um núcleo político e estratégico e outro núcleo executivo e burocrático, com o objetivo de cumprir as funções determinadas por meio de um contrato estabelecido de resultados e metas institucionais, típicos de um formato determinado pela NGP.

A segunda especificidade, segundo Musselin (*ibid.*), diz respeito ao fato do ensino e da pesquisa terem tecnologias pouco claras e definidas, o que dificulta a uma racionalização de *outcomes*, *outputs* e *inputs*. Quais elementos são necessários e suficientes para avaliar um docente em relação ao ensino, a sua didática e a sua produtividade no âmbito da pesquisa? Como é possível mensurar exatamente o resultado de um ensino e aprendizagem realizado nas universidades?

Esta concepção de controle e mensuração absoluta de resultados, típica do quantitativismo e intimamente ligada ao economicismo, colide com a peculiaridade dos critérios de avaliação acadêmica. Neste caso, Santos (1994:189) aponta o problema de associar o ambiente acadêmico com os moldes de uma avaliação baseada em produtos, quantitativa, e próxima de um formato industrial:

Na sociedade contemporânea, o arquétipo do produto social definido quantitativamente é o produto industrial. O economicismo consiste em conceber o produto universitário como um produto industrial, ainda que de tipo especial, e consequentemente em conceber a universidade como uma organização empresarial. Este viés está hoje muito difundido e a sua vigência incontrolada representa um perigo importante para autonomia institucional da universidade.

Santos (1994) destaca a diferenciação entre o ciclo do produto e o processo de sua produção, entre uma organização mercadológica e as universidades. A lógica universitária não necessariamente tende a favorecer o curto prazo em detrimento ao longo prazo, típico de uma racionalização que visa a rentabilidade. A aplicação de uma lógica organizacional típica do mercado nas universidades tende a favorecer “cursos curtos em detrimento de cursos longos, formações unidirecionadas em detrimento de formações complexas, investigação competitiva em detrimento de investigação pré-competitiva, reciclagem profissional em detrimento de elevação do nível cultural” (*ibid.*: 189).

Mesmo aceitando que a universidade produz ‘produtos’, é reconhecido que muitos deles não são susceptíveis de mensuração directa. Como medir a formação do carácter ou mesmo o progresso científico? Não há medidas directas, e mesmo o recurso a medidas indirectas não deixa de levantar alguns problemas (Santos, *ibid.*: 188).

Os grandes produtos de uma instituição universitária, o ensino e a pesquisa, são processos complexos difíceis de entender, mensurar, descrever e prescrever. As competências de tais atividades são adquiridas por meio do fazer por si mesmo, pela observação de outros profissionais e pelo diálogo em grupo. A aquisição não se dá por meio de cartilhas e determinações técnicas, típico de uma organização majoritariamente burocrática e centralizada (Musselin: *ibid.*).

Novamente ao encontro de Chauí (*ibid.*), podemos definir as seguintes diferenças entre uma instituição universitária, caracterizada pela sua peculiaridade elencada acima, e uma organização universitária do tipo empresarial e por consequência com traços típicos da NGP:

- **Objetivos:** a instituição universitária tem como foco a crítica, a formação, o conhecimento e a reflexão, enquanto a organização universitária é regida de modo empresarial e compete com outras organizações por consumidores de serviços educacionais;
- **Qualidade:** instituição universitária é capaz de enfrentar os desafios humanísticos, filosóficos e científicos, a partir da experiência de seu próprio tempo, enquanto a organização universitária tem como foco as ideias de eficiência e eficácia, rege-se pela gestão, planejamento, previsão, controle e resultados. A multiplicidade de fatores voltada a qualidade é transformada meramente a um modelo contábil de contagem de produtos;
- **Autonomia:** a instituição universitária rege-se por suas próprias normas, democraticamente instituídas por seus órgãos representativos, assegurando critérios acadêmicos para a vida acadêmica e a definição independente da relação com a sociedade e o Estado; a organização universitária, neste aspecto, está voltada para o gerenciamento empresarial e prevê que, a fim de cumprir as metas e os indicadores de desempenho instituídos por contrato de gestão, deve captar recursos de outras fontes. Este se torna o significado de sua autonomia.

A ênfase em resultados imediatos, a eficácia e eficiência como fatores relevantes e como fins, em detrimento a valores e ao conhecimento voltado ao bem público, colocam em xeque a identidade e a concepção das instituições universitárias.

A autonomia para o mercado, seja pela busca de financiamento privado, ou pela implantação da gestão das empresas no setor público, em específico, nas universidades faz parte de um projeto de formas de controle ‘pós-burocrático’ que altera os tradicionais modelos de gestão e das culturas profissionais (Santiago, 2005). Alguns questionamentos permanecem suspensos e merecem destaque para avaliar se o modelo da NGP “produz ou não um impacto mais estruturante para as instituições do que a regulação e controle através das hierarquias tradicionais; ou se promovem ou não uma maior orientação das instituições públicas para o

serviço e o bem público” (Santiago, 2005:17). As indagações lançam reflexão sobre as experiências e os efeitos deste modelo nas organizações educativas. Afinal, o que os estudos demonstram sobre o impacto e a operacionalização da NGP no subsistema de ensino superior? Apresentaremos na seção seguinte estudos sobre o campo universitário que tratam desta questão.

1.6. Os efeitos da Nova Gestão Pública no Subsistema de Ensino Superior

Esta seção abordará estudos realizados em diversos países, a fim de demonstrar os efeitos relacionados à NGP no âmbito do subsistema de ensino superior. O propósito consiste em apresentar resultados voltados ao ensino superior que dão subsídio à investigação e a este estudo de caso.

A literatura que trata dos resultados da NGP ainda é incipiente no contexto brasileiro (Paes de Paula: 2005; Magro: 2011). O universo de pesquisas se reduz ainda mais quando relacionamos o tema da NGP com o subsistema do Ensino Superior. Isto pode ser demonstrado por meio de consulta em 2 (duas) bases de dados nacionais – Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) e *Scientific Electronic Libraty Online* (Scielo) – e 1 (uma) base estadunidense – *Education Resources Information Center* (ERIC) - sobre os algoritmos “Nova Gestão Pública” e “Ensino Superior” (ou “*New Public Management*” e “*High Education*”), conforme resultados na tabela abaixo:

Tabela 4: Comparativo de Base de Dados sobre as palavras “Nova Gestão Pública”, “New Public Management”, “Ensino” Superior” e “High Education” (Fonte: elaboração do autor)

Base de dados	Nº de Referências encontradas
BDTD	6
Scielo	0
ERIC	997

O resultado desta consulta nos incita a apresentar pesquisas internacionais para demonstrar o impacto de uma gestão típica do modelo da NGP no ensino superior. Não

obstante, o percurso socioeconômico-político de cada país configurar-se pelas marcas originais na sua trajetória de reformas e pela configuração do sistema de educação superior, inclusive nas suas resistências perante a difusão e pressão destas reformas. Podemos encontrar similaridade e homogeneidade com efeitos e impactos se assemelhando em diversos pontos, fruto da confluência e difusão das políticas instituídas, do “estreitamento do mundo”, do enfraquecimento do Estado-nação e o arrefecimento do processo de globalização (Sguissardi, 2009). De forma equivalente, Lima (2013) destaca:

Especialmente no caso da União Europeia, mas também fora do seu âmbito, é cada vez mais difícil, e de resultado duvidoso, estudar a educação superior de forma insular, através daquilo que já foi designado por “nacionalismo metodológico”, por contraste com o “cosmopolitismo metodológico”. Tal não significa que o Estado-nação tenha deixado de ser um ator relevante, mas que as suas fronteiras são agora mais porosas e que as orientações políticas supranacionais obrigam a “desnacionalizar” parcialmente as nossas análises. O conceito de “governança” pretende dar conta dessa nova complexidade, muito para além dos aparelhos políticos e administrativos governamentais, a tal ponto que se fala de “governança” sem governo, ou para além dos governos nacionais e dos processos tradicionais de regulação. (2013:12-13)

A narrativa da NGP baseada na performatividade e na obtenção de um máximo *output* com um mínimo *input*, num ambiente marcado pelo mercado ou do tipo mercado, levanta uma questão principal sobre a mudança do contexto das universidades: “o que é que acontece à educação e ao ensino superiores, como educação, como ensino e, a ambos, como superiores?” (Magalhães, 2004:22). A respeito da NGP no ambiente educativo, Lima (2013) destaca as seguintes dimensões:

a cultura e o *ethos* de tipo empresarial; a defesa da privatização, seja em sentido pleno, seja como modelo de gestão a introduzir nas organizações públicas, designadamente através da criação de mercados internos no seu seio; o elogio da liderança individual e do empreendedorismo na administração pública; a eficácia e a eficiência definidas segundo a racionalidade económica; a livre escolha, em ambiente de mercado ou quase-mercado competitivo, num quadro de referência que coloca o cliente e o consumidor no centro das opções consideradas racionais; a clareza da missão da organização e a definição objetiva e passível de mensuração dos seus objetivos, escrutináveis através de complexos e rigorosos processos de avaliação e de garantia da qualidade. (2013:15)

No caso das instituições de ensino superior, Magalhães *et. al.* (2005:38) afirmam que a decisão dos gestores obedece aos mesmos princípios seguidos pelo mercado: “i) a unidade molecular da concepção de gestão é o indivíduo; ii) a responsabilidade individual associada à contratação individual; iii) a eficiência é perspectivada como um fim em si, e sai do campo económico e/ou administrativo para se estender ao campo social e político”.

A concepção de gestão direcionada ao indivíduo se dá pelo foco às lideranças individuais e profissionais, divididas entre um setor executivo e outro estratégico, sendo este

composto por gestores especialistas não acadêmicos. Isto vai de encontro a uma gestão colegiada, típica de uma universidade e anterior ao movimento da NGP. Ademais, a centralidade da responsabilidade individual pela sua contratação e, por consequência, pelo seu sucesso ou fracasso, mitiga o espírito de pertencimento a um determinado grupo e enfraquece as corporações profissionais.

Esta fragmentação social e atomização do sujeito ocorrem por meio de práticas estabelecidas no desenvolvimento de uma tecnologia política de nível micro de disciplina, controle e vigilância, com implicações radicais para os regimes estabelecidos de ética profissional e conduta organizacional. A narrativa anterior associada a habilidades profissionais e colegialidade é substituída por uma cultura de equipes autogerenciadas, especialistas técnicos e grupos de projetos (Reed, 2002). Na competição acirrada entre os profissionais, no nível individual, muitas vezes travestida de empreendedorismo, sobra *performance* e falta substância.

Um estudo realizado no Reino Unido por pesquisadores da Universidade de Lancaster, entre 1998 a 2000, revela a mudança de perspectiva de gestores-acadêmicos por conta da implementação dos mecanismos da NGP no setor universitário. Os dados gerais da pesquisa relatam uma percepção generalizada de controle gerencial e burocrático com a redução crescente de níveis de confiança e discrição nos costumes e práticas acadêmicas profissionais (Reed, 2002).

Os relatos narrativos das mudanças do estudo revelaram ainda a permanência de formas tradicionais de gestão universitária combinadas com a implementação de instrumentos recentes de gestão. Exemplo deste *mix* se dá na importância e existência da revisão acadêmica de pares na seleção e procedimentos de promoção e, em paralelo, práticas cada vez mais intensas de inserção de estruturas de acompanhamento e controle, como definição de metas, monitoramento de desempenho e racionalização do trabalho. Isto, por sua vez, diminui a própria autonomia acadêmica e intensifica a necessidade de prestação de contas a agentes externos.

Uma percepção generalizada diagnosticada no mesmo estudo sublinha que a pressão contínua reforçada de visibilidade, transparência e responsabilidade pelo uso de recursos escassos resultou em uma ênfase no trabalho em equipe institucional. Todavia, os mesmos elementos positivos de cooperação e compreensão estiveram combinados com a autoimposição de disciplina, fechamento e controle contra as formas tradicionais de colegialidade acadêmica.

Os instrumentos e os mecanismos de gestão orientados pela NGP se colocam como legítimos e são denominados de pós-burocrático. Este modelo engloba aspectos e dimensões da burocracia, com o seu aumento exponencial e a ênfase no controle, somado com traços menos racional-legal e de senso comum. Lima (2013) denomina de hiperburocracia, a qual é induzida e reforçada pelas “novas tecnologias da informação e comunicação, que emergem como uma espécie de nova fonte de controlo centralizado, eletrónico e aparentemente difuso, mas, contudo, poderoso, sempre presente em cada momento e em todos os lugares, isto é, de natureza totalizante e, por vezes, quase totalitária” (2013:16). As seguintes dimensões teoricamente são associáveis ‘a hiperburocratização:

a substituição da liderança colegial pela liderança unipessoal; a centralização e concentração de poderes de decisão; o regresso à organização em linha, à maior hierarquização e à divisão do trabalho entre gestores e professores; a crescente relevância do saber pericial e do poder da tecnoestrutura, de adjuntos e assessores, das instâncias especializadas na prestação de serviços técnicos; a obsessão pela eficácia e eficiência, pela escolha ótima e pela performance competitiva; a centralidade dos processos de gestão da qualidade, de avaliação e de mensuração, sob inspiração neopositivista (rankings, escolas de excelência, avaliação externa, testes standardizados, padrões, etc.); os processos de centralização informática e de taylorismo on-line, com a difusão de novas categorias mentais, reproduzidas sem disputa, e de conceitos mais ou menos naturalizados (2013:16-17)

O controle e o monitoramento adentram também na atuação finalística de uma instituição universitária. O foco da garantia de uma qualidade a partir de dados contábeis procura despolitizar a ação política de atividades de avaliação, de modo que os resultados, por si, tomem a frente no processo de decisão e representem ações meramente técnico-instrumentais. Lima (2013) considera este ato como típico de uma pós-democracia gestonária, auxiliada pelas tecnologias de informação e comunicação, em que as decisões se distanciam do espectro político e dialógico e são representadas por cálculo racional, conforme a teoria padrão de decisão.

É como se tudo fosse a exame, ao melhor estilo escolar tradicional, mas, curiosamente, de forma desvinculada dos sistemas de regras, da cultura e da ação pedagógica, sendo a avaliação transformada num complexo sistema de *expertise*, de regras periciais que transcenderiam a legitimidade, os saberes teóricos e práticos dos atores escolares, justificando, assim, a emergência dos novos profissionais da avaliação e da garantia da qualidade. (2013:18)

Esta qualidade com base na centralidade da contabilidade de dados quantitativos sobre as ações da instituição (número de formandos, de atividades executadas, *papers* publicados) e

o foco absoluto em questões orçamentárias financeiras na governação e gestão universitária colocam em segundo plano as deliberações no âmbito político e coletivo. Com isto, a ideia de negócio, permeado por uma suposta neutralidade decisória, se torna superior a qualquer peculiaridade e pluralidade de frentes exercidas na universidade, seja pela especificidade de seus departamentos, a partir de suas respectivas áreas científicas (exatas, humanidades, saúde, artes), seja pela própria ideia de universidade. Trata-se de uma resposta unidimensional a um ambiente complexo.

Em estudo realizado na Austrália, as pesquisadoras da Universidade de Deakin Glow e Minahan (2008) demonstraram a sobreposição da gestão (denominada de gerencialismo) em relação ao *ethos* institucional de uma instituição voltada para as artes. O estudo de caso revelou um conflito existente entre o diretor artístico, o(s) gerente(s) geral(ais) e o conselho administrativo de uma organização artística voltada à comunidade.

A primazia da gestão sobre todas as outras atividades teve a confirmação a partir da perspectiva do diretor artístico, na afirmação de que o presidente à época e o conselho instituíram de cima para baixo mudanças gerenciais, de modo que o diretor passou a dedicar mais tempo com o CEO e com o conselho em temas sobre estrutura, pessoal e financiamento, enquanto a arte comunitária, a finalidade da organização, se tornou uma perseguição secundária.

O diretor artístico identificou a ênfase na gestão ao visualizar que o conselho não discutia mais sobre os programas artísticos desenvolvidos pela organização. Em seis meses de trabalho, foi percebido que não existiram discussões sobre algum programa desenvolvido, como se não existissem tais atividades. A pesquisa identificou a desconsideração do valor ao artista e à arte como significativo na concepção e implementação de formas e estruturas realizadas pela gestão da época.

Outro ponto destacado nesta pesquisa se deu na mudança de finalidade sobre as atividades que dialogavam com a sociedade, denominadas no Brasil como atividades de extensão. Na contramão de atividades que pudessem se voltar às necessidades e aos anseios da sociedade local, muitas vezes a construção dos programas de extensão eram determinados a partir dos interesses dos financiadores de tais atividades.

Os estudos sinalizam algumas mudanças exercidas no formato das instituições educativas na política estabelecida em gerir e governá-las. Essas alterações exercem influência nas mudanças e impactos na atual produção do conhecimento nas universidades. É o que Santos

denomina de força de cima para baixo imposta pela lógica absoluta do mercado, ocasionando na crise hegemônica destas instituições, tendo em vista a perda da “exclusividade dos conhecimentos que a universidade produz e transmite” (Santos, 1994:167).

Apesar de buscarmos as descontinuidades, as rupturas e os impactos existentes na produção de conhecimento nas universidades a partir da Nova Gestão Pública, é preciso ter cautela nesta busca fixa de causas e efeitos em tentar traçar correlação direta dos fatos. Magalhães (2004) pontua este cuidado quando analisa os impactos de um formato empreendedor/empresarialista sobre as epistemologias e produção de conhecimento nas universidades:

De facto, não seria possível nem legítimo traçar uma única e universal tendência com base nas eventuais correspondências entre as características emergentes das novas formas de produção de conhecimento e a organização da investigação e das agendas de investigação nas instituições de ensino superior. O campo a que nos estamos a referir é tão plural e tão diverso como o emergente conceito de ciência e de produção científica são voláteis e flexíveis. Por outras palavras, nas encruzilhadas de uma mudança de paradigma, não é possível traçar mapas definitivos e, aí, lugares fixos (Magalhães, 2004:186)

Feita esta ressalva, apresentaremos elementos no formato e na produção do conhecimento nas universidades, a partir dos anos oitenta do século passado, período este marcado pelo questionamento das universidades e que dá início à implementação do modelo da Nova Gestão Pública e a intensificação da lógica do mercado no setor público.

O deslocamento do uso do conhecimento como fator direto na produção faz com que as universidades percam o monopólio e sejam pressionadas por políticas governamentais e por empresas para que o conhecimento seja transferível e tenha uma maior aplicação. Santiago *et. al* (2005) afirmam que as transformações se estendem ao ensino com a indagação sobre a sua pertinência para o mercado de trabalho: “os currículos e as práticas de ensino/aprendizagem deviam ser orientados numa direção mais vocacional e profissionalizante e contemplar os princípios da utilidade e da empregabilidade” (*ibid.*:46).

O vocacionalismo é uma pauta dominante e desenvolvida majoritariamente na concepção técnico-instrumental para uma formação profissional nas universidades (Lima, 2013). Aqui cabe uma ressalva para não cairmos num reducionismo em tentar separar a concepção de formação cidadã aos indivíduos de uma formação profissional, ou seja, acreditar na concepção de ensino atrelada e restrita no âmbito do desenvolvimento individual, descolada da formação dos indivíduos para o mercado de trabalho. No entanto, o debate atual existente na academia sinaliza a limitação na promoção de uma educação universitária humanista-crítica

e o deslocamento de uma formação atrelada às necessidades da economia e do mercado de trabalho.

A ideia de um ensino baseado na transmissão e na aplicação do conhecimento ocasiona num processo de transformação deste conhecimento que necessitamos aprender como “*throughput*” (Magalhães *et. al.*, 2005), isto é, o conhecimento transforma-se em moeda e não altera a concepção do indivíduo, sendo externo e voltado para atender as problemáticas existentes durante a vida profissional. O conteúdo em si não é prevacente, mas sim as competências do processo, de modo a garantir a aprendizagem contínua para acompanhar as mudanças no mercado de trabalho. No lugar dos conhecimentos serem difundidos em virtude do seu valor formador, os mesmos são colocados em prateleiras e a oposição “saber/ignorância é substituída por conhecimentos de pagamento/conhecimentos de investimento: conhecimentos trocados no quadro da manutenção da vida quotidiana, versus créditos de conhecimentos tendo em vista a otimização das performances de um programa” (Lyotard, 1989:22).

Gibbons *et. al.* (1997) procuraram definir as características de um novo modo de produção de conhecimento. Este modelo altera a forma e a escolha do conhecimento a ser produzido. A fim de apresentar este novo modelo, os autores traçam uma separação para fins heurísticos e lançam dois modos de produção de conhecimento: modo 1 e modo 2.

O modo 1 de produção do conhecimento diz respeito ao padrão moderno, tradicional, e é caracterizado por um contexto disciplinar e cognitivo. Este modelo se desenvolveu a fim de garantir a difusão do modelo newtoniano, cada vez mais amplo no campo da pesquisa, para resguardar a conformidade com a prática científica sólida (1997). O modo 1 é homogêneo, hierárquico, geralmente governado por uma comunidade específica, em boa parte acadêmica, e tem o seu controle de qualidade feito por pares. Por sua vez, o modo 2 se caracteriza por ser transdisciplinar, envolve contextos sociais e econômicos de aplicação, é heterárquico, efêmero e tem um controle de qualidade voltado a prestação de contas a agentes externos. O modo 2 inclui conjuntos amplos, temporários e heterogêneos de profissionais, de modo que a colaboração para confrontar um problema definido se encontra num contexto específico e localizado (1997). Segue o quadro a seguir com a diferença dos dois modos de produção:

	Contexto	Base de conhecimento	Integração	Organização	Controle de qualidade
Modo 1	Comunidade acadêmica	Disciplinar	Homogênea	Hierárquica	Pelos pares
Modo 2	Aplicação	Transdisciplinar	Heterogênea	Heterárquica	Pelos pares + prestação de contas

Tabela 5: Síntese das características do modo 1 e modo 2 de produção de conhecimento (Magalhães, 2004:153)

Os pesquisadores detalham as características do modo 2 conforme as especificidades a seguir:

Conhecimento desenvolvido em contexto da aplicação: enquanto o modo 1 é marcado por códigos e práticas relevantes de uma determinada disciplina, sendo o contexto definido sobre as normas cognitivas e sociais de uma pesquisa básica ou ciência acadêmica, caracterizado, muitas vezes, por uma produção de conhecimento em que se manifesta a ausência de algum objetivo prático, o modo 2 é permeado por uma ampla gama de considerações, devendo ser útil, seja para indústria, governo ou para a sociedade em geral (1997).

O princípio da eficiência e a ênfase na prestação de contas a agentes externos reforçam a necessidade de uma produção do conhecimento em contexto de aplicação. Gibbons *et. al.* (1997) afirmam que esta aplicação não se limita a produção realizada para a indústria ou a algum processo do mercado. O modo 2 é fruto de um processo em que operam a oferta e a demanda, com fontes de suprimento diversas, bem como demandas por formas diferenciadas de conhecimento especializado.

Santos (2019) afirma que a necessidade de precificar todos os itens de conhecimento na produção ocasiona, necessariamente, numa cisão educativa em que porá fim à ideia do conhecimento pelo conhecimento. “A produção do conhecimento e a formação universitária serão confrontadas com uma bifurcação fatal, separando os que são a favor e os que são contra a mercantilização do conhecimento. Investigadores e professores sofrerão ‘na própria pele’ as consequências dessa bifurcação” (2019:388).

Transdisciplinaridade: o modo 2 de produção do conhecimento reúne uma diversidade de especialistas para a atuação em equipe, de modo temporário e pontual, a fim de trabalhar em problemas complexos e que tenham como fim a aplicabilidade. Neste formato, a solução final está, usualmente, além de qualquer disciplina que contribui para a resolução, tendo em vista a transdisciplinaridade.

Gibbons *et. al.* (1997) definem quatro características distintas relacionadas à transdisciplinaridade. O primeiro ponto diz respeito ao desenvolvimento de uma estrutura distinta, orientada para a solução de problemas. Isto ocorre no contexto da aplicação e não é desenvolvido primeiro e aplicado posteriormente por um grupo diferente de profissionais. “A solução não surge apenas, ou mesmo principalmente, da aplicação do conhecimento que já existe. Embora os elementos do conhecimento existentes devam ter entrado nele, a criatividade

genuína está envolvida e o consenso teórico, uma vez alcançado, não pode ser facilmente reduzido a partes disciplinares” (1997:5).

A segunda característica diz respeito aos componentes empíricos e teóricos utilizados para a contribuição do conhecimento, mas não necessariamente um conhecimento disciplinar. Apesar de estarem envolvidos num contexto particular de aplicação, o conhecimento transdisciplinar constrói suas estruturas teóricas distintas, modos de prática e métodos de pesquisa, não estando localizados em alguma disciplina vigente.

O terceiro ponto diz respeito ao formato de comunicação pelos canais institucionais. Diferentemente de um modelo em que os resultados eram disponibilizados em relatórios em revistas profissionais ou em conferência, a diluição do conhecimento transdisciplinar, não dispostos numa disciplina específica, faz com que os resultados sejam divulgados aos participantes durante a participação e, posteriormente, a difusão seja feita inicialmente no processo da produção. A volatilidade das equipes e os contextos problemáticos transitórios fazem com que os conhecimentos neles contidos estejam disponíveis para entrar em novas configurações.

Por fim, a quarta característica da transdisciplinaridade diz respeito à dinamicidade da produção do conhecimento. Por não estarem ligadas a nenhuma disciplina em específico, as descobertas do modo 2 e os profissionais não precisam retornar a ela para validação. Ademais, o conhecimento perde a sua previsibilidade sobre onde será utilizado, como será desenvolvido e as possíveis aplicações que poderão ser aproveitadas.

Heterogeneidade e Diversidade Organizacional: a diversidade e a volatilidade das equipes na resolução de problemas, somadas com a aplicabilidade e o contexto social inserido, fazem com que não exista um planejamento coordenado por um órgão central, tampouco por uma instituição específica. Em consequência, existe o aumento de instituições e organizações onde o conhecimento pode ser criado – faculdades, universidades, centros de pesquisa, institutos não universitários, laboratórios industriais, *think-thanks*, consultorias.

A produção do conhecimento se afasta cada vez mais da atividade disciplinar tradicional para novos contextos sociais, o que se caracteriza pela crise hegemônica definida por Santos (*ibid.*) no campo universitário. Neste caso, cabe a indagação sobre qual o papel da universidade e o que elas podem trazer de único e específico diante o atual contexto:

As instituições de ensino superior têm de encontrar o seu lugar nesta complexa estrutura sistêmica, não através da assunção dos padrões e da missão das empresas, mas através da ênfase naquilo que as torna diferentes das organizações industriais e comerciais, isto é, enfatizando aquilo que as caracteriza como lugares onde acontece ‘educação superior’ (Magalhães, *ibid.*:192)

A fluidez do modo 2 de produção de conhecimento condiz com a diversidade e com a necessidade da heterogeneidade, sendo que os grupos de pesquisa são pouco institucionalizados, isto é, as pessoas se reúnem em equipes de trabalho temporário e as redes se dissolvem quando um problema é resolvido ou redefinido.

Responsabilidade social e reflexividade: a complexidade, a pluralidade dos problemas, a preocupação pública sobre questões ligadas ao meio ambiente, a comunicação e a privacidade fizeram com que se estimulasse o crescimento do modo 2 de produção do conhecimento. Somada a esses fatores, a maior necessidade de prestação de contas fez com que os cientistas se preocupassem com os resultados da pesquisa, de modo que as suas questões não pudessem ser respondidas restritamente por termos científicos e técnicos. Essa reflexividade é aliada à diversidade das equipes de pesquisa e ao crescimento das exigências de agentes externos na resolutividade dos problemas pesquisados:

Os cientistas sociais trabalham ao lado de engenheiros, advogados e empresários de cientistas naturais, porque a natureza dos problemas exige isso. A responsabilidade social permeia todo o processo de produção do conhecimento. Isso se reflete não apenas na interpretação e difusão dos resultados, mas também na definição do problema e no estabelecimento de prioridades de pesquisa. Um número crescente de interesses, e os chamados grupos preocupados, está exigindo representação na definição da agenda de políticas, bem como no processo subsequente de tomada de decisão. No Modo 2, a sensibilidade ao impacto da pesquisa é incorporada desde o início. Faz parte do contexto de aplicação (Gibbons *et. al, ibid.:* 7).

Controle de qualidade: os critérios de qualidade no modo 1 de produção do conhecimento eram tradicionalmente julgados especificamente pela revisão por pares. O foco destes critérios consistia na contribuição à disciplina na qual o pesquisador estava inserido. “Na ciência disciplinar, a revisão por pares opera para canalizar indivíduos para trabalhar em problemas considerados essenciais para o avanço da disciplina. Esses problemas são definidos em grande parte em termos de critérios que refletem os interesses e as preocupações intelectuais da disciplina e de seus guardiões” (Gibbons, *ibid.:*8).

No controle de qualidade do modo 2 de produção do conhecimento são adicionados outros critérios para além da revisão por pares. O caráter de aplicação exige-se investigar se a solução será competitiva no mercado, se será rentável, bem como a sua aceitação social, relacionada aos critérios de responsabilidade social e de prestação de contas. “A qualidade é determinada por um conjunto mais amplo de critérios que reflete a composição social mais ampla do sistema de revisão” (Gibbons *et. al., ibid.:* 8).

Alguns critérios estabelecidos no modo atual de produção de conhecimento foram diagnosticados no estudo realizado no Reino Unido e descritos por Reed (2002). A combinação

de uma gestão universitária tradicional com elementos recentes de gestão, o aumento da necessidade de uma prestação de contas a agentes externos à instituição, a criação de equipes multidisciplinares e a célere diluição das mesmas, a partir de trabalhos e projetos pontuais, vão ao encontro dos elementos presentes no modo 2 de produção de conhecimento.

Ainda é possível visualizar alguns resquícios na forma de entender o conhecimento inserido nas universidades, apesar das mudanças inseridas no modo atual de produção do conhecimento. Em uma pesquisa feita em Portugal com ex-ministros, gestores, empresários e professores do ensino superior, entre 2001 e 2002, o estudo revelou a permanência de um quadro de referência entre ensino e investigação marcado por uma matriz “humdboldtiana” na representação dos actores entrevistados. Nesta pesquisa, a separação entre ensino e pesquisa é rejeitada pela maioria dos participantes e as posições se dividem em três eixos: pesquisa como apoio ao ensino, primazia da investigação em relação ao ensino e a separação (parcial ou total) das duas atividades (Santiago *et. al*, 2005).

Os estudos levantados em diversas partes do mundo revelam mudanças no formato da gestão pública e do ambiente universitário. Apesar de suas características terem suas especificidades e variar a partir da cultura inserida, ainda assim é possível detectar confluências no formato existente. A eficiência, o vocacionalismo, a mudança das avaliações e a pressão de agentes externos no controle da qualidade são pautas existentes em grande parte dos estudos ou relatos investigados.

Neste capítulo investigamos o surgimento da NGP com a apresentação de mudanças na formatação do setor público em alguns países: a) a descentralização do aparelho de Estado, da separação de atividades de planejamento e execução do governo, caracterizado por um processo de heteronomia; b) a privatização das estatais; c) a terceirização dos serviços públicos; d) a regulação estatal das atividades públicas conduzidas pelo setor privado; e) o uso de ideias e ferramentas gerenciais advindas do setor privado (Paes de Paula, 2005).

Apresentamos alguns componentes da perspectiva da NGP no setor público – gestão profissional prática no setor público, padrões explícitos e medidas de desempenho, maior ênfase no controle de saídas, mudança para desagregação de unidades no setor público, mudança para maior competição no setor público, stress no estilo de práticas de gestão do setor privado, stress em maior disciplina e parcimônia no uso de recursos. Dentre os três conjuntos de valores fundamentais na gestão pública apresentados por Hood (1991) – sigma, teta e lambda, é destaque no cenário da NGP o tipo sigma, o qual implica foco na frugalidade e no uso racional-econômico do recurso como critérios de sucesso.

Nesse capítulo trouxemos a inserção da NGP no setor universitário, ocasionada pela intensificação do conhecimento no processo de produção, e o confronto com a perspectiva da NGP e as especificidades de uma instituição universitária: a) a transformação da identidade universitária com um viés neoprofissional, pragmática, competitiva e submissa aos desígnios da economia do mercado; b) o embate entre a autonomia universitária e o princípio da heteronomia; c) a difícil relação entre a mensuração estritamente econômico-financeira quantitativa, com o acoplamento livre das tarefas acadêmicas e o ensino e a pesquisa como tecnologias pouco claras; d) a descentralização de poder das instituições universitárias, em contraposição a um modelo hierárquico e teleológico constituído por um núcleo político e estratégico e outro executivo; e) a diferença entre o ciclo do produto e o processo de produção de uma organização mercantil com o tempo da produção acadêmica; f) a diferença entre instituição universitária e uma organização universitária.

No próximo capítulo serão tratadas as opções metodológicas desta pesquisa, as estratégias de investigação, a técnica de recolha dos dados e a apresentação da universidade escolhida para a realização deste estudo.

CAPÍTULO II - OPÇÕES METODOLÓGICAS, ESTRATÉGIAS DE INVESTIGAÇÃO E TÉCNICA DE RECOLHA DE DADOS

Um trabalho que se pretende científico necessita de um cuidado com a organização e a definição de um método, a fim de produzir um determinado conhecimento. A busca pela qualidade desta produção está no cuidado investido “na reflexão e na prática do conhecimento, tanto no sentido pessoal (como cada qual se ajeita frente ao desafio epistemológico), quanto no sentido intersubjetivo (como a ‘comunidade científica’ discute e questiona o conhecimento científico)” (Demo, 2002: 359).

Este capítulo traz os procedimentos metodológicos adotados para perseguir os objetivos desta pesquisa. Iniciaremos com a definição da matriz epistemológica adotada, isto é, a lente que ora utilizo para desenvolver a produção do conhecimento, sendo esta adequada e alinhada com a problemática e com as finalidades da pesquisa. Na sequência, apresentaremos a tipologia da pesquisa, os dados a serem obtidos, a instituição escolhida, a identificação do *corpus* de análise e o modo que serão interpretados.

2.1 Opções metodológicas

2.1.1 Matriz epistemológica de análise

O exercício de definição implica, necessariamente, num recorte. Ao escolher, excluimos diversas possibilidades e elencamos um número de opções a serem seguidas. Junto a esta escolha, precisamos decidir o nosso “objeto” de estudo (o que será estudado), quais meios serão utilizados (os métodos e técnicas para buscar conhecimento) e como iremos torná-lo público (a comunicação a ser estabelecida).

No campo dos estudos organizacionais, Burrell e Morgan (1979) definem as abordagens das ciências sociais, por meio de concepções ontológicas e epistemológicas, a partir de quatro paradigmas: a) funcionalista; b) interpretativo; c) humanista radical; d) estruturalista radical, conforme o quadro abaixo:

Diagrama de Gibson Burrell e Gareth Morgan (1979)

Subjetivo	Sociologia da Mudança Radical		Objetivo
	Humanismo Radical	Estruturalismo Radical	
	Interpretativismo	Funcionalismo	
	Sociologia da Regulação		

Tabela 6: diagrama de Gibson Burrell e Gareth Morgan (Fonte: Paes de Paula, 2015)

O paradigma funcionalista é o dominante no âmbito dos estudos organizacionais. Fortemente enraizado na sociologia da regulação, este paradigma volta-se para questões de ordem social, consenso, integração social e satisfação das necessidades, permeado por uma abordagem realista, positivista, determinista e nomoética (Paes de Paula, 2015). O objetivo central é buscar regularidades e possibilitar soluções de um modo prático e empírico, independente e distante dos impactos que, porventura, possam causar em outras dimensões.

O paradigma interpretativo, também inserido na sociologia da regulação, tem como preocupação o entendimento do mundo como um processo emergente de criação social pelos indivíduos. A compreensão se dá por meio das experiências subjetivas para a construção do social (Paes de Paula:2015). A investigação de realidades sociais centra-se no modo “como elas são interpretadas, entendidas, experienciadas e produzidas pelos próprios atores com o objetivo de passar do registo descritivo de condutas, gestos, expressões, afirmações, etc., à sua compreensão e interpretação no contexto em que tudo isso se verifica” (Amado, 2014: 43).

O paradigma do humanismo radical, baseado na sociologia da mudança radical, recorre a um ponto de vista subjetivo e está comprometido com a mudança radical, a emancipação e a potencialidade. Este paradigma, também denominado de socio-crítico, tem como premissa a insuficiência de somente interpretar ou ajustar a ordem existente, no lugar de transformá-la.

Por fim, o paradigma estruturalista radical, também fundamentado na sociologia da mudança radical, entende que os conflitos estruturais da sociedade são interpretados como forças que impactam em mudanças, a partir das crises políticas e econômicas. “Ele está comprometido com a mudança radical, a emancipação e a potencialidade, enfatizando o conflito estrutural, a contradição e a privação, e baseando sua crítica radical da sociedade nas relações estruturais dentro de um mundo social realista” (Paes de Paula: *ibid.*, 54).

Burrell e Morgan (1979) utilizaram os paradigmas a partir da lógica kuhniana de paradigma da ciência. Thomas Kuhn (1962) baseia-se na ideia de paradigma a partir de

revoluções científicas, quando uma comunidade se utiliza de outros novos parâmetros, a partir da refutação de ideias anteriores dentro de seu campo científico.

A utilização de paradigma a partir do modelo de Kuhn torna-se adequada quando tratamos sobre assuntos das ciências não relacionadas às ciências sociais e aos estudos organizacionais. É o caso do paradigma newtoniano, refutado pelo paradigma relativístico na Física. Neste processo, ocorre uma revolução científica. O velho e o novo paradigma, num determinado momento de transição, competem pela preferência na comunidade científica, até que surge a incomensurabilidade dos paradigmas.

Para que um novo paradigma se estabeleça, é necessário que seus defensores apresentem provas de sua validade e tentem persuadir os seus críticos. Além disso, a incomensurabilidade se estabelece porque as diferenças no modo de fazer ciência criam comunidades de linguagem distintas, de modo que é preciso que haja uma tradução para que um novo entendimento comum seja alcançado. Assim, as elaborações de Thomas Kuhn consolidam uma lógica explicativa para a forma como o conhecimento evolui (Paes de Paul, 2016:27).

No entanto, ao fazer um paralelo com as revoluções científicas do campo das ciências da natureza, podemos afirmar este modelo quando abordamos o estudo da sociedade e das organizações? É possível, numa mesma época, termos pesquisadores oriundos do marxismo enquanto outros advogam o sistema de produção de conhecimento a partir do modelo weberiano e, mesmo assim, ambos serem aceitos e legítimos no campo científico? Neste sentido, Paes de Paula (2016: 38) afirma:

O conhecimento nas ciências sociais e nos estudos organizacionais não se desenvolve devido a rivalidades paradigmáticas, incomensurabilidades e revoluções científicas, mas porque na investigação de fenômenos sociais, ocorrem **incompletudes cognitivas** que levam os pesquisadores a buscarem outras teorias, metodologias, abordagens sociológicas, ou mesmo outras matrizes epistêmicas. Não é o fato de “vencer o adversário paradigmático” com uma nova revolução científica que faz o conhecimento avançar, e sim a busca por contemplar outros interesses cognitivos, trazendo novas explicações dos fenômenos e novas soluções para os problemas sociais

Desta forma, no lugar de paradigmas, denominaremos de abordagens sociológicas, as quais procuram identificar uma identidade epistêmica e agregar teorias e metodologias. As abordagens sociológicas se orientam por meio de 3 (três) matrizes epistêmicas embrionárias: **empírico-analítica, hermenêutica e matriz crítica**. O sentido de matriz condiz com o lugar de onde são geradas as coisas. (Paes de Paula: *ibid.*).

Considerando os objetivos deste estudo, esta pesquisa se baseia pela matriz epistêmica hermenêutica, por entender que existe uma realidade subjetiva e uma construção social dos “objetos” da pesquisa a serem investigados: as percepções de atores pertencentes aos

Conselhos Superiores de uma Universidade Pública situada no Brasil e nos documentos oficiais da instituição.

A escolha desta matriz justifica-se pelo estudo do impacto da NGP nas frentes finalísticas de uma Universidade – ensino, pesquisa e extensão - a partir da compreensão e da explicação dos atores e dos documentos oficiais da instituição.

Com isto, esta pesquisa busca entender e interpretar o sentido e o significado a ser dado por “ensino”, “pesquisa” e “extensão”, a partir das percepções de atores-chave da instituição, para identificar os impactos do modelo da NGP inserido numa instituição educacional.

A matriz selecionada condiz com a tipologia da pesquisa (qualitativa), pois possui como epistemologia existencial (não determinista) e construtivista. Esta forma de abordar o conhecimento correlaciona-se com uma expectativa de que os fenômenos se encontram relacionados a diversas ações coincidentes e a compreensão se dá pela inserção no contexto situacional, temporal, espacial, histórico, político, cultural e pessoal. (Stake, 2016).

2.1.2 Tipologia da Pesquisa

A pesquisa é de natureza qualitativa e descritiva em que “a problemática centra-se na decifração do ‘significado dos fenômenos’ para os sujeitos investigados” (Amado, 2014). Trata-se de uma posição identificada como social-construtivista (*ibid.*), contrária ao modelo experimental (hipotético-dedutivo) em que o conhecimento extraído da realidade é estável e quantificável, incentivando o distanciamento entre investigador e a realidade pesquisada. As diferenças metodológicas básicas entre qualitativo e quantitativo se dão no modo de chegar ao conhecimento, pois enquanto uma tenta explicar (*quanti*), a outra tenta compreender (*quali*), da mesma forma, o papel do pesquisador se torna mais pessoal ou impessoal, a depender da abordagem qualitativa ou quantitativa.

O ponto central de uma pesquisa qualitativa consiste na compreensão dos fenômenos tal como são percebidos e manifestados pela linguagem, sendo, portanto, contextualizados e situados numa especificidade conforme o ‘objeto’ de análise a ser pesquisado, neste caso, uma universidade pública situada no Brasil.

Conforme Amado (*ibid.*:41), a investigação qualitativa se assenta numa visão “holística da realidade (ou problema) a investigar, sem isolar do contexto ‘natural’ (histórico, socioeconômico e cultural) em que se desenvolve, e procurando atingir a sua ‘compreensão’ por meio de processos inferenciais e indutivos (construindo hipóteses durante e depois da análise dos dados) ”.

A metodologia da pesquisa será realizada como um estudo de caso, definido como um problema de investigação, para responder à necessidade de compreensão global a partir de um conhecimento mais profundo proporcionado pelo estudo de um caso em particular (*ibid.*).

Esta abordagem metodológica permite ao pesquisador analisar elementos ou fatores presentes em determinado contexto organizacional, contribuindo para o aprofundamento do objeto estudado (Yin, 2001). Yin define esta metodologia como uma investigação empírica que “investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos” (*ibid.*: 32). A contextualização da pesquisa se encontra no subsistema de ensino superior brasileiro, em específico, numa universidade pública e os fenômenos a serem analisados são impactos causados na instituição pesquisada pela NGP.

Outra característica importante, ao optar pelo estudo de caso único, foi pela sua generalização a proposições teóricas e não a populações ou universos. Desta forma, o objetivo da pesquisa consiste em expandir e generalizar teorias, denominado de generalização analítica, e não enumerar frequências, comum a uma abordagem estatística e hipotético-dedutiva (Yin, *ibid.*). Ademais, alinhada com o estudo de caso, uma pesquisa qualitativa assenta-se na experiência situacional dos sujeitos envolvidos, como pontua Stake (2016: 41):

Não existe uma única forma de pensamento qualitativo, mas uma enorme coleção de formas: ele é interpretativo, baseado em experiências, situacional e humanístico. Cada pesquisador fará isso de maneira diferente, mas quase todos trabalharão muito na interpretação. Eles tentarão transformar parte da história em termos experienciais. Eles mostrarão a complexidade do histórico e tratarão os indivíduos como únicos, mesmo que de modos parecidos com outros indivíduos (Stake, 2016:41).

A escolha por estudo de caso se dá quando a questão principal da pesquisa se inicia com “como” ou “por que” (Yin, *ibid.*). Por ser um estudo de caso único, a pergunta central desta pesquisa é compreender “Como é que a narrativa da Nova Gestão Pública influencia a governação e a gestão do ensino, pesquisa e extensão numa universidade pública brasileira?”.

A partir da pergunta central adentramos no objetivo geral da pesquisa, o qual possui a finalidade de “compreender os impactos na Universidade a partir da Nova Gestão Pública como narrativa presente em documentos oficiais e na percepção dos conselheiros da Administração Superior da instituição”. Por fim, do objetivo geral relembramos os seguintes objetivos específicos:

- Analisar a influência da Nova Gestão Pública a partir dos elementos discursivos da narrativa pública em documentos oficiais e na percepção dos atores-chave da Administração Superior sobre o conceito que suporta a função de “ensino”;

- Analisar a influência da Nova Gestão Pública a partir dos elementos discursivos da narrativa pública em documentos oficiais e na percepção dos atores-chave da Administração Superior sobre o conceito que suporta a função de “pesquisa”;

-Analisar a influência da Nova Gestão Pública a partir dos elementos discursivos da narrativa pública em documentos oficiais e na percepção dos atores-chaves da Administração Superior sobre o conceito que suporta a função de “extensão”.

Os objetivos específicos desta pesquisa, para serem concretizados, necessitam da escolha de uma universidade pública dentro do cenário do ensino superior brasileiro. Assim, dedico a próxima seção para apresentar a Universidade de Brasília (UnB), como contexto de investigação, e as razões que me levaram à decisão de analisar esta instituição.

2.2 O contexto da Universidade de Brasília (UnB)

“A vocação da UnB é ser uma universidade completa” (Darcy Ribeiro)

A Universidade de Brasília (UnB) foi a instituição escolhida para esta pesquisa. Esclareço, nesta seção, as principais características, o território em que se encontra esta universidade e os critérios que me levaram a essa escolha, de modo que possa contextualizar o terreno da pesquisa.

A UnB surge na época da construção da nova capital do Brasil, Brasília, na década de 1960. Em consonância com a criação da nova capital, no interior do país, em um momento de abertura de fronteiras nacionais, da ideia de desenvolvimento e do estímulo à originalidade, a criação da Fundação Universidade de Brasília foi proposta à Câmara dos Deputados no primeiro ato presidencial depois da inauguração da cidade de Brasília, em 21 de abril de 1960 (UnB, 2018).

O modelo e a proposta da UnB, no ato de sua fundação, diferem das tradicionais universidades do país pela sua integração de um conjunto de unidades, organizada em

institutos, faculdades e órgãos complementares. Os estudantes obtinham os dois primeiros anos de formação básica nos institutos centrais e os seguintes em faculdade ou instituto, a depender do interesse de sua formação: caso fosse pela profissionalização, se dirigiam às faculdades a partir do terceiro ano; sendo pela carreira científica, artística ou literária, aos institutos. A idealização deste formato já se encontrava na Exposição de Motivos idealizada pelo ministro da Educação e Cultura para justificar o projeto de lei da criação da Fundação da Universidade de Brasília, em 1960, o qual buscava evitar uma universidade formada por faculdades isoladas e distantes:

O aluno que vem do curso médio não ingressará diretamente nos cursos superiores profissionais. Prosseguirá sua preparação científica e cultural nos Institutos Centrais, de pesquisa de ensino, dedicados às ciências fundamentais. Nesses órgãos universitários, que não pertencem a nenhuma Faculdade, mas servem a todas elas, o aluno buscará, mediante opção, aqueles conhecimentos básicos indispensáveis ao curso profissional que tiver em vista prosseguir. Em consequência, reduz-se a duração dos cursos profissionais propriamente ditos. (...) Os Institutos Centrais ora projetados serão o campo de formação desse pessoal indispensável à nossa segurança e prosperidade. Os estudantes que neles ingressarem não sairão, necessariamente, para os cursos profissionais. Os bem-dotados sentir-se-ão atraídos pela pesquisa científica. Haverá dispositivos próprios para fixá-los no corpo da instituição, de modo a que prossigam os estudos e venham a tornar-se especialistas em setores fundamentais. (Salmeron, 2012: 66)

A idealização deste modelo de sistema tripartido tinha como objetivo evitar a multiplicação desnecessária e onerosa de investimentos institucionais, de modo que cada instituto pudesse ter especialistas de cada área que atendesse aos estudantes de diversos cursos. Conforme destaca Salmeron (*ibid.*2012):

A necessidade de faculdades para a formação profissional é óbvia, elas sempre existiram. Os institutos centrais foram criados não simplesmente para se evitar a constituição de vários departamentos da mesma disciplina nas diferentes escolas da universidade, mas para que especialistas suficientemente numerosos pudessem trabalhar juntos, constituindo grupos fortes dedicados às letras, às artes ou às ciências, formando ambiente estimulante para a criação intelectual. A motivação era de que os institutos centrais e também as faculdades deveriam ser lugares de atividades criadoras não somente de ensino¹ (Salmeron, 2012: 93)

A possibilidade de se pensar na organização de uma Universidade, desde seu ato de fundação, difere do histórico de como eram criadas as universidades brasileiras a partir de 1920, nascidas sobretudo por meio de confederação de escolas, em sua maioria, com cursos aplicados para formação profissional – engenharia, medicina, direito, farmácia. Sguissardi (2009) define o modelo em aglutinação das faculdades como o formato

neonapoleônico, induzindo alguma coordenação a faculdades profissionais, que se originaram em cátedras; também são essas faculdades, heranças do velho modelo francês. O *Estatuto das*

¹ Faz-se necessário destacar que atualmente o sistema permanece o mesmo na UnB, no entanto, não há divisão de tarefas entre institutos (pesquisa e pós-graduação) e faculdades (profissionalização). Os institutos e as faculdades oferecem os cursos de graduação (licenciatura ou bacharelado) e de pós-graduação (*lato e stricto sensu*), além das atividades de pesquisa e extensão.

Universidades Brasileiras, de 1931, iria consagrar esse modo de constituição de universidades, por aglutinação de unidades preexistentes. (2009:142-143).

Dentro os 3 modelos fundantes de ensino superior na Europa na modernidade (napoleônico, Humboldtiano e do cardeal Newman), e que, como influência na relação entre colônia e colonizador, teve repercussão na América Latina, podemos associar que o napoleônico mais condiz e se adequa à modernização política atual. É o que estabelece Magalhães (2004) quando afirma:

O modelo napoleônico de universidade pode parecer, neste contexto, como aquele que melhor se adequa à modernização política, pelo menos mais do que os modelos propostos por Humboldt ou Newman, na medida em que estes últimos insistem mais na liberdade dos acadêmicos e, assim na autonomia da academia. O modelo napoleônico era muito restritivo no que diz respeito à autonomia das instituições acadêmicas, na medida em que articulava um generalizado controle estatal que regulava desde os mais simples actos administrativos até aos conteúdos dos programas e dos cursos. O modelo humboldtiano assumia, em compensação, que as universidades eram parceiros do Estado, actuando como a mais elevada expressão da cultura nacional e do próprio Estado, sendo precisamente este carácter de parceria que introduzia uma autonomia menos restrita” (Magalhães, 2004:66)

Sguissardi faz uma distinção entre as Instituições de Ensino Superior classificadas como neonapoleônicas ou neo-humboldtianas quando, a partir da análise da política de educação superior brasileira, afirma que há um direcionamento das instituições para um formato neoprofissional, heterônimo e competitivo. O pesquisador descreve esta classificação da seguinte forma:

Considere-se a possibilidade de, a depender da presença maior ou menor desses ‘critérios’ e ‘indicadores’, as IES serem classificadas como *neonapoleônicas* ou *neo-humboldtianas*. Nas primeiras predominariam ‘critérios’ e ‘indicadores’ como: ausência de estruturas de pesquisa e pós-graduação *stricto sensu* consolidada e reconhecida; presença majoritária de docentes em regime de tempo parcial ou horista e sem qualificação pós-graduada que habilite para a pesquisa; isolamento das unidades, ou porque únicas ou porque agregadas apenas formalmente; dedicação quase exclusiva às atividades de ensino; estrutura administrativo-acadêmica voltada para formação de profissionais etc. Nas *neo-humboldtianas*, ao contrário, predominariam ‘critérios’ e ‘indicadores’ como: presença de estruturas de produção científica e de pós-graduação *stricto sensu* consolidada e reconhecida; presença majoritária de docentes em regime de tempo integral e com qualificação pós-graduada que habilitasse para a pesquisa; integração das unidades em torno de projetos comuns de ensino e pesquisa; associação de ensino e pesquisa (e extensão) em diferentes níveis; estrutura administrativo-acadêmica voltada para a formação de profissionais e para a formação de pesquisadores na maioria das áreas de conhecimento (*ibid.*:149-150)

Um dos fatores para a escolha da Universidade de Brasília (UnB) para que se pudesse avaliar os impactos da NGP se deu por se tratar de uma instituição que, em tese, não conflui com os propósitos vigentes deste movimento, ou seja, uma universidade que poderia criar resistência a outras alternativas de governação e gestão a partir de sua história. Sguissardi

afirma que a criação da UnB, sob iniciativa dos educadores Darcy Ribeiro e Anísio Teixeira, primeiros reitor e vice-reitor, respectivamente, foi uma ação na busca de um modelo que integrasse e garantisse a associação do ensino com a pesquisa e uma coordenação das atividades de todas as unidades básicas e profissionais (*ibid.*).

O Projeto Político Pedagógico Institucional da UnB afirma que o projeto de criação da instituição se deu pelo compromisso com a ação política para a “implantação de uma universidade com forte identidade cultural e social com a recém-inaugurada capital da República e que, criativamente, instituiu uma organização acadêmico-pedagógica arrojada diante do paradigma universitário no Brasil” (UnB, 2019: Projeto Político Pedagógico Institucional da UnB).

O Plano Orientador da UnB, publicado em 1962, marca a instituição em três características principais, que dão o tom de uma universidade necessária, nos dizeres de Darcy Ribeiro:

O sistema tripartido relativo à estrutura acadêmico-administrativa da universidade, composto pelos institutos (pesquisa e pós-graduação), faculdades (profissionalização) e órgãos complementares (serviços de apoio interno e interface *campus* e universidade-sociedade); o sistema de ciclos, em que, no primeiro ciclo ou sistema básico, o estudante de graduação (calouro) tinha acesso aos conteúdos básicos e propedêuticos de ciências, humanidades (artes, filosofia e letras) e tecnologia; a gestão colegiada (instâncias básicas formadas pelos colegiados, intermediárias pelas congregações e superiores pelos conselhos) (UnB, 2019:13)

O pioneirismo sobre a sua função social é uma característica desta universidade que foi protagonista nas discussões conceituais das entidades representativas das universidades federais, que resultaram na instituição do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), em 1993, período anterior a introdução da NGP no contexto brasileiro.

Em 2004, a UnB introduziu o sistema de cotas para negros. Essa política de ação afirmativa foi aprovada em junho de 2003 pelo Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE). Conforme descrito no Projeto Político Pedagógico Institucional da instituição, a UnB, como primeira universidade federal a adotar o sistema de cotas, “assumiu seu papel na luta por um projeto de combate ao racismo e à exclusão social, atendendo o compromisso social da ampliação do acesso e do desenvolvimento de garantias de permanência de estudantes” (UnB, *ibid.*: 16).

Conforme definido em seu Estatuto vigente, a UnB se baseia em 3 princípios fundamentais para a composição de sua Estrutura Administrativa: “gestão democrática, descentralização e racionalidade organizacional” (UnB, 2020).

Atualmente a UnB é constituída por 8 decanatos, 12 institutos, 14 faculdades, 53 departamentos, 12 centros de pesquisa especializados, 4 centros de ensino e pesquisa, 36 núcleos, 4 secretarias, 6 órgãos complementares, 10 órgãos diversos, 1 hospital universitário, 2 hospitais veterinários, 4 bibliotecas, 1 fazenda e 4 *campi*. A universidade oferece 139 cursos de graduação, sendo 30 à noite e 9 a distância. São 155 cursos de pós-graduação *stricto sensu*, sendo 87 de mestrado e 68 de doutorado. (UnB, 2018).

Após discorrer sobre a caracterização e justificativa da instituição a ser pesquisada, seguimos para a próxima seção, que trata sobre a forma que foi feita a recolha dos dados da pesquisa.

2.3 Recolha dos dados

O estudo de caso possui uma característica singular. No estudo deste tipo existem muito mais variáveis de interesse do que pontos de dados, ocasionando o estudo com base em várias fontes de evidências. Ao final, os dados precisam convergir a fim de obter uma análise consistente sobre a problemática levantada (Yin, *ibid.*).

Esta pesquisa, de cunho qualitativo, permitiu-nos a utilização de técnicas de recolha de dados denominadas de análise documental e entrevistas semiestruturadas. Este caminho nos permitiu maior maleabilidade e ajustes sobre as questões teóricas e empíricas no decorrer da pesquisa, sobretudo quando o tema da NGP é incipiente na comunidade acadêmica no contexto nacional. Segue o detalhamento de cada técnica utilizada:

a) Análise documental: do material disponibilizado no site da Universidade selecionamos documentos que pudessem discorrer sobre a estratégia, a governação e a gestão da instituição. Como a NGP trata, sobretudo, sobre o impacto na autonomia universitária, selecionamos documentos que tratem da macropolítica da Universidade. Um destes documentos consiste no Plano de Desenvolvimento Institucional (2018-2022).

O Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) é um documento estratégico, tendo em vista a sua maior amplitude e horizonte de tempo, bem como a sua riqueza de detalhes e

orientação à instituição. Este plano foi constituído como um orientador das ações de governação e gestão, com a identidade e os valores institucionais expressos no documento, norteando as ações a serem perseguidas no prazo estabelecido de vigência.

O Plano vigente possui marco temporal de 2018 a 2022. A instituição declara que o documento diz respeito “à sua filosofia de trabalho, à missão a que se propõe, às diretrizes pedagógicas e políticas institucionais que orientam suas ações, à sua estrutura organizacional e às atividades acadêmico-administrativas que desenvolve e/ou que pretende desenvolver” (UnB: 2019, 2).

O documento traz itens como perfil institucional, perfil do corpo docente, do corpo técnico-administrativo, a organização administrativa, as políticas de atendimento aos discentes, infraestrutura, avaliação e acompanhamento do desenvolvimento institucional. Como o objeto da pesquisa trata a respeito da frente finalística da Universidade – ensino, pesquisa e extensão - o foco de análise se dará no Projeto Político Pedagógico Institucional (PPPI), o qual compreende as políticas de ensino, pesquisa e extensão.

Além do PDI, a pesquisa analisa também o Estatuto, o Regimento Interno, O Plano Orientador da Universidade, o Projeto Político-Pedagógico e outros documentos pertinentes que emergiram dentro do próprio processo da investigação.

b) Entrevistas com roteiros semiestruturados: entrevista semi-diretiva ou não diretiva tem o propósito maior em escutar o entrevistado de modo que se descubra o quadro de referência das pessoas. O objetivo é colocar a palavra a partir da experiência, impressões e sentimentos. Aliado a uma pesquisa do tipo qualitativo, as entrevistas permitem uma interpretação a partir dos significados das relações humanas entre o pesquisador e os sujeitos. O desafio de uma entrevista consiste na sintonia e na confiança entre pesquisador e sujeitos a serem entrevistados, de modo que se tenha um modo mais naturalístico possível e, para que não haja interferência na manipulação pelo pesquisador a partir de seus referenciais (Amado, *ibid.*).

A utilização da entrevista como recurso nesta pesquisa faz-se adequada pela exploração em profundidade das posições dos atores pertencentes ao Conselho da Universidade, de modo que seja possível analisar os significados de suas experiências enquanto pertencentes a esta instituição.

Os atores entrevistados pertencem à Administração Superior da Universidade. A escolha se deu pelo fato do colegiado ser o órgão máximo e ter dentre as suas atribuições regimentais a formulação das políticas globais da Universidade. Este colegiado garante a representatividade de todos os segmentos da instituição – docentes, discentes e técnicos-administrativos.

Como a pesquisa é do tipo qualitativa, a amostragem da pesquisa se deu pela garantia da representatividade de todos os participantes do Conselho, independentemente do número de cada categoria.

Faz-se necessário salientar a busca de uma escuta ativa e sensível no momento das entrevistas, com o fim de proporcionar uma proximidade e uma interação real com os participantes, para que o espaço esteja aberto e democrático, sem imposições de ambos os lados. O ato de pesquisar e a relação desenvolvida por meio da entrevista exige uma reflexão do pesquisador para que a sua postura não interfira no comportamento e no estado dos entrevistados, de modo que as respostas não se tornem mecânicas, herméticas e distantes da natural realidade vivenciada no cotidiano. Desta forma, ressalta Bourdieu (1993):

Tentar saber o que se faz quando se inicia uma relação de entrevista é em primeiro lugar tentar conhecer os efeitos que se podem produzir sem o saber por esta espécie de intrusão sempre um pouco arbitrária que está no princípio da troca (especialmente pela maneira de se apresentar a pesquisa, pelos estímulos dados ou recusados, etc.) é tentar esclarecer o sentido que o pesquisado se faz da situação, da pesquisa em geral, da relação particular na qual ela se estabelece, dos fins que ela busca e explicar as razões que o levam a aceitar de participar da troca. É efetivamente sob a condição de medir a amplitude e a natureza da distância entre a finalidade da pesquisa tal como é percebida e interpretada pelo pesquisado, e a finalidade que o pesquisador tem em mente, que este pode tentar reduzir as distorções que dela resultam, ou, pelo menos, de compreender o que pode ser dito e o que não pode, as censuras que o impedem de dizer certas coisas e as incitações que encorajam a acentuar outras. (1993: 695)

As entrevistas exigem do pesquisador a contínua preocupação em evitar o que, na literatura, se designa de violência simbólica, isto é, quando, pela maneira unilateral e sem negociação prévia, o pesquisador utiliza de sua posição e impõe o seu poder como legítimo em relação ao entrevistado, dissimulando as relações e tornando-as hierárquicas no diálogo estabelecido (Bourdieu & Passeron, 1992).

A interação por meio de entrevistas também exige preocupação com questões éticas, como a confidencialidade, a garantia e preservação do anonimato, o fornecimento do termo de consentimento, uma orientação aos entrevistados sobre a pesquisa que os mesmos estão participando, as suas finalidades, a garantia da contrariedade e até mesmo a recusa em não

participar da pesquisa (Amado, *ibid.*). Inclusive, o projeto desta dissertação foi submetido e aceito pela Comissão do Mestrado em Ciências da Educação da Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade do Porto, e está de acordo com o “Código Ético da Conduta Académica da Universidade do Porto” e da “Carta Ética da Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação”.

2.4 Interpretação dos dados

O presente estudo de caso se concentra na análise da governação e gestão superior de uma Universidade Pública sobre os impactos da NGP em relação aos conceitos que suportam as funções de ensino, pesquisa e extensão. Estes conceitos serão tratados por meio de documentos oficiais da Universidade e pelas percepções dos atores-chave da Administração Superior, conforme descrito na seção anterior.

Uma vez colhidas as informações por meio das entrevistas e da leitura e análise dos documentos institucionais, a interpretação dos dados ocorreu à luz da análise de conteúdo como instrumento analítico e metodológico. O conceito da análise de conteúdo tem sofrido algumas mudanças ao longo do tempo, pois anteriormente possuía um sentido mais descritivo e quantitativo. Atualmente é utilizado com sentido interpretativo e inferencial (Amado, *ibid.*), sendo, portanto, adequado para a problemática deste estudo (Amado, *ibid.*).

A análise de conteúdo pode ser definida como um “conjunto de instrumentos metodológicos que se aplicam a ‘discursos’ (conteúdos e continentes) extremamente diversificados. O factor comum destas técnicas múltiplas e multiplicadas é a hermenêutica controlada, baseada na dedução: a inferência” (Bardin, 2010:11). Assim, a abordagem metodológica condiz com a epistemologia deste estudo, de modo que seja possível interpretar e inferir os dados e investigar a proximidade (ou o distanciamento) dos elementos da NGP nos conceitos de ensino, pesquisa e extensão, dentro do *corpus* de análise definido.

Bardin (*ibid.*) descreve 2 objetivos que esclarecem de maneira geral a análise de conteúdo como instrumento metodológico:

a superação da incerteza: o que eu julgo ver na mensagem estará lá efectivamente contido, podendo esta ‘visão’ muito pessoal ser partilhada por outros? Por outras palavras, será a minha leitura válida e generalizável?; e o enriquecimento da leitura: se um olhar imediato, espontâneo, é já fecundo, não poderá uma leitura atenta aumentar a produtividade e a pertinência? Pela descoberta de conteúdos e de estruturas que confirmam (ou informam) o que se procura demonstrar a propósito das mensagens, ou pelo esclarecimento de elementos de significações susceptíveis de conduzir a uma descrição de mecanismos de que a priori não possuíamos a compreensão. (*ibid.*:31)

A interpretação de dados pela análise de conteúdo permite investigar o estudo do não dito, do implícito. No entanto, a leitura a ser efetuada necessita constante atenção do pesquisador em não sobrepor na observação as suas próprias referências ideológicas. Quivy (2005:230) traz ainda outras vantagens da utilização da análise de conteúdo como método nas pesquisas sociais:

Todos os métodos de análise de conteúdo são adequados ao estudo do não dito, do implícito; obrigam o investigador a manter uma grande distância em relação as interpretações espontâneas e, em particular, às suas próprias. Com efeito, não se trata de utilizar as suas próprias referências ideológicas ou normativas para julgar as dos outros, mas sim de analisá-las a partir de critérios que incidem mais sobre a organização interna do discurso do que sobre o seu conteúdo explícito; uma vez que têm como objecto uma comunicação reproduzida num suporte material (geralmente um documento escrito), permitem um controle posterior do trabalho de investigação; a construção de uma forma metódica e sistemática sem que isso prejudique a profundidade do trabalho e a criatividade do investigador.

Como o cerne deste estudo consiste em analisar uma Universidade pública situada no Brasil, tendo como relação as influências e as mudanças macro ocasionadas pelo movimento da NGP, torna-se adequado e coerente buscar compreender a responsabilidade política dos atores sociais envolvidos no processo de mudança, por meio da análise do conteúdo – isto é, a percepção de atores-chave da Administração Superior da instituição e, por meio de documentos institucionais, do que me ater somente em questões estruturais, muitas vezes abstratas, atemporais e que não necessariamente refletem a realidade e o contexto envolvido.

As entrevistas com os conselheiros foram formatadas em dados para permitir a transcrição em meio magnético, tornando possível a interpretação dos dados obtidos. Como suporte auxiliar, foi utilizado o *software* NVivo.

CAPÍTULO III - ANÁLISE DOS DADOS

A recolha dos dados da pesquisa por meio das entrevistas aconteceu nos meses de abril a junho de 2020. Em virtude da pandemia ocasionada pela disseminação do novo coronavírus, a população de Brasília teve de realizar a quarentena e permanecer em isolamento social. Diante este cenário, as atividades da Universidade de Brasília (UnB) foram suspensas e as entrevistas ocorreram por meio virtual, via *Skype* ou *WhatsApp*, conforme conveniência de cada entrevistado.

Os integrantes do Conselho Universitário (CONSUNI) e Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE) foram convidados para participar da pesquisa por e-mail (apêndice A). No e-mail constava: a) breve apresentação do pesquisador; b) objeto central da pesquisa; c) ênfase às garantias de cada participante por meio da apresentação do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido; d) destaque da aprovação da pesquisa por meio da Comissão Científica do Mestrado em Ciências da Educação e a submissão de realização da pesquisa à Universidade de Brasília, acrescido do aceite da instituição.

Um dos itens presente no Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (apêndice B) destacou a possibilidade de gravação das entrevistas para fins de registro e análise posterior dos dados levantados com a garantia da preservação do sigilo e da privacidade do(a) entrevistado(a). Os participantes, além de receberem o Termo no e-mail convite e assinarem o documento, foram informados novamente, no início de cada entrevista, se havia concordância pela gravação do encontro.

Foram entrevistados 15 participantes do CONSUNI e do CEPE nas categorias de docentes, técnico-administrativos e discentes. De modo a preservar o anonimato, os participantes não foram nominados nesta dissertação tampouco discriminados pelo seu gênero e pelas categorias acima elencadas. Decidiu-se apenas pela identificação de “Entrevistado”, acrescido de um número identificador. Segue a tabela com os números de participantes separados por categorias:

Tabela 7: número de participantes entrevistados discriminados por categorias:

Categoria	Número de participantes
Docente	11
Discente	2
Técnico-Administrativo	2

As entrevistas tiveram, em média, 30 a 50 minutos de duração. No início das entrevistas, os participantes foram informados do sigilo e da garantia do anonimato e solicitados do consentimento da gravação para fins exclusivos de análise da pesquisa. Na sequência, antes de adentrar de fato na entrevista, os participantes receberam orientações gerais de como iria se desenrolar o encontro e as perguntas.

O guia da entrevista (apêndice C) foi construído no decorrer do desenvolvimento do referencial teórico e teve como base o objetivo central desta dissertação - compreender os impactos na universidade a partir da Nova Gestão Pública como narrativa presente em documentos oficiais e na percepção dos conselheiros do Conselho Universitário da instituição. O guia foi finalizado em fevereiro de 2020 e possui 6 blocos de questões descritos a seguir:

- **Bloco 1 - legitimação da pesquisa:** o objetivo deste bloco, voltado ao pesquisador, era explicar a situação da pesquisa (tema/problema e objetivos) e criar um ambiente propício ao/à participante, de modo que o mesmo se sentisse confortável e seguro para expor as suas opiniões e impressões sobre os assuntos tratados.
- **Bloco 2 - dados profissionais:** o objetivo deste bloco era a identificação dos dados profissionais do participante - tempo de atuação na instituição e a área de formação (ciências sociais, da natureza, exatas, aplicadas).
- **Bloco 3 - gestão universitária e extensão:** composto por 6 questões, este bloco tinha como objetivo identificar os elementos discursivos sobre o conceito que suporta a função de extensão, bem como entender a dinâmica da gestão universitária por meio da Administração Superior.
- **Bloco 4 - ensino e conhecimento:** composto por 5 questões, este bloco tinha como objetivo identificar os elementos discursivos sobre o conceito que suporta a função do ensino na universidade.
- **Bloco 5 - pesquisa:** composto por 3 perguntas, este bloco tinha como objetivo identificar os elementos discursivos sobre o conceito que suporta a função da pesquisa na universidade.
- **Bloco 6 - síntese da metareflexão sobre a própria entrevista e agradecimentos:** este bloco de encerramento teve como objetivo captar o sentido que o participante dava a própria entrevista e dar abertura para alguma consideração final antes do encerramento.

No decorrer deste projeto, construímos teorizações do fenômeno da NGP, sobretudo, com apresentação de pesquisas realizadas em outros países, visto que as análises sobre este tema no âmbito brasileiro ainda são pouco articuladas e incipientes. Em paralelo à teorização e com o foco nos objetivos desta pesquisa, a análise de conteúdo das entrevistas permitiu a construção das categorias num processo dialético de constituição em que o referencial teórico se articula com o material empírico construído no decorrer das entrevistas e na leitura dos documentos oficiais da instituição. Compartilho o quadro simplificado deste processo, as dimensões e as respectivas categorias, o qual servirá de base para as seções subsequentes:

Tabela 8: dimensões e categorias de análise

Dimensão	Categoria
Governação e gestão	Concentração de poderes
	Gestão da autonomia financeira e orçamentária
Ensino	Finalidade política/social (saber como formação)
	Finalidade epistemológica individual baseada em competências (saber vocacional como instrumentalização)
Pesquisa	Liberdade do ato de pesquisar <i>versus</i> controle institucional
	O papel da CAPES na avaliação da pós-graduação e o produtivismo
	Aplicação e inovação tecnológica na produção do conhecimento
Extensão	Relevância social e cultural das atividades de extensão

Recorde-se que os documentos principais analisados que serão correlacionados com os dados empíricos das entrevistas foram o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2018-2022 (UnB, 2019), o Plano Orientador da Universidade de Brasília (UnB, 1962), o Projeto Político-Pedagógico da instituição (UnB, 2018), Estatuto e Regimento Interno (UnB, 2011).

Tabela 9: documentos-base de análise

Documentos-base	Descrição
Plano de Desenvolvimento Institucional (2018-2022)	Documento orientador das ações de governação e gestão que traz a identidade e os valores institucionais a serem perseguidos no prazo estabelecido de vigência
Plano Orientador da Universidade de Brasília	Documento que serve de base para a criação da Universidade de Brasília
Projeto Político-Pedagógico da instituição	Documento que atualiza o Plano Orientador e traz informações importantes a esta pesquisa – princípios pedagógicos e a gestão universitária
Estatuto e Regimento Interno	Documentos que descrevem a organização da universidade (colegiados, unidades, departamentos, faculdades, institutos) e o processo de tomada de decisão

A constituição de nosso *corpus* documental se deu com os documentos oficiais e as entrevistas dos conselheiros. Como a construção e a análise de um *corpus* tratam-se de processos dinâmicos, inter-relacionados, em que se buscam articular diversas fontes de pesquisa sobre o caso estudado (relatórios, estatutos, entrevistas), foi utilizado o software NVivo para o tratamento e as articulações dos dados da pesquisa. A construção deste processo obedeceu aos seguintes princípios:

- A exaustividade - o que exige um levantamento completo do material suscetível de ser utilizado.
- A representatividade - é necessário que os documentos recolhidos sejam o reflexo fiel de um universo maior. Neste caso pode ser pertinente ter em conta critérios estabelecidos pelas teorias da amostragem.
- A homogeneidade - os documentos devem referir-se a um tema e possuir outras características semelhantes, tais como, terem sido produzidos com a mesma técnica (e.g., entrevistas), terem finalidades e destinatários idênticos.
- A adequação - espera-se que os documentos sejam adequados aos objetivos da pesquisa. (Amado, 2014:311)

Explicadas essas questões, passamos as seções seguintes que tratam propriamente da análise e da discussão dos dados.

3.1 Governação e Gestão

Uma das preocupações centrais deste estudo diz respeito a uma especificidade das instituições universitárias sobre o processo de tomada de decisão e o seu grau de autonomia existente. A reforma realizada em diversos países, sob influência da NGP, colocou certo grau de heteronomia ao separar um setor que possui poderes em delegar e submeter contratos de gestão, com indicadores e metas, e na outra ponta, setores que executam os acordos pactuados para o desenvolvimento de suas atividades (Paes de Paula, 2005; Carvalho, 1999).

Além desta configuração entre instituições, pode ocorrer um processo de heteronomia intra-institucional, com um poder deliberativo monocrático, na figura do reitor/presidente e de diretores das unidades acadêmicas, o que pode conflitar com um modelo baseado em colegiados. Indicadores relevantes sob influência da NGP em instituições de ensino superior sobre a governação e gestão têm como sintomas:

centralização de poder de decisão nas reitorias; a ênfase na nomeação em detrimento da eleição na escolha dos representantes dos corpos constituintes da academia; o fortalecimento do papel gestor do/a reitor/a e dos diretores/as das unidades orgânica e a possibilidade de adoção de estruturas organizacionais opcionais (Amaral *et. al.*, 2013:57)

Podemos definir governação e gestão no setor público como os “mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (TCU, 2019). Governação e gestão são funções complementares. Governação provê o direcionamento, a estratégia e a elaboração das políticas, enquanto a gestão realiza o manejo dos recursos colocados à disposição e busca o alcance dos objetivos estabelecidos.

A distinção entre governação e gestão possui valor apenas operatório e heurístico, pois quando lidamos com a prática e a análise dos discursos dos atores, esta linha de divisão frequentemente se dilui (Santiago *et. al.*, 2005). A análise de conteúdo dos discursos e dos documentos oficiais que procedemos, a propósito deste campo, teve em atenção as seguintes categorias: a) concentração de poderes e b) gestão da autonomia financeira.

3.1.1 Concentração de poderes

A estrutura da Universidade de Brasília (UnB), presente nos documentos oficiais, prevê a divisão de sua organização entre órgãos deliberativos e executivos. Os órgãos deliberativos

dizem respeito aos colegiados e os órgãos executivos são compostos pelas chefias departamentais, direções de unidades acadêmicas, as prefeituras dos campi, os cargos de decanos(as), de vice-reitor(a) e de reitor(a) (UnB, 2018). Os princípios que norteiam as ações e atividades dos órgãos deliberativos e executivos são: descentralização, transparência, legitimidade, legalidade, impessoalidade, publicização e probidade (UnB, 2018).

O modelo descrito da Universidade é tido como democrático, por meio de colegiados, e descentralizados. Os colegiados, órgãos deliberativos, são compostos por membros natos, membros representantes, membros consultivos e membros assistentes.

A Administração Superior da universidade é dividida entre órgãos deliberativos, compostos pelo Conselho Universitário (CONSUNI), Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE) e o Conselho de Administração (CAD). Por sua vez, a Reitoria tem como perfil ser um órgão executivo. A instituição ainda possui câmaras que auxiliam, aprofundam e contribuem para as decisões dos conselhos superiores. São elas: assuntos comunitários (CAC), ensino de graduação (CEG), extensão (CEX), pesquisa e pós-graduação (CPP), planejamento e administração (CPLAD), carreira docente (CCD) e gestão de pessoas (CGP).

O CONSUNI é o órgão superior máximo da Universidade. Ainda tem 2 outros conselhos importantes, que é o CAD (Conselho de Administração) e o CEPE (Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão). Se são políticas de pós-graduação, de pesquisa e de extensão, o CEPE formula, principalmente, eu acho, se são de gestão, entra no CAD. O CONSUNI é o órgão superior que referenda essas coisas. Então muitas vezes já chega ao CONSUNI a política inicialmente trabalhada nesses outros colegiados. Dependendo, se for uma coisa muito especial, é possível que o próprio CONSUNI, a partir de comissões, proponha. Comissões do CONSUNI, composta por conselheiros, que vão elaborar muitas vezes projetos e resolução 'daquele sentido' (Entrevistado 3)

Este formato na Administração Superior é semelhante nas unidades acadêmicas, diluídas entre faculdades e institutos: existem os colegiados deliberativos (denominados de conselhos) e os órgãos executivos compostos pelos Diretores.

A configuração da Universidade de Brasília (UnB) mantém o poder de deliberação nas instâncias colegiadas com a representatividade de toda a comunidade acadêmica: docentes, discentes, técnicos-administrativos e comunidade. Ademais, faz-se necessário destacar que os representantes são eleitos por seus pares.

A estrutura organizacional descrita no regimento interno e estatuto condiz com um formato democrático, deliberativo por meio de colegiados e executórios na figura de representantes e confronta com o processo de heteronomia, ao menos no âmbito interno, descrito no formato da NGP, em que se mantém muitas vezes uma estrutura enxuta, monocrática, de modo a concentrar o poder na figura de indivíduos gestores e administradores.

Os participantes desta pesquisa responderam a questões que tratavam sobre o processo de elaboração e formulação das políticas globais da Universidade, competência regimental do CONSUNI, bem como, em linhas gerais, sobre o processo de tomada de decisão do colegiado. A primazia por uma gestão colegiada e democrática é destaque na fala de representantes da Administração Superior:

Em termos de respeito a democracia interna, isso a gente tem primado muito, sabe, por manter uma postura interna que seja distinta com que tá acontecendo fora da universidade. Então, os processos são todos relatados, com uma comissão, ou membro do CONSUNI, sempre é uma pessoa que não tá diretamente ligada ao projeto/processo. (Entrevistado 1)

Em termos de clima, o clima é muito democrático. A minha percepção que todos pedem a palavra, a sua palavra é respeitada. É dada essa palavra. Essa palavra é respeitada, tanto os docentes, quanto os servidores, quanto o corpo discente. Geralmente se chega a um consenso, esse é o clima (Entrevistado 5)

A análise documental e a fala dos entrevistados permitiram identificar que, na configuração intramuros da universidade, ainda se preserva um formato condizente com respeito à autonomia universitária no tocante à garantia e ao fortalecimento dos órgãos colegiados a todos os níveis da instituição. No entanto, a autonomia e a especificidade institucional de uma universidade pública podem ser colocadas em xeque mediante uma subtração em sua gestão financeira que impeça a destinação de recursos segundo as necessidades regionais e locais da docência e da pesquisa (Chauí, *ibid.*). Este tema voltado à autonomia correlato à independência financeira será tratado no próximo item.

3.1.2 Gestão da autonomia financeira e orçamentária

A autonomia universitária deve ser levada em conta sobre a questão didático-científica, administrativa e de **gestão financeira e patrimonial**, conforme preceitua o art. 207 da constituição federal (Brasil, 1988). É pressuposto desta autonomia a autodeterminação, a liberdade e a independência mediante o financiamento político público e social a fim de contribuir para a soberania da nação e preservar o *ethos* público das atividades realizadas na instituição (Sguissardi *et. al.*, 2005).

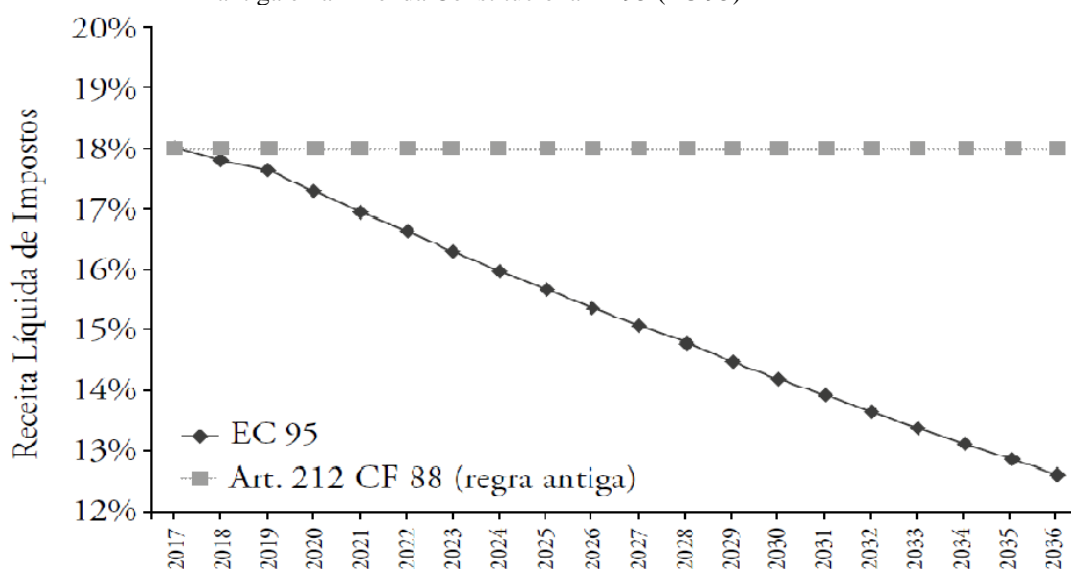
O artigo 212 do texto constitucional de 1988 prevê o mínimo para os investimentos públicos voltados para educação de 18% oriundos da União da Receita Líquida de Impostos (RLI) e 25% de receitas para os estados e municípios. A vinculação à receita garantia o crescimento dos investimentos na área de educação, no entanto, em 2016 houve uma alteração

por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 95 que determinou a não vinculação com estes percentuais mínimos.

A EC nº 95 altera o regime fiscal e institui regra para as despesas primárias do Governo Federal com duração prevista de 20 anos e possibilidade de revisão em 10 anos. Na regra vigente após a EC, o gasto primário do governo federal é limitado por um teto definido pelo montante de gasto no ano de 2017 com reajustes pela inflação acumulada, apurada pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). O novo regime congela as despesas do Governo Federal e não atrela os gastos públicos ao crescimento da renda e da população. Em outras palavras, o investimento público em saúde e educação terá um piso deslizante, com queda do valor mínimo destinado à educação em proporções das receitas e do PIB (Arantes *et. al*, 2019).

A EC 95 propõe retroceder nos próximos 20 anos o que o país avançou nos últimos 20 anos em termos de gastos públicos, fundamentais para a consolidação dos direitos sociais no Brasil. Essa drástica redução da participação do Estado na economia é representativa de outro projeto de país, diferente daquele almejado pela Constituição de 1988, uma vez que reduz substancialmente os recursos públicos para garantia de direitos sociais como saúde, educação, previdência e assistência social. (Arantes *et. al*, 2019:10)

Gráfico 1: Mínimo para gastos federais com manutenção e desenvolvimento do ensino na regra antiga e na Emenda Constitucional nº 95 (EC 95)



Fonte: (Arantes *et. al.*, 2009)

A política de austeridade fiscal estabelecida pela EC 95/2016, que fixa o congelamento e o teto dos gastos públicos em saúde e educação, vai na contramão da expansão do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) e das

metas previstas no Plano Nacional de Educação (PNE), de 2014 a 2024, por meio da Lei nº 13.005/2014, como a previsão do acesso à educação técnica profissional e superior e o aumento da proporção de mestres e doutores no ensino superior (Brasil, 2014). É o que ressaltam os participantes desta pesquisa ao discorrerem sobre a difícil relação entre os limites do teto de investimento e a necessidade de expansão das ofertas e atendimentos aos estudantes no cenário atual:

O corte de recursos que já vem sendo feito há muitos anos, evidentemente de 2014 pra frente, afeta a capacidade da universidade de ter uma gestão realmente fundada na autonomia da universidade, porque a gente não tem autonomia econômica. Isso, no momento, que a gente ainda tem a expansão, se a gente pensar que o corte começa quando a gente ainda está expandindo o número de entrada de alunos que vem, pela lei de cotas. Então que precisam de mais recursos de assistência, porque a gente tá mandando o aluno entrar e ele não tem a menor capacidade financeira, econômica, de se manter. Então, enquanto a gente tava recebendo mais alunos que precisariam da assistência estudantil, a gente tava diminuindo os recursos. Então eu acho que quando a gente está falando de autonomia universitária, a primeira coisa que a gente pensa é na eleição de reitor, na nomeação dos dirigentes, mas eu acho que essa autonomia tem sido muito limitada, principalmente quando a gente pensa em autonomia econômica (...). Mesmo que a gente não tenha nesse momento sofrido ataque político específico, da nomeação, a gente tem desde o governo Temer, até na época do governo Dilma, o corte dos recursos, das universidades. Então o recurso da UnB vem caindo ao longo dos anos e isso afeta a capacidade da universidade de promover suas políticas autonomamente. (Entrevistado 4)

É problema de toda universidade pública brasileira, desde a aprovação do teto de gastos públicos, tem havido interferência muito acentuada nos recursos que a universidade movimenta. Então, essa política de ajuste fiscal que asfixia nossa economia, e ela vem desde o governo Dilma, passando pelo governo Temer, pelo governo atual, isso tem trazido consequências muito nefastas para a universidade, a tal ponto que nós vivenciamos uma situação bizarra, é o fato de que nós tínhamos o dinheiro, tínhamos o financeiro e não tínhamos o orçamentário, portanto não era possível gastar o dinheiro que estava disponível (Entrevistado 8)

A Universidade de Brasília (UnB) lida neste cenário de contingenciamento orçamentário na tentativa de priorizar o atendimento das unidades e das atividades finalísticas (ensino, pesquisa e extensão) ao custo de cortar as despesas correntes e administrativas. É o relato de um dos participantes quando indagado sobre a autonomia universitária da instituição:

(...) do ponto de vista externo, quando você fala da distribuição orçamentária, com os sucessivos cortes que vem sendo feitos, a gente já tem que tomar algumas decisões internas a respeito de prioridades. Então a gente já teve que definir algumas prioridades de pesquisa e utilização de recursos. Nesse momento, a reitoria tem preferido manter as atividades acadêmicas, sem cortes, então no meu caso, eu sou dirigente de uma unidade acadêmica, ainda não sofri esses impactos, mas as áreas administrativas já sofreram impactos na sua gestão orçamentária. (Entrevistado 1)

As Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) não participaram da elaboração de suas propostas orçamentárias para 2020, algo atípico em relação aos anos anteriores. As propostas concentraram-se na relação entre o Ministério da Educação (MEC) e o Congresso

Nacional. Ademais, o registro do orçamento da UnB foi dividido em 2 unidades orçamentárias: UO 26271 (Fundação Universidade de Brasília, vinculada ao órgão Ministério da Educação) e a UO 93248 (recursos sob supervisão da Fundação Universidade de Brasília, ligada ao órgão “Programações Condicionadas à Aprovação Legislativa prevista no inciso III do art. 167 da Constituição”) (UnB, 2020).

O inciso III do art. 167 refere-se à regra de ouro, ou seja, impede o governo de fazer operações de crédito para pagamento de despesas correntes. Assim, a disponibilização do total dos recursos orçamentários necessários ao pleno funcionamento da UnB previstos na Lei Orçamentária Anual de 2020 - para pagamento de despesas obrigatórias (despesas de pessoal ativo e inativo) e pagamento de despesas discricionárias (custeio e investimento) - depende de aprovação adicional de projeto de lei específico que deverá ser encaminhado pelo Governo Federal ao Congresso Nacional (UnB, 2020).

Em 2020, o orçamento autorizado para a UnB na UO 26271 (Fundação Universidade de Brasília, vinculada ao órgão Ministério da Educação) alcança o valor de R\$ 1,21 bilhão, distribuídos da seguinte forma: R\$ 1,01 bilhão para pagamento de pessoal, encargos e benefícios; R\$ 175,03 milhões para ODC (Outras Despesas Correntes) e apenas R\$ 25,55 milhões para investimentos (UnB, 2020). Segue o gráfico abaixo com a evolução do orçamento à UnB no período de 2016 a 2020:

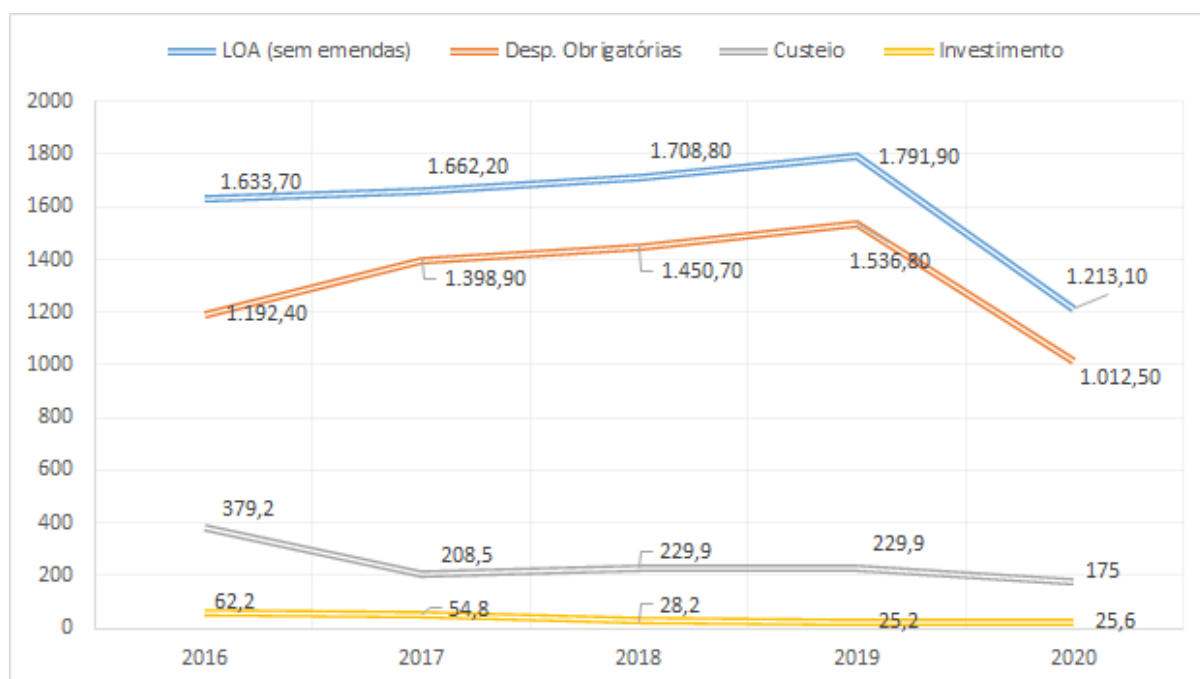


Gráfico 2: evolução das LOA 2016 a 2020 - UO 26271 (dotação inicial, sem emendas)

Fonte: Tesouro Gerencial (apud UnB, 2020)

A comparação dos anos de 2016 a 2020 sancionados pela UO 26271, ou seja, sem contabilizar as emendas parlamentares, possui uma redução de 15% nos recursos das despesas obrigatórias. Há uma redução de 54% sobre as despesas de custeio e 59% de queda sobre os investimentos entre 2016 a 2020. Faz-se necessário destacar que após a implementação da EC nº 95, em vigor desde 2017, há uma queda de 48,5% do total de investimentos da passagem do ano de 2017 a 2018.

A ótica da autonomia sobre a gestão patrimonial e financeira da universidade revela uma redução abrupta após a EC nº 95, que define o teto dos gastos públicos, a qual não atrela o investimento público à receita e ao crescimento da população. Esta redução implica no sucateamento e na precarização do trabalho destas instituições, para a sua manutenção e investimento em diversas frentes, como as atividades de ensino, pesquisa e no próprio atendimento aos estudantes. Santos (2017) afirma que a superação da crise financeira mediante a geração de receitas próprias implica na indução das instituições de ensino superior na busca por parcerias com o capital. Assim, a universidade pública mantém a sua autonomia financeira por meio da privatização dos serviços que presta.

Esta indução pode se tornar profícua pela diversificação das fontes de recurso como apoio aos projetos de pesquisa e ensino e uma sujeição menos dependente ao controle do Estado. Todavia, a maior necessidade de busca por investimentos privados pode alterar as finalidades, bem como a priorização das pesquisas a serem financiadas. (Magalhães *et. al*, 2008).

Uma vez feita esta análise, passamos para a investigação sobre o sentido de ensino na universidade disposto no item abaixo.

3.2 Ensino

Um dos pilares de análise desta pesquisa se deu pela investigação da função do ensino e os impactos possíveis sob a ótica da NGP dentro da universidade. Como colocado no capítulo que trata da metodologia, a fundação da Universidade de Brasília (UnB) teve um diferencial à época por ser uma instituição com características contrárias a um formato neoprofissional, heterônomo e competitivo, se aproximando de uma configuração denominada de neo-

humboldtiana (Sguissardi, 2009). A sua estrutura², idealizada por Anísio Teixeira e Darcy Ribeiro, tinha por objetivo uma formação inicial sólida aos estudantes e posteriormente uma escolha sobre qual caminho seguir entre Institutos e Faculdades, apoiados pelos órgãos complementares: cursos profissionais, carreira de magistério ou carreira da pesquisa.

Tabela 10: Estrutura da UnB na época de sua fundação

Institutos Centrais								
Matemática	Física	Química	Geociências	Biologia	Ciências Humanas	Letras	Artes	
Centro de Pesquisa de Matemática Aplicada	Centro de Pesquisa de Física	Centro de Pesquisa de Química	Centro de Pesquisa de Recursos Humanos	Centro de Pesquisas Biológicas	Centro de Pesquisas Sociais	Casas nacionais da língua e da cultura	Museu de arte	
Inicialmente, seria estruturada com oito Institutos Centrais (Matemática, Física, Química, Biologia, Geociências, Ciências Humanas, Letras e Artes), que poderiam ser desdobrados mais tarde. Cada um deles se dividiria em departamentos, constituindo, assim, as unidades básicas da UnB, onde os professores se reunissem e fossem coletivamente responsáveis pelas atividades de ensino e de pesquisa, respeitando as especificidades de cada área.								
Faculdades								
Arquitetura e Urbanismo	Engenharia	Educação		Direito-Economia-Administração-Diplomacia			Ciências Agrárias	Ciências Médicas
Centro de Planejamento Regional	Centro de Pesquisas Tecnológicas	Centro de Aperfeiçoamento Educacional	Centro de Pesquisa e Planejamento Educacional	Centro de Estudos de Desenvolvimento Nacional	Centro de Estudos Internacionais	Centro de Estudos Administrativos	Centro de Experimentação da Tecnologia do Cerrado	Hospital-escola
As faculdades receberiam os alunos preparados pelos cursos introdutórios e ministrariam treinamento especializado, tendo em vista o exercício de uma profissão (através de dois a três anos mais de estudos).								
Órgãos complementares								
Biblioteca Central	Rádio Universidade	Museu da Civilização Brasileira	Museu da Ciência	Editora UnB	Aula Magna	Habitações	Estádio	
Curso de biblioteconomia	Curso de Radiofusão	Diretório Central dos Estudantes	Clube dos professores	Centro de Assistência ao Universitário	Serviço Militar	Professores - estudantes - funcionários	Cursos de educação física	
						Casa Internacional		

² Faz-se necessário destacar que atualmente o sistema permanece o mesmo na UnB, no entanto, não há a divisão de tarefas entre institutos (pesquisa e pós-graduação) e as faculdades (profissionalização). Os institutos e as faculdades oferecem os cursos de graduação (licenciatura ou bacharelado) e de pós-graduação (*lato e stricto sensu*), além das atividades de pesquisa e extensão.

Os Órgãos complementares integram a universidade como espaços culturais destinados a funcionar supletivamente como centros de extensão para a cidade e para o país. Para isso, terão:

1. *A Aula Magna* - auditório amplo e bem montado para atender às necessidades da instituição e da Capital Federal, equipado com recursos audiovisuais para viabilizar a realização de reuniões e congressos, no âmbito local, nacional e internacional.
2. *A Biblioteca Central* - coordenará uma unidade principal com obras gerais e de referência, serviços de documentação e intercâmbio científico e cultural e dezesseis bibliotecas especializadas, sediadas nos Institutos Centrais e nos conjuntos e faculdades afins.
3. *A Rádio Universidade de Brasília* - destina a traduzir um programa básico a difusão cultural e artística, através de emissoras de ondas médias e curtas. Deverá, contudo, especializar-se em cursos por correspondência e radiodifusão para aperfeiçoamento do magistério de nível médio.
4. *A Editora Universidade de Brasília* - destina a traduzir para o português as principais obras do patrimônio cultural, científico e técnico da humanidade que ainda não são acessíveis em nossa língua e, sobretudo, fazer elaborar e editar textos básicos para o ensino em nível superior, além de editar a produção científica e literária da própria Universidade.
5. *O Museu*, que compreenderá o Museu da Ciência, o Instituto de Artes e o Museu de Civilização Brasileira.

As Casas de Cultura, para o ensino de línguas e o estudo da literatura e da tradição cultural das nações a que estamos vinculados e que se disponham a manter, junto à Universidade de Brasília, um centro de difusão cultural.

Fonte: Plano Orientador da UnB

Anísio Teixeira, primeiro vice-reitor da Universidade de Brasília (UnB), fez a seguinte ressalva ao criticar a classe governante brasileira em direcionar a vocação do ensino superior no Brasil para fins meramente utilitaristas, destinados ao trabalho, quando fez um depoimento em 1968 à CPI da Câmara dos Deputados:

Havia no Brasil, na classe governante brasileira, uma ideia de que a sociedade que se estava construindo ia ser uma sociedade utilitária, uma sociedade de serviços úteis, uma sociedade de trabalho e, como tal, não ganharia muito em receber os ornamentos e as riquezas da velha educação universitária. E a resistência se mantém. (...) O Brasil conservava a posição de defender uma educação superior de tipo utilitário e restrito às profissões. Nestas ligeiras observações históricas, já se patenteia a resistência à ideia de universidade. Quando afinal acaba por se constituir, por ocasião do centenário, não passa de uma federação de escolas profissionais superiores. Esta universidade, pois, criada em 1920, é o primeiro arremedo de universidade que o país tem. Nós estávamos presos à tradição do ensino superior profissional utilitário, destinado a habilitar para o exercício de uma profissão. (Teixeira, 2010)

A intensificação do uso do conhecimento aliado com as tecnologias e inserido no modo vigente de produção tornou o saber, enquanto formador, deslocado para a função por competências (saber em moedas). O vocacionalismo explícito atrelado aos cursos e aos currículos são cada vez mais configurados conforme expectativas direcionadas ao mercado, de modo a adaptar os perfis dos estudantes às necessidades do mercado de trabalho. Este formato se dá a partir do período denominado de pós-modernismo, como destacado por Lyotard:

O ensino superior, sempre na mesma hipótese geral, deverá continuar a fornecer ao sistema social as competências correspondentes às suas exigências próprias, que são a manutenção da sua coesão interna. Anteriormente, esta tarefa comportava a formação e a difusão de um modelo geral de vida, que legitimava frequentemente a narrativa da emancipação. No contexto da deslegitimação, as universidades e as instituições de ensino superior são doravante solicitadas a formar competências em vez de ideias: tantos médicos, tantos professores desta ou daquela disciplina, tantos engenheiros, tantos administradores, etc. A transmissão de saberes já não surge destinada a formar uma elite capaz de guiar a nação na sua emancipação, antes fornece ao sistema os jogadores capazes de assegurar convenientemente o seu papel nos lugares pragmáticos de que as instituições necessitam (Lyotard, 1989:99)

O pragmatismo existente aliado com a performance numa lógica de *input / output* e na comensurabilidade por meio da técnica transforma o saber em mercadoria (é vendável?) ou no aumento de poderio (é eficaz?) (Lyotard, 1989). Diante destas considerações, foi possível detectar, mediante a análise dos documentos oficiais e das entrevistas dos participantes, 2 (duas) disputas sobre a função do ensino: uma voltada a fins políticos e sociais, em que ainda se privilegia o saber como formação, e outra destinada a uma finalidade epistemológica individual baseada em competências (saber vocacional como instrumentalização). Esta disputa é destacada pelos conselheiros entrevistados, quando relata o aumento da tensão nos últimos anos no cenário universitário:

Acho então que nesses momentos mais críticos, que a gente tá tendo nos últimos 2 anos, na verdade nos últimos 5 anos, mas principalmente nesses últimos 2, acho que a comunidade universitária está mais sensível para observar o impacto das desigualdades para ela mesma, embora, claro, haja interpretações divergentes muito mais voltadas pro mercado, uma leitura mais neoliberal mesmo, do que deve ser a carreira, visto simplesmente como uma carreira individual e individualizada, atomizada. Mas eu não acho que seja majoritário (Entrevistado 4)

Há uma disputa. Universidade pública tem essa vantagem. Penso na disputa. Imagino que na privada, a situação seja muito mais individualista e competitiva. Isso dentro da universidade pública, de fato, cresceu muito. A gente percebe um envolvimento menor dos estudantes, nas questões da sociedade, no respeito a cada indivíduo. (Entrevistado 3)

As medidas de desempenho institucional e a intensificação do Estado avaliador sobre produtos quantitativos e mensuráveis provocam uma ressignificação do termo “qualidade”, associado à competitividade e à empregabilidade, e direciona as instituições a uma corrida em busca de legitimação externa por meio de elementos que não dizem respeito necessariamente à relevância social e institucional de suas ações. O saber, neste caso, transforma-se em moeda e tenta garantir aos “consumidores” uma posição no mercado de trabalho. O saber perde o seu valor intrínseco de uso e adentra numa relação de produção e venda a ser trocado (Lyotard, *ibid.*). Um participante relata esta pressão que é exercida por estudantes na busca por um saber que garanta uma posição célere no mercado de trabalho, fruto do crescente desemprego que assola o país:

Uma coisa que eu vejo crescentemente entre os discentes é o desespero milênio do desemprego. Então, as pessoas altamente qualificadas que não tem emprego e que tão pensando no que o mercado está exigindo e buscando fazer tudo que o mercado exige pelo desespero de não ficar desempregado. Então tem vários, assim, na XXXXXX da UnB, acho que não é um problema tão grande porque a gente está em Brasília, tem muita empresa de consultoria, o Estado contrata, tem emprego. Mas tem outros cursos que eu vejo os alunos desesperados. Relações Internacionais mesmo, que é um curso super concorrido, nota de corte alta e que os alunos ficam desesperados porque ele não é voltado pro mercado, ele é voltado pra política. Então tem um certo desespero, eu vejo, dos alunos. (Entrevistado 4)

A relevância social e cultural também é destaque na fala dos participantes da universidade. Neste caso, a finalidade política e social deve ser uma tônica das universidades, sobretudo as instituições públicas, que não devem se voltar exclusivamente para as questões estritas que são exigidas perante o mercado, tampouco o foco deve ser exclusivo a cursos que dão retorno financeiro a curto prazo:

As universidades públicas, elas têm essas características de oferecer formações, que muitas vezes as universidades privadas não oferecem porque não tem retorno financeiro. (...) Os cursos que formam menos profissionais, curso de filosofia, por exemplo, que a gente está numa fase de pouco apego para as áreas de humanidades. Então, sociologia, filosofia, todas essas disciplinas básicas, que tem pouca demanda. Então elas, a universidade pública é o lugar dessas demandas. (Entrevistado 1)

A busca por atender a comunidade acadêmica e aprimorar sua relevância social enquanto instituição formadora fez com que a UnB criasse novos campi para se aproximar das regiões periféricas que distam do centro de Brasília. Assim, o CONSUNI aprovou a proposta em sua 339ª reunião, ocorrida em 4 de julho de 2008, com a abertura de campi localizado nas regiões administrativas de Planaltina, Gama e Ceilândia. A justificativa se deu pela intenção em ampliar o acesso ao ensino superior aos diferentes públicos e em virtude do aumento populacional do DF e Regiões de Influência do Campus UnB.

Tabela 11: Regiões de Influência da UnB

RIC I: Campus Universitário UnB - Plano Piloto (Campus Universitário Darcy Ribeiro)	abrangendo as Regiões Administrativas de Brasília, Candangolândia, Cruzeiro, Guará, Lago Sul, Lago Norte, Núcleo Bandeirante, Sudoeste e Octogonal, Setor Complementar de Indústria e Abastecimento, Varjão e Park Way
RIC II: Campus Universitário UnB - Planaltina	abrangendo as Regiões Administrativas de Sobradinho, Planaltina, Brazlândia e Sobradinho II e os municípios de Formosa, Buritis, Cabeceiras, Planaltina de Goiás, Vila Boa e Água Fria de Goiás
RIC III: Campus Universitário	abrangendo as Regiões Administrativas de Ceilândia, Taguatinga, Riacho Fundo, Recanto das Emas, Samambaia e Águas Claras, e os municípios de Mimoso de Goiás, Padre Bernardo, Cocalzinho de Goiás,

UnB - Ceilândia/Taguatinga	Pirenópolis, Águas Lindas de Goiás, Corumbá de Goiás, Alexânia e Abadiânia
RIC IV: Campus Universitário UnB - Gama	abrangendo as Regiões Administrativas de Gama, Santa Maria, São Sebastião, Paranoá, e os municípios de Cristalina, Luziânia, Valparaíso de Goiás, Novo Gama, Cidade Ocidental, Santo Antônio do Descoberto, Cabeceira Grande e Unai

Fonte: FUnB (2005:6)

Os campi foram aprovados pelo CONSUNI e apoiados pelo Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). O propósito das novas unidades é a ampliação e descentralização das atividades acadêmicas na contribuição ao desenvolvimento regional.

As unidades possuem vocação própria conforme as demandas sociais de cada região. Assim, o campus de Planaltina atua em áreas voltadas a ciências naturais e agrárias. O campus do Gama é especializado em engenharias, enquanto o campus da Ceilândia é voltado aos cursos da área de saúde.

A vocação dos campi é corroborada por um dos entrevistados que participa do Conselho Universitário. Ao ser questionado sobre a lógica prevalecente na criação de novos cursos na Universidade nos últimos anos, o conselheiro sinaliza uma variação entre interesses sociais e restritos ao mercado, no entanto, corrobora a vocação dos campi com o atendimento social das comunidades pertencentes a cada região administrativa, a questão da “interdisciplinaridade e flexibilidade como processos contemporâneos de construção do conhecimento” (UnB, 2017a) e a relevância social na forma que é tratada no próprio Conselho:

Eu acho que varia muito. Mas certamente se fosse só o mercado e os interesses econômicos, a gente não ia abrir e fortalecer cursos novos na área de artes, o campus que eu trabalho é o campus Planaltina. Os cursos são formação de professores da educação do campo, por exemplo. Claramente uma demanda social, formação de professores de ciências, interdisciplinar ou gestores ambientais, gestores do agronegócio, são cursos exatamente concebidos, pois a gente estava lá quando a gente concebeu, sem nenhuma preocupação, no sentido de mercado, mas nas demandas sociais, que também numa vanguarda de cursos interdisciplinares, que formam pessoas para um novo mundo que está acontecendo, do que os cursos tradicionais. Obviamente tem dificuldade, mas é isso. Na verdade, cursos novos na universidade, todos tem tido tentado se modelar o antigo para alguma coisa que seja mais interdisciplinar e atenda melhor as demandas atualmente, sabe? Penso que isso. A universidade se arrisca em abrir o que precisa ser aberto, sabe? E o CONSUNI aprova. Nunca vi um debate dentro do Conselho Universitário que não vai discutir o mérito do curso, mas fazendo análises assim, custo-benefício econômico e tal, é a formação, a meta-formação, seja na pós-graduação, seja no curso de graduação, aquele perfil e confiando nos especialistas que estão encaminhando o processo (Entrevistado 3).

A ideia inicial da criação da Universidade de Brasília era manter uma formação organizada em 4 níveis (básico ou introdutório, bacharelado, formação específica e pós-

graduação), preocupada em aliar a formação de base com a capacitação profissional. Apesar de ter sido extinta na ditadura militar, ela ainda possui um formato semelhante com o curso atual de engenharia do Gama/UnB, conforme colocado em pesquisa feita por Dutra (2019) sobre a UnB:

O curso de engenharia do Gama/UnB oferece acesso amplo para os estudantes, ou seja, os estudantes têm entrada comum para os cinco cursos de Engenharia, não havendo escolha precoce para a área, pois essa possibilidade acontece ao longo do curso, momento em que o graduando escolhe a área de preferência: Engenharia Automotiva, Engenharia de Energia, Engenharia de Software, Engenharia Eletrônica e Engenharia Aeroespacial. A proposta dos cursos se diferencia, também de engenharia, do Campus Darcy Ribeiro (Dutra, 2019:277)

Os documentos oficiais da Universidade de Brasília (UnB) remetem à política de ensino uma formação que tenha como *locus* o pensamento crítico e reflexivo, a cidadania ativa e o caráter profissionalizante. O perfil do egresso disposto no Projeto Político Pedagógico (UnB, 2018) nas diferentes áreas do conhecimento compõe-se de:

espírito científico, pensamento reflexivo e estímulo à criação cultural; capacidade crítica para emitir juízos reflexivos sobre as relações entre contextos sociais, culturais, econômicos e políticos, coerentes com os princípios dos Direitos Humanos; capacidade ética relacionada a atitudes orientadas por valores humanizadores, como a dignidade, a liberdade, a igualdade, a justiça, a paz, a autonomia, o coletivo, entre outros; domínio de conhecimentos culturais, científicos e tecnológicos, e capacidade de comunicar esses conhecimentos por meio do ensino, de publicações e de outras formas de divulgação científico-cultural; capacidade de investigação científica, de criação e difusão da cultura; aptidão para a inserção nos diversos setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira; capacidade de desenvolver trabalho colaborativo; desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional; capacidade para a tomada de decisão e o compromisso social, ético, político (UnB, 2018: 20-21)

Os projetos pedagógicos dos cursos de graduação são avaliados periodicamente pelos colegiados da instituição, para fins de atualização curricular sistemática, por meio do núcleo docente estruturante, do colegiado do curso e das instâncias superiores que detém competências na área acadêmica - Coordenação de Projetos Pedagógicos, no Decanato de Ensino de Graduação (DEG), Câmara de Ensino e Graduação (CEG) e Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE) (UnB, 2019).

É possível verificar a preocupação da universidade em atender ao componente da formação na gestão do ensino dos cursos de graduação. Há a preservação da manutenção a ser realizada pelo próprio corpo docente dos institutos e faculdades. O itinerário formativo não é equivalente ao pensado no ato de fundação da universidade com a divisão entre institutos e faculdades e as suas respectivas especificidades. No entanto, o curso regular de graduação

compõe o programa de estudos com disciplinas distribuídas em módulo integrante e módulo livre, o que favorece um trânsito entre estudantes nas diversas áreas do saber.

Para além do aspecto formal, disponível nos documentos oficiais, e da impressão dos entrevistados desta pesquisa, em termos reais, existe um corte orçamentário público que necessariamente reduz a verba no setor de investimentos e a obrigatoriedade de cortes de gastos para manter a continuidade das atividades da instituição. Na prática, a precarização das instituições públicas e a transformação de direitos em serviços, num cenário de subtração orçamentária mediante investimento público, pode levar a universidade a diminuir suas ações, a reduzir seus currículos e direcioná-los numa lógica absoluta de eficácia e foco cognitivo-instrumental.

Após a análise da dimensão do ensino, seguimos com a apresentação dos dados da dimensão da pesquisa no item seguinte.

3.3 Pesquisa

A função da pesquisa também contempla a investigação e o estudo desta dissertação. O bloco de questão voltado à pesquisa buscou identificar os elementos discursivos sobre o conceito que suporta a função de pesquisa, de modo a identificar elementos que possam confluir ou não com a NGP. Assim, as perguntas realizadas nas entrevistas tiveram as seguintes finalidades: 1º) identificar como se davam as decisões para a realização das pesquisas, se existia um processo centralizado ou descentralizado nas faculdades e nos institutos; 2º) identificar como ocorria a definição das áreas prioritárias para o desenvolvimento das pesquisas e os critérios a serem levados em conta para a tomada de decisão; 3º) a percepções dos participantes, enquanto pesquisadores, sobre a liberdade no ato de desenvolver as pesquisa e a existência ou não de uma maior pressão sobre tempo, qualidade e finalidade no ofício do pesquisador.

A Universidade de Brasília possui uma infraestrutura de pesquisa composta por 686 laboratórios, 67 núcleos e 31 centros de pesquisa. Por toda a universidade, como apoio às pesquisas, a instituição possui 46 infraestruturas, como biotérios, usinas, bibliotecas, fábricas, viveiros, museus, dentre outros. De 2001 aos dias atuais, a instituição teve um aumento de 100% no número de laboratórios, passando de 324 a 686 (UnB, 2001). A infraestrutura de pesquisa é classificada em: Centro de Pesquisa, Núcleo de Pesquisa, Laboratório de Pesquisa (LP), Laboratório de Pesquisa Multiusuário (LPM), Laboratório de Pesquisa e Inovação e/ou

Prestação de Serviços Tecnológicos (LPI), Laboratórios e outras Infraestruturas de Apoio à Pesquisa (LIAP), Laboratório de Ensino (UnB, 2019).

Passamos a analisar os dados sobre a dimensão da pesquisa a partir das seguintes categorias presentes: a) liberdade do ato de pesquisar versus controle institucional; b) papel da CAPES na avaliação da pós-graduação e o produtivismo; c) aplicação e inovação tecnológica na produção do conhecimento.

3.3.1 Liberdade do ato de pesquisar versus controle institucional

Durante as entrevistas, foi colocada aos participantes a questão sobre a tomada de decisão para a realização das pesquisas na Universidade. Objetivou-se saber a respeito do nível de liberdade do pesquisador sobre a produção científica dentro do seu campo de pesquisa, a fim de identificar se existia uma pressão *top-down*, um certo nível de centralização, ou se os professores possuíam autonomia para a produção científica.

A maioria dos participantes respondeu que, no âmbito institucional da Universidade de Brasília (UnB), ainda existe uma liberdade sobre o papel da pesquisa aos pesquisadores.

A pesquisa é no grupo de pesquisa, no professor, há uma liberdade muito grande de se pensar pesquisa. O financiamento da pesquisa é que vai ser muitas vezes regidos pelos editais temáticos. Mas a maior parte dos editais são universais. Então, dentro da universidade eu não percebo uma regulação, uma orientação para tipo A ou B (Entrevistado 3)

Cada pesquisador tem autonomia para decidir o que que vai pesquisar, que geralmente é uma linha de pesquisa que ele se formou no seu doutoramento, que ele vai continuar, e depois as vezes ele vai ampliar, na medida que ele vai adquirindo experiência. Então cada pesquisador tem autonomia para decidir a sua linha de pesquisa (Entrevistado 6)

O pesquisador, ele tem uma autonomia muito grande para definir sua área de pesquisa. Evidentemente no momento do concurso público, que ele deve ter feito para entrar, havia uma área específica que é de uma demanda naquele momento. Mas eu de novo, vou usar uma frase forte, nunca vi a universidade dizer a alguém “você não faz pesquisa, área X vai pesquisar área Y” (Entrevistado 11)

As pesquisas são descentralizadas. A pesquisa se dá muito a partir da vocação que o curso possui, que o corpo docente do curso possui, e que os estudantes procuram. Então, por exemplo, inteligência artificial, existe pesquisa sobre inteligência artificial na faculdade de direito, no curso de engenharia de software, no curso de ciências da computação, então há um amplo leque de pesquisas sendo desenvolvidas, e as iniciativas se dão muitas vezes a partir dos grupos de pesquisa, que são grupos que contam com estudantes, mas que são puxados por professores e que se dedicam a pesquisa naquela área que o professor tem mais vocação, a qual ele mais se dedica. Então eu penso que essa é uma questão descentralizada, é assim que tem que ser, exatamente por conta dessa diversidade que a gente tem que preservar (Entrevistado 8).

Para além da preservação da individualidade dos pesquisadores, para desenvolverem suas pesquisas no âmbito da universidade, existe também a manutenção da autonomia das unidades colegiadas nas faculdades e institutos, como destacado por um dos participantes:

Tem um nível de descentralização sim. Como é por edital, e uma coisa interessante é que agora tem sido exigido a aprovação do conselho da unidade, então os professores se organizam em torno de uma proposta de projeto de pesquisa e submetem ao conselho da unidade, e o conselho da unidade que encaminha para o conselho superior. No caso, foi criada uma câmara nova, câmara de projetos, até eu faço parte dela e ela é uma câmara do CONSUNI, então todo acordo, convênio de pesquisa, tudo que o reitor tem que assinar passa por essa câmara. Então, dos projetos, eles têm esse nível de tramitação. Começa sempre nas unidades acadêmicas e depois que vão para as instâncias superiores. É bem descentralizado mesmo (Entrevistado 1).

No que se refere ao processo democrático ou de heteronomia entre o exercício do ato de pesquisar sobre as exigências e pressões institucionais, a maioria dos participantes afirmaram não ter uma ingerência impositiva que centralize as decisões no âmbito da Administração Superior.

3.3.2 Papel da CAPES na avaliação da pós-graduação e o produtivismo

A captação da maior parte dos recursos de financiamento para a pesquisa dentro das universidades é originário de diferentes sistemas e instituições de fomento que estão ligadas diretamente ou indiretamente aos ministérios brasileiros. Como exemplos destas instituições temos o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). No âmbito das agências estaduais, existem as Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa, as FAPs, agências que dependem das Secretarias de Ciência e de Tecnologia de cada estado. Na Universidade de Brasília (UnB), temos duas fundações de apoio credenciadas pelo Ministério da Educação e pelo Ministério de Ciência e Tecnologia: a Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos (Finatec) e a Fundação de Apoio à Pesquisa da Universidade Federal de Goiás (Funape).

Quando indagados a respeito de uma maior pressão no cotidiano do pesquisador a respeito do tempo, qualidade e finalidade de suas pesquisas, alguns entrevistados discorreram

sobre o aspecto da produtividade que, muitas vezes, pode sobrepor a questão da qualidade ou do impacto social.

Eu acho que o debate sobre a qualidade, ele vem perdendo espaço sobre a quantidade, né. A gente hoje tem um processo de avaliação da pós-graduação na pesquisa que é muito voltada naquilo que a gente chama de produtivismo, ou seja, pela quantidade de produtos que a gente gera num determinado intervalo de tempo (...) Então, eu acho que a gente tem perdido um pouco em qualidade, por essa pressão de ter que publicar vários, a gente acaba publicando muitos pedacinhos e não aprofundando bastante a pesquisa. Acho que isso é uma questão que precisa ser vista mesmo (Entrevistado 1)

Antes de adentrar no detalhamento desta categoria com a fala dos participantes, faz-se necessário contextualizar o papel da CAPES, fundação ligada ao Ministério da Educação (MEC) e responsável pela avaliação dos cursos de pós-graduação no Brasil.

O Sistema de Avaliação de Pós-graduação foi implantado pela CAPES em 1976 e abrange dois processos que são conduzidos por comissões de consultores vinculados a instituições de ensino do país: a Avaliação das Propostas de Cursos Novos e a Avaliação de Programas de Pós-Graduação. A partir da década de 1990, o processo avaliativo sofreu mudanças para uma ênfase em métodos quantitativos agregados com métodos qualitativos - estes, por sua vez, medidos por índices quantitativos.

Atualmente, o sistema de avaliação é realizado numa periodicidade de 4 (quatro) anos. Os programas recebem uma nota da escala de 1 a 7, sendo:

- Notas 1 ou 2: cancelamento das autorizações de funcionamento e o reconhecimento dos cursos de mestrado ou doutorado oferecidos;
- Nota 3: desempenho regular que atende ao padrão mínimo de qualidade;
- Nota 4: bom desempenho
- Nota 5: nota máxima para programas com apenas mestrado
- Notas 6 ou 7: desempenho equivalente ao alto padrão internacional.

O reconhecimento dos resultados da avaliação dos cursos novos e da avaliação periódica da CAPES é realizado pelo Ministério da Educação, por meio do Conselho Nacional de Educação.

O rigor avaliativo e a busca por uma inserção internacional dos programas de pós-graduação a partir do fim da década de 1990 alterou a forma de avaliação que vinha sendo adotada. De uma avaliação por conceitos alfabéticos, o sistema avaliativo passou a compreender também a qualidade do corpo docente, o desempenho do corpo discente, a produção intelectual e a inserção do programa ao nível internacional. Magro (2011) destaca que o maior impacto registrado se deu nos desdobramentos da avaliação, no que se destina a

distribuição das publicações do corpo docente dos programas, forçando a serem coesos e produtivos, passíveis de terem o curso descredenciado, caso a classificação seja rebaixada e não tenha o grau de satisfação desejado. Esta mudança é relatada por um dos participantes e condiz com uma maior pressão na questão da produtividade:

Quanto a pressão, eu acho que tá sendo crescente, eu acho que isso já vem de muitos anos, desde a época do meu doutorado já tinha uma pressão que vem sendo crescente desde aquela época, ou bem antes disso eu acho. Tem essa cobrança em cima dos programas, você credenciar muitos professores, se esse professor não é produtivo, o curso é penalizado, porque se você credencia muitas pessoas, dá oportunidade para essas pessoas fazerem parte de um programa de pós-graduação, ter aluno de mestrado e doutorado, aquela pessoa tem que ser produtiva, porque senão ela faz cair os índices do programa e eventualmente a nota da avaliação CAPES pode cair por conta disso (Entrevistado 6).

A questão da produtividade pode estar a alterar a finalidade das produções científicas. A procura essencial nesta produção pode ser deslocada para um fim que se preocupa de modo majoritário com a performance, isto é, pensa-se em como tornar algo produtivo, tangível, publicável, muitas vezes em fragmentos, a fim de multiplicar a produção, mas não no porquê de se fazer determinado projeto de pesquisa, invertendo assim a lógica do processo. Esse ato se assemelha ao destacado por Lyotard (1989:13) quando afirma que a legitimação vigente da verdade científica se dá pela “optmização das perfomances do sistema, da eficácia. A aplicação deste critério a todos os nossos jogos é acompanhada de algum terror, doce ou duro: ‘sejam operatórios, isto é, comensuráveis, ou desapareçam’”.

A alteração da epistemologia por conta da pressão originária a partir de um órgão regulamentador, a fim de atender os indicadores e a produtividade, é demonstrada na fala de alguns participantes da pesquisa ao relatarem a mudança de comportamento de mestrandos e professores pela adequação de sua pesquisa com o objetivo de atender aos critérios de produtividade:

Então tem essa cobrança e não necessariamente isso tá dando resultados em termos de qualidade eu acho, porque como tem essa pressão muito grande em termos de quantidade, muitas vezes você planeja um projeto de mestrado pra dá um artigo, não é para resolver um problema, pra desenvolver um produto, para gerar um determinado, digamos para cobrir uma lacuna em determinada área do conhecimento, porque as vezes para você fazer um projeto pensando nisso, é um projeto mais ambicioso e muitas vezes não vai dar um artigo, porque se não der certo não vai dar um artigo. Então, por conta dessa cobrança, acaba sendo menos ambicioso nos projetos, muitas vezes, e tendo projetos mais focados. Para algumas áreas pode funcionar mas para outras nem tanto (Entrevistado 6).

Embora todo mundo, quase todo mundo, sabe que é super problemático, e que apesar de não apoiar este tipo de parâmetro, a gente faz. A gente faz exatamente o que os parâmetros estão definindo. Então é complicado porque gente está gastando o nosso tempo com coisa que a gente sabe que não são necessariamente mais centrais, são mais centrais pra esses indicadores que são exigidos, mas a gente deixa de fazer outras coisas (Entrevistado 4).

Apesar da Universidade manter um controle institucional leve, como relatado pelos participantes, a CAPES, instituição avaliadora da pós-graduação e intermediária entre as universidades e o Ministério da Educação, possui uma política de governança que fomenta a produção científica e tem um rígido controle de produtividade que pode distorcer a finalidade das pesquisas. Esta mesma exigência, por sua vez, pode provocar uma mudança nas instituições de ensino superior para que se adaptem a este comportamento, de modo a aumentarem a sua performance, mesmo que em detrimento de uma relevância significativa e social.

Outro ponto em destaque no referencial teórico, diagnosticado sobre as mudanças da produção científica pela ideia de performatividade e eficácia, diz respeito a uma possível relevância das ciências que possam otimizar o sistema, em detrimento das ciências que possuem um teor mais analítico que prescritivo. Este tópico será explorado no item seguinte.

3.3.3 Aplicação e inovação tecnológica na produção do conhecimento

A ênfase na eficiência e a maior necessidade de prestação de contas reforçam uma produção do conhecimento num contexto de maior aplicação. Gibbons *et. al.* (1997) definiram um modo de produção de conhecimento em que se exige um contexto de maior aplicação, a base transdisciplinar e uma qualidade avaliada não restrita aos seus pares, à comunidade acadêmica, mas também por uma prestação de contas perante a sociedade.

Enquanto o modelo anterior tinha a universidade como produtora do conhecimento sem necessariamente ser aplicado e imediatamente utilizado pela sociedade, este novo formato, denominado de conhecimento pluriversitário por Santos (2017), exige um conhecimento contextual em que a aplicação que pode lhe ser dada e é definida como um princípio organizador da sua produção.

Como essa aplicação ocorre extra-muros, a iniciativa da formulação dos problemas que se pretende resolver e a determinação dos critérios da relevância destes é o resultado de uma partilha entre pesquisadores e utilizadores. É um conhecimento transdisciplinar que, pela sua própria contextualização, obriga a um diálogo ou confronto com outros tipos de conhecimento, o que o torna internamente mais heterogêneo e mais adequado a ser produzido em sistemas abertos menos perenes e de organização menos rígida e hierárquica. Todas as distinções em que assenta o conhecimento universitário são postas em causa pelo conhecimento pluriversitário e, no fundo, é a própria relação entre ciência e sociedade que está em causa. A sociedade deixa de ser um objecto das interpelações da ciência para ser ela própria sujeita de interpelações à ciência (Santos, 2017:29-30)

A aproximação entre universidade e sociedade e a destinação de uma aplicação da produção do conhecimento podem gerar grandes parcerias entre as instituições de ensino superior e outras organizações. Santos (2017) destaca que nos países centrais e semiperiféricos existe uma aplicação que extrapola a esfera mercantil e possui também um caráter cooperativo e solidário por meio de parcerias entre pesquisadores e sindicatos, organizações não governamentais e movimentos sociais. Este caso se assemelha ao descrito em documentos oficiais da UnB, em que existe a previsão da pesquisa ser voltada à aplicação do conhecimento e a excelência acadêmica, de modo a atender demandas sociais voltadas às políticas públicas, ao setor produtivo e de organizações sociais (UnB, 2018).

Um risco possível no estreitamento entre universidade e sociedade se dá por uma maior pressão de aplicabilidade da produção científica direcionar as investigações para uma lógica de inovação e de desenvolvimento tecnológico, de modo a se ter uma melhor relação de *input/output* para melhoria da performatividade, muitas vezes não atrelada à relevância social e a algumas áreas de conhecimento que não possuem uma resposta imediata na sua produção do conhecimento. “Não se pagam sábios, técnicos e aparelhos para saber a verdade, mas para aumentar o poderio” (Lyotard, 1989:95).

Nessa mesma lógica, Santos (2019) afirma que a produção de conhecimento e a formação universitária serão confrontadas com uma bifurcação entre aqueles que são a favor e os que são contra a mercantilização do conhecimento, afetando assim o cotidiano dos pesquisadores.

O mal-estar entre professores e suas respectivas áreas de conhecimento estarem mais ou menos atrelados à inovação tecnológica é destaque na fala de alguns participantes quando indagados sobre a pressão sobre tempo, qualidade e finalidade das pesquisas:

Acho que tem uma lógica da avaliação do...vamos chamar de impacto de inovação. Acho que isso tem crescido significativamente com aquelas áreas que se entende que podem contribuir inovadoramente e seja, em virtude de uma base real, empírica, seja em virtude do imaginário, isso tendo a produzir editais nos quais as ciências humanas, em parte as sociais aplicadas, ficam em segundo plano (...) Então, frequentemente é um pouco dessa maneira que se dá esse direcionamento, e ele me parece então esse caminho de uma visibilidade ou algum impacto em termos de inovação, acho que isso parece ser uma diretriz muito relevante e que pode novamente ser exemplificado com o fato de que o decanato que era de pesquisa e pós-graduação foi desmembrado e um deles passou a se chamar decanato de pesquisa e inovação (Entrevistado 7).

Tem uma certa questão que quem está na gestão universitária normalmente consegue puxar isso. Por exemplo, as ciências humanas, elas quase sempre saem perdendo porque a gente não tem os indicadores que as ciências biológicas, que as ciências exatas, porque o tipo de publicação é diferente, a gente está dentro de uma ideia de avaliação muito produtivista no sentido de publicação de artigo. Então acho que a gente acaba perdendo porque tem uma visão mais quantitativista, mas

não tem uma ingerência da administração superior naquilo que a gente faz. Simplesmente a gente as vezes fica meio de canto (Entrevistado 4).

O atendimento à demanda de maior inovação tecnológica alterou a estrutura organizacional da Universidade de Brasília (UnB). Em 2016, a instituição desmembrou o decanato até então de pesquisa e pós-graduação e transformou-o em decanato de pesquisa e inovação e decanato de pós-graduação.

O decanato de pesquisa e inovação é composto por 3 diretorias: diretoria de pesquisa (DIRPE), diretoria de apoio a projetos acadêmicos (DPA) e diretoria do núcleo de inovação tecnológica/centro de apoio ao desenvolvimento tecnológico (NITCDT). A seguinte responsabilidade é assegurada ao decanato de pesquisa e inovação:

responsável pela promoção, pela coordenação e pela supervisão das políticas relativas à pesquisa e à inovação da UnB, visando a estimular e a fomentar o crescimento, a disseminação e a internacionalização da pesquisa e da inovação na universidade, tendo como referência a qualidade e a relevância, para bem cumprir o papel da geração de conhecimentos e da formação de recursos humanos de alto nível, assegurando a melhoria na qualidade de vida das pessoas (UnB, 2020).

A bifurcação entre as áreas de conhecimento e suas preferências no fomento à pesquisa prevista por Santos (2019) já possui resultados no universo interno da universidade, a partir da fala de alguns participantes, como também pelas políticas definidas no Governo Federal:

Nessa gestão atual do Governo Federal, a gente está vendo uma questão meio enviesada ideologicamente, que a gente está vendo uma diminuição grande ou pelo menos uma tentativa de desacreditar ou de minimizar a importância da área de humanas na universidade, porque o governo atual enxerga a área de humanas como uma área que gera militantes e não profissionais daquelas áreas. Eu acho que é um exagero descomunal, muito grande, eu acho que dentro da universidade a gente tem linhas de pensamento de ambos os lados, e eu acho que tem extremo dos dois lados e esses extremos que eu acho que tem que ser desencorajados. Mas eu acho que tem excessos nos dois lados, mas não é justificativa para o governo pegar e cortar recursos da área de humanas como ele tem tentado fazer indiretamente porque é diferente, uma vez que você, por exemplo, lança editais temáticos para priorizar determinada área. Ok. Só que se você por acaso não está lançando nenhum voltado para essa área de humanas, na verdade você está cortando essa área fora. Então eu acho que isso é algo que é uma forma...você falar que está lançando editais temáticos ou prioritários quando você está excluindo uma área, você só está dando um nome bonito para isso (Entrevistado 6).

O Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) editou em março de 2020 uma portaria (nº 1.122/20200) que define as prioridades no que se refere a projetos de pesquisa, de desenvolvimento de tecnologias e inovações para o período de 2020 a 2023. A Portaria estabelece como prioritários os seguintes projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovações voltados para as áreas de Tecnologias: estratégicas, habilitadoras,

de produção, desenvolvimento sustentável e qualidade de vida. As respectivas áreas contemplam os seguintes setores:

Tabela 12: áreas de tecnologia e setores conforme Portaria MCTI nº 1.122/2020

Áreas de Tecnologia	Setores
Tecnologias estratégicas	espacial, nuclear, cibernética e segurança pública e de fronteira
Tecnologias habilitadoras	inteligência artificial, internet das coisas, materiais avançados, biotecnologia e nanotecnologia
Tecnologias de produção	indústria, agronegócio, comunicações, infraestrutura e serviços
Desenvolvimento sustentável	idades inteligentes, energias renováveis, bioeconomia, tratamento e reciclagem de resíduos sólidos, tratamento de poluição, monitoramento, prevenção e recuperação de desastres naturais e ambientais e preservação ambiental
Tecnologias para qualidade de vida	saúde, saneamento básico, segurança hídrica e tecnologias assistivas

Fonte: (Brasil, 2020 – adaptado pelo autor)

A governança política fora dos muros da universidade e a reestruturação do decanato Universidade de Brasília se alinham para uma produção do conhecimento atrelado à aplicação e à inovação tecnológica. Esta mudança já tem efeitos dentro do cenário universitário entre aqueles que se beneficiam deste direcionamento e aqueles que pertencem ao campo da ciência menos aplicada - as denominadas *soft sciences*. Esta dicotomia pode transformar o conhecimento em um utilitarismo acrítico e reduzir a sua importância conforme uma maior ou menor aplicabilidade na produção vigente.

Uma vez realizada a análise dos dados das categorias da dimensão da pesquisa, passamos a analisar a última dimensão, a atividade de extensão no cenário da Universidade de Brasília (UnB).

3.4 Extensão

Outra dimensão investigada tratou da função da extensão na universidade. Componente do tripé acadêmico e prevista na constituição brasileira, a extensão é parte integrante da indissociabilidade, em conjunto com o ensino e a pesquisa. Este é o conceito da extensão conforme art. 3º da Resolução do Conselho Nacional de Educação nº 7, de 2018, que estabelece as Diretrizes para a Extensão na Educação Superior Brasileira:

Art. 3º A Extensão na Educação Superior Brasileira é a atividade que se integra à matriz curricular e à organização da pesquisa, constituindo-se em processo interdisciplinar, político educacional, cultural, científico, tecnológico, que promove a interação transformadora entre as instituições de ensino superior e os outros setores da sociedade, por meio da produção e da aplicação do conhecimento, em articulação permanente com o ensino e a pesquisa.

Silva (2000) destaca 3 modelos de extensão universitária que marcam a história das universidades brasileiras: tradicional (funcionalista), processual e crítica.

A concepção tradicional coloca a universidade como um braço de apoio do Estado, a executar políticas educacionais para atender a carência da sociedade numa perspectiva apolítica e assistencialista. “Há um discurso inflamado que a coloca na condição de representar a saída para a universidade no sentido de desenvolver o vínculo com a sociedade, mas, contraditoriamente, na prática, ela acaba reduzindo-se a ações esporádicas, eventuais e secundárias” (Silva, 2000:7).

Este caráter secundário ou terciário, tendo em vista as frentes finalísticas de uma universidade - ensino, pesquisa e extensão -, é ressaltado por alguns participantes da pesquisa quando indagados sobre a realização da política de extensão na universidade:

A extensão continua sendo a prima pobre da universidade. Infelizmente o que se prioriza ainda muito o ensino e a pesquisa. Muitas vezes a extensão aparece como piloto de algum projeto. No caso das universidades particulares nem existem políticas de extensão. É nas universidades públicas que ainda há extensão (Entrevistado 8).

A extensão, ela era, sempre digamos assim, a área menos visada na instituição, porque, primeiro é uma instituição de ensino. Então o ensino é carro chefe. Segundo que é formado de pesquisador, então a ideia da pesquisa tá muito embutida no nosso fazer cotidiano ali. E a extensão ficava como um braço a parte, geralmente associada a alguns professores que tinham o engajamento com a sociedade, por natureza (...) ensino é forte, pesquisa é forte, extensão vinha a reboque (Entrevistado 1).

Como, sendo brasileiro, você sabe que no tripé universitário a extensão sempre tem um lugar, não vou dizer secundário, porque é terciário, né, já que é um tripé, sempre tem um lugar relegado face ao ensino e à pesquisa. São poucas as unidades em que isso é diferente, que acho que depende do trabalho de cada docente (Entrevistado 7).

A marca de um caráter de assistencialista e de prestadora de serviços é ressaltada por um dos participantes da pesquisa, ao relatar o histórico da extensão dentro da universidade, o qual se contrapõe ao destacar uma mudança sobre a gestão da extensão universitária na Universidade de Brasília no período vigente:

A extensão era mais prestação de serviços que é uma lógica que vem da origem da extensão. Inicialmente a extensão foi pensada pra assistência, não é nem assistência, pro assistencialismo, depois ela foi alçada na condição de prestadora de serviços, porque ela tem um diálogo muito forte

com a área da agronomia, da veterinária, é só você ir para as comunidades e aí, uma prestação de serviços pago muitas vezes, com consultorias e talz, e mais recentemente nos anos 90, ela tinha assumido, no caso da UnB, um papel muito de consultoria mesmo. Isso nós não queremos, porque nós entendemos aquilo que está na constituição. Que a extensão é dimensão formativa, ela é indissociável do ensino e da pesquisa, e que a formação na educação superior se dá a partir desta indissociabilidade. (Entrevistado 10).

A prática esporádica e eventual, marca de uma extensão tida como tradicional, é sinalizada por um dos participantes, quando ressaltada a necessidade da institucionalização das atividades de extensão para que se tenha uma equivalência de importância frente ao ensino e à pesquisa:

Os projetos de extensão, eles têm que ser institucionalizados, no sentido de que ele tem que ter apoio administrativo e até material, das unidades acadêmicas. Se não tiver esse apoio ele acaba sendo iniciativa isolada de um grupo de estudantes ou de professores, e não pode nem ser entendido como um projeto da unidade acadêmica. Então eu acho muito importante que se aprofunde essa compreensão, que eu acho ainda não existe inteiramente, de que os projetos de extensão, eles têm que ser mapeados, eles têm que ser registrados, eles têm que ficar na memória da faculdade, do instituto, do departamento, enfim, eles têm que ser institucionalizados, senão acaba o projeto se esgotando, sem que fique sequer o registro daquilo que ele produziu de positivo (Entrevistado 8).

A concepção processual da extensão é tida como uma reação a sua função tradicional e funcionalista. De modo a combater o assistencialismo, a extensão é vista como um compromisso social da instituição na proximidade com a sociedade. A marca da extensão é o que fortalece o compromisso social da universidade. Assim, a extensão é articulada com o ensino e a pesquisa, e é prevista em lei a sua indissociabilidade (Silva, 2000).

A concepção crítica da extensão faz uma leitura diferente das demais, no sentido de entender a extensão como de forma intrínseca e ligada ao ensino e à pesquisa. A abordagem crítica não entende a extensão de forma deslocada do ensino e da pesquisa, mas sim inserida no currículo e como parte integrante das demais frentes da universidade, razão pela qual “não se justifica, assim, sua institucionalização, pois não se concebe que esta tenha vida própria” (Silva, 2000:8).

A cultura acadêmica parece estar sendo transformada pela retórica da NGP, a partir do deslocamento de valores sociais, de relevância social, ou de uma justificativa travestida nestas premissas, mas que, por detrás, enfatiza a prestação de serviços no âmbito da economia (Santiago *et. al*, 2005). Neste parâmetro, três direções são voltadas para a responsabilização da prestação de serviços pelas instituições de ensino superior:

a promoção de atividades de consultoria, que tendem a sobrepor-se à lógica tradicional da prestação de serviços à sociedade; a orientação dos processos formativos para as necessidades imediatas e potenciais do mercado de trabalho; e a orientação da investigação mais para

modalidades de produção e de transferência imediata de conhecimento em parceria com as empresas, na expectativa da obtenção de efeitos a curto prazo ao nível da inovação tecnológica e competitividade (Santiago *et. al.*, 2005:51).

Existe uma disputa sobre as atividades de extensão para que estas tenham, de fato, uma finalidade e relevância sociais ou que sejam prestadoras de serviços de consultoria às organizações e instituições. É o que destaca o participante da pesquisa, ao afirmar que existe uma linha “pensando na extensão com a integração com a sociedade e, de fato, uma integração e não prestação de serviços somente, e outra que pensa em prestação de serviços e uma ótica empresarial” (Entrevistado 4).

Não obstante a pressão existente na retórica da NGP em abrir as portas da universidade para torná-la dependente da prestação de serviços, é possível destacar no discurso dos participantes uma ênfase maior da relevância social e cultural sobre as atividades de extensão realizadas pela Universidade de Brasília, além da integração destas atividades no currículo com o processo formativo, o que, por sua vez, conflui com a previsão do art. 7º da Resolução CNE nº 7, que diz: “são consideradas atividades de extensão as intervenções que envolvam diretamente as comunidades externas às instituições de ensino superior e que estejam vinculadas à formação do estudante, nos termos desta Resolução, e conforme normas institucionais próprias”.

A nossa extensão é muito mais comunitária, mais voltada às questões de serviços e de questões das comunidades do que com relação ao setor empresarial. Isso tá muito mais para inovação. Tem um decanato recente que é o de pesquisa e inovação. Então esse espaço fica meio deslocado da extensão (Entrevistado 3).

Eu acho que hoje a extensão tá realmente se voltando para as questões sociais, que é o papel dela, devia ter sido sempre, e também agora ela se torna mais democrática, uma vez que ela olha pros três segmentos da universidade, percebendo que as pessoas, independente dos cargos que ocupam, têm condições de propor, coordenar e executar projetos de extensão (Entrevistado 12).

Eu acho que o que predomina é a questão social. Primeiro por esse aspecto de atuar junto às comunidades. Depois, por exemplo, no instituto de letras, a gente tem um dos maiores programas de extensão que é o ensino de línguas para a comunidade. A gente atua com 14 idiomas diferentes para a comunidade. Tem uma taxa para manter o programa, mas bem acessível e são mais de 10 mil matrículas por semestre. Chega próximo de 20 mil matrículas por ano. É muita essa atuação voltada para a comunidade (Entrevistado 1).

Eu sei que tem projeto de extensão que estão preocupados com a relação com a sociedade, com a transformação, com a pegada crítica, tem um projeto lá da FT, que chama “mulheres na ciência”, “meninas na ciência”, que é discutir ciência com meninas adolescentes, crianças, para promover discussão científica entre elas (Entrevistado 4).

Nessa última gestão eu tenho notado um esforço muito grande para dar espaço a extensão. Para fortalecer a extensão. Então eu tenho visto em termos de recursos. Agora a gente está discutindo a questão da curricularização da extensão. Então, eu vejo hoje um momento muito importante para a

extensão. E assim, os projetos de extensão que eu tenho visto, geralmente são voltados para as comunidades (Entrevistado 5).

O Projeto Político Pedagógico Institucional da Universidade de Brasília (UnB, 2018) prevê uma integração dos currículos acadêmicos com as práticas de extensão a partir das seguintes atividades:

cursos de formação profissional; estágios ou atividades que se destinem à formação pré-profissional discente; prestação de consultoria ou assistência a instituições públicas ou privadas; atendimento direto à comunidade pelos órgãos de administração, de ensino ou de pesquisa; participação em iniciativas de natureza cultural; estudo e pesquisa em termos de aspectos da realidade local ou regional; promoção de atividades artísticas e culturais; publicação de trabalhos de interesse cultural; divulgação de conhecimento e tecnologias de trabalho; estímulo à criação literária, artística, científica e tecnológica; articulação com o mundo do trabalho e sociedade em geral; compromisso da universidade com a promoção e defesa dos direitos humanos; com a participação proporcional de grupos historicamente desfavorecidos na educação superior, inclusive mediante a adoção de políticas afirmativas, na forma da lei e promoção das condições de acessibilidade às pessoas com deficiência e/ou mobilidade reduzida (UnB, 2018:31)

É inegável a necessidade de abertura e de prestação de serviços à comunidade para além dos muros da universidade, de modo que a instituição não permaneça num insulamento intelectual e torne-se míope da(s) realidade(s) disposta(s) no cenário social. Por outro lado, o risco consiste numa retórica da responsabilidade social travestida em uma exclusiva dependência das demandas do mercado e da competitividade entre instituições e organizações, sem correlação com as reais necessidades sociais. Em outras palavras, ao invés das universidades estarem numa relação de transformação social, as mesmas se tornam reféns e subordinadas a demandas que não necessariamente dizem respeito à sociedade. Nos dizeres de Darcy Ribeiro, as universidades enfrentam um grande desafio que consiste em “elaborar um novo modelo teórico de universidade que permita inverter o seu papel tradicional reflexo do meio social ou réplica mecânica das reclamações e pressões que se exercem, de fora, sobre ela, para conformá-la em instrumento de transformação da sociedade” (Ribeiro, 1969:37).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação buscou compreender como objetivo central os impactos na UnB, a partir da NGP como narrativa presente em documentos oficiais e na percepção dos Conselheiros da Administração Superior desta instituição.

Assim, os componentes da perspectiva da NGP – a crença na virtude gestonária de instituições privadas, a sobreposição técnica e eficiente como um fim em si mesma e uma maior ênfase no controle de saídas – foram confrontadas com as especificidades da instituição universidade: a) a autonomia universitária em contraposição ao princípio da heteronomia; b) o acoplamento livre das tarefas acadêmicas e o ensino e a pesquisa como tecnologias pouco claras; c) a descentralização de poder das instituições universitárias em contraponto a um modelo hierárquico e teleológico; d) a diferença entre o ciclo do produto e o processo de produção acadêmica; e) a diferença entre instituição universitária e uma organização universitária nos seguintes quesitos: os objetivos, a qualidade e a autonomia.

Os resultados da pesquisa demonstram um esforço da UnB pela permanência e continuidade de suas atividades norteadas pela relevância social e que trazem sentido a partir de seu contexto histórico, situacional e local. A narrativa dos conselheiros se alinha, em grande medida, ao plano da universidade no ato de sua fundação, no qual se pensava na ideia de formação aliada à profissionalização, no desenvolvimento social da capital do Brasil e na articulação entre ensino, pesquisa e extensão. Ademais, nos documentos institucionais existem uma proporção entre o pensamento crítico e reflexivo, a constituição de uma cidadania ativa e o caráter profissionalizante em suas atividades.

No que se destina a sua composição interna, a estrutura da instituição ainda preserva características de governação e gestão que se pactuam com a observação e atenção à especificidade de uma universidade, como a ênfase nos colegiados sobre as ações deliberativas e executórias na figura do reitor e de representantes de faculdades e departamentos.

Encontramos também na análise documental algumas características que trazem uma narrativa baseada no culto à eficiência e se assemelham a um modelo gerencialista típico da NGP. A racionalidade gerencial presente nos documentos traz a noção de planejamento estratégico, incluindo declarações de missão, objetivos, estratégias, planos de ação de indicadores de desempenho. Também esteve presente o uso de ferramenta do setor privado na seara pública - Balanced Scorecard (BSC) -, o foco na gestão por resultados quantitativos por meio do uso de indicadores, a ideia de negócio atrelada a uma universidade e a deliberação da aprovação final do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI 2018-2022) sob responsabilidade do Conselho de Administração (CAD) da universidade, conselho este que

delibera “matérias de caráter administrativo, econômico, financeiro, de planejamento e orçamento” (UnB, 2011).

Outro ponto a destacar nesta pesquisa e que impacta na governação da universidade diz respeito ao ataque a sua autonomia mediante a política de austeridade fiscal estabelecida pela Emenda Constitucional nº 95/2016. Esta emenda prevê um corte orçamentário em atividades essenciais do Estado, dentre elas a educação e o ensino superior. A política estabelecida desvincula o investimento em educação por meio de percentual previsto na constituição e colide com a autonomia universitária, o que, a longo prazo, pode impactar nos investimentos à instituição e, por consequência, precarizará as atividades de ensino, pesquisa e extensão.

Adentramos agora nas considerações finais a partir dos objetivos específicos lançados nesta pesquisa:

1º) Analisar a influência da Nova Gestão Pública, a partir dos elementos discursivos da narrativa pública em documentos oficiais, bem como da percepção dos atores-chave da Administração Superior sobre o conceito que suporta a função de “ensino”:

Na dimensão do ensino, identificamos uma disputa entre a função do ensino voltada a fins políticos e sociais, em que ainda se privilegia o saber como formação, e uma função com finalidade epistemológica individual, baseada em competências (saber vocacional como instrumentalização).

A função do ensino como finalidade epistemológica individual baseada em competências foi identificada na narrativa dos conselheiros quando indagados sobre a mudança de comportamento entre docentes e discentes no ambiente acadêmico. Neste sentido, o saber e o ensino estão atrelados a uma pressão sistêmica, externa à universidade, o que faz com que a instituição busque uma legitimação e aprovação em grande medida contrária à relevância social e institucional por meio de suas ações. O saber, neste sentido, é deslocado da sua função de formação e transforma-se em moeda, a fim de garantir uma posição imediata do consumidor (no caso, os estudantes) no mercado de trabalho. Esta vertente da posição do ensino aliada a um pragmatismo e com base numa performance de *input / output* esteve presente na narrativa dos conselheiros enquanto sintoma de uma mudança institucional da universidade para se aproximar das exigências sistêmicas.

Nos documentos oficiais e na narrativa dos conselheiros identificamos também uma abordagem voltada a fins políticos e sociais na formação dos estudantes, no sentido de se constituir um ensino preocupado com os aspectos sociais, o que deixa em segundo plano os aspectos sistêmicos e do campo imediatista de satisfação e pressão individual dos estudantes.

A relevância social e cultural e o atendimento à comunidade acadêmica foram identificados na expansão da universidade em 2008, com campi localizados nas regiões de Planaltina, Gama e Ceilândia. A ideia de vocação com base em interesses sociais dos campi, conforme as demandas sociais de cada região - o foco das ciências naturais e agrárias em Planaltina, a especialização em engenharias no Gama e os cursos da área de saúde em Ceilândia.

A análise permitiu identificar a preocupação da universidade em preservar o caráter formativo na gestão do ensino dos cursos presentes na universidade. O itinerário formativo não é equivalente ao pensado no ato da fundação, no qual existia uma formação organizada em 4 níveis (básico ou introdutório, bacharelado, formação específica e pós-graduação) e a especificidade entre institutos e faculdades. No entanto, os cursos ainda são compostos por um programa de estudos com disciplinas distribuídas em módulo integrante e módulo livre, o que permite uma formação para além de uma capacitação estrita e enxuta para atender a efemeridade das exigências sistêmicas.

O trânsito entre disciplinas do módulo livre e do módulo integrante permite o encontro de diversas áreas, o que não seria possível em cursos com uma grade curricular reduzida e restrita a apenas uma grande área do conhecimento. Isso permite uma comunicação entre diversas áreas do conhecimento, o que pode articular, por exemplo, um plano de estudo no âmbito da engenharia ser composto por disciplinas que desenvolvam criticidade sobre os riscos ambientais e sociais em relação aos avanços da ciência e da tecnologia.

2º) Analisar a influência da Nova Gestão Pública a partir dos elementos discursivos da narrativa pública em documentos oficiais e na percepção dos atores-chave da Administração Superior sobre o conceito que suporta a função de “pesquisa”:

A função da pesquisa na análise desta investigação teve maior impacto sobre a influência da NGP na sua perda da autonomia de governabilidade da universidade e na pressão externa por instituições de controle e de fomento. Três categorias estiveram presentes nesta dimensão: a) liberdade do ato de pesquisar versus controle institucional; b) papel da CAPES na avaliação e o produtivismo; c) caráter de aplicação e inovação tecnológica na produção do conhecimento.

A pressão no âmbito interno da universidade e um possível processo de centralização na determinação da produção científica não teve destaque na percepção dos conselheiros. É possível notar que ainda se preserva uma certa liberdade sobre o ofício da pesquisa aos docentes

enquanto a política de governança e gestão se encontra dentro dos muros da universidade. Ademais, a preservação da autonomia no ato de pesquisar é acompanhada por uma manutenção da autonomia nas unidades colegiadas das faculdades e institutos. Portanto, não encontramos uma ingerência e processo de heteronomia centralizado na Administração Superior.

Um dos pontos de destaque na narrativa dos conselheiros foi a pressão sofrida pela universidade em relação ao cotidiano dos pesquisadores, ao tempo da produção científica, à qualidade e à finalidade da mesma. A mudança do processo avaliativo da pós-graduação, a partir da década de 1990, pela CAPES deu um caráter produtivista na realização das pesquisas que, por consequência, pareceu alterar a forma de se fazer pesquisa. As metas exigidas pelo órgão avaliativo vêm em primeiro plano, em relação ao próprio objeto da produção científica e a sua relevância social, de modo que o processo e o objeto se tornam secundários em relação ao fim exigido pela autarquia.

Aliada ao formato produtivista da CAPES, alguns conselheiros relataram uma pressão interna na universidade pela ideia de a produção do conhecimento estar mais vinculada a aplicação e inovação tecnológica. Este estreitamento privilegia aquelas áreas do saber que possuem uma resposta imediata na sua produção do conhecimento, na aplicação ou no caráter prescritivo e deixa em segundo plano outras áreas que não possuem esta lógica imediata. Voltada à ideia da inovação tecnológica, a Universidade de Brasília, em 2016, alterou a sua estrutura e desmembrou o decanato de pesquisa e pós-graduação em decanato de pesquisa e inovação e decanato de pós-graduação. Esta alteração aproximou a universidade das demandas sociais voltadas às políticas públicas, ao setor produtivo e às organizações sociais, todavia, teve repercussão sobre a forma de produção de conhecimento e os indicadores favorecerem algumas áreas da ciência em detrimento de outras.

3º) Analisar a influência da Nova Gestão Pública a partir dos elementos discursivos da narrativa pública em documentos oficiais e na percepção dos atores-chave da Administração Superior sobre o conceito que suporta a função da “extensão”:

A função da extensão foi a última dimensão a ser investigada nesta dissertação. Na análise dos dados, foi possível identificar o menor prestígio das atividades de extensão frente ao tripé finalístico da universidade. Ademais, há uma disputa sobre a extensão para que as atividades sejam de fato relevantes socialmente ou que se volte para a prestação de serviços de consultoria às organizações e instituições.

Apesar do conflito existente, há um viés das atividades de extensão com um foco maior no movimento de integração e prestação de ações à sociedade e relevância social e cultural das

atividades realizadas na Universidade de Brasília, o que vai de encontro com a retórica da NGP, no sentido de tornar estas atividades em prestação de serviços e consultoria.

Após a análise dos objetivos específicos desta dissertação, apresentamos as contribuições e as limitações da pesquisa.

Contribuições e limitações da pesquisa

Esta pesquisa pretende contribuir com as ciências da educação ao apresentar um conteúdo que lança luz a um movimento gestor que tenta colonizar todas as instituições, a fim de colocá-las num formato pragmático de eficácia e adaptação a um ambiente competitivo com o foco em uma racionalização econômico-financeira e de otimização sistêmica. Este aspecto funcional e de adaptação ao ambiente subjuga as universidades ao princípio da performatividade e ocasiona o deslocamento em segundo plano sobre elementos substanciais de finalidade, razão, emancipação e contextualização histórica e situacional.

A ênfase deste modelo de gestão nas universidades pode fazer com que elas percam a sua identidade e não mais se situem em determinado tempo histórico com elementos críticos, reflexivos e prospectivos sobre os problemas locais e globais. A perda do caráter emancipatório em troca de uma pura adaptação ao ambiente competitivo e a subordinação a um paradigma gestor podem corroer as bases institucionais das universidades e colocá-las em um determinismo econômico que as tornarão substituíveis por outras organizações mais eficientes, mercantis e funcionais. Em consequência, não será possível pensar em instituições de ensino “superior” com possibilidade de elencar caminhos alternativos ou emancipatórios, pois todas estarão dentro da engrenagem de funcionalidade e de competitividade.

Faz-se necessário destacar ainda que esta pesquisa traz dados de um contexto específico, o que implica numa contextualização dentro de uma universidade que se constitui localizada em uma realidade brasileira latino-americana. Ademais, por se tratar de um estudo de caso, esta pesquisa de cunho qualitativo assentou-se na experiência situacional dos sujeitos envolvidos, no caso, o recorte na instituição em investigar um grupo de conselheiros pertencentes a dois conselhos superiores da universidade. Esse destaque é adequado, pois evita generalizações sobre os dados colhidos nesta dissertação.

Uma limitação desta pesquisa se deu com o próprio recorte teórico e metodológico para investigar o impacto da NGP em uma instituição universitária brasileira. A análise se deu com o recorte de dois conselhos superiores da universidade e, dentro deles, a entrevista com alguns

conselheiros. Pela complexidade de uma universidade, é possível termos outras conclusões caso o recorte fosse feito nos departamentos, nos institutos ou faculdades, tendo em vista o maior ou menor grau de autonomia existente em cada setor.

Outra limitação desta pesquisa consistiu nas contingências eventuais do cotidiano de um pesquisador - os limites do tempo, o recurso investido, o quadrante da pesquisa a ser delimitado dentro de parâmetros institucionais da universidade. Somado a essas contingências, existiu também o caráter atípico do ano de 2020 com uma epidemia que paralisou o mundo e necessitou de alteração da rota de nossas vidas e, por consequência, da própria pesquisa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Amado, J. Manual de investigação qualitativa em educação. Imprensa da Universidade de Coimbra, 2º ed., 2014, 425p.

Amaral, Alberto, Correia, Fernanda, Magalhães, António, Rosa, Maria João, Santiago, Rui, e Teixeira, Pedro; O Ensino Superior pela Mão da Economia, CIPES, 2002.

Arantes, F.; Dweck, E.; Oliveira, A.L.M.; Rossi, P. (2019). Austeridade fiscal e o financiamento da educação no Brasil. Educ.Soc., Campinas, v.40, e0223456.

Bardin, Laurence (2010), *Análise de conteúdo*. 4ed. Lisboa: Edições70.

Bomeny, H. Universidade de Brasília: filha da utopia de reparação. Revista Sociedade e Estado – Volume 31, Número Especial Sociedade e Estado 30 anos – 1986-2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-69922016.0spe0009>. Acesso em: 21 fev. 2020.

Bourdieu, P. Compreender. Em Bourdieu, P. (coord.) A miséria do mundo. 4º ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993. p. 693-713

Bourdieu, Pierre, & Passeron, Jean-Claude (1992). A Reprodução. Rio de Janeiro: Francisco Alves.

Brasil. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/13005.htm>. Acesso em: 1 jul. 2020.

Demo, Pedro. Cuidado metodológico: signo crucial da qualidade. **Sociedade e Estado**, v. 17, n. 2, dez. 2002. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69922002000200007>>. Acesso em: 20 dez. 2019.

Bresser-Pereira, L.C. (1996). *Da administração pública burocrática à gerencial*. Revista do Serviço Público, v. 120, nº 1.

Bresser-Pereira, L.C. (1998). Reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Cadernos Mare*, n. 1, Brasília, 1997.

Carvalho, A.B. As vicissitudes da reforma gerencial no Brasil: uma abordagem analítica. In: ENCONTRO DA ANPAD, 23., 1999. Disponível em: www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad1999-ap-31.pdf Acesso em: 30 set. 1999.

Carvalho, Maria Teresa; Magalhães, António; Santiago, Rui. (2005) *O Surgimento do managerialismo no sistema de ensino superior português*. Fundação das Universidades Portuguesas.

Chauí, M. (2003). A universidade pública sob nova perspectiva. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 24, p. 5-15. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-24782003000300002>

Chauí, M.S. A Univesidade Operacional. *Folha de S. Paulo*, mar. 1999. Disponível em: www.cacos.ufpr.br/obras/Marilena_Chauí_Universidade_Operacional.doc. Acesso em: 2 out. 2019.

Demo, Pedro. Cuidado metodológico: signo crucial da qualidade. **Sociedade e Estado**, v. 17, n. 2, dez. 2002. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69922002000200007>>. Acesso em: 20 dez. 2019.

Dutra, Norivan Lustosa Lisboa. 2019. A terceira derrota de Anísio Teixeira: O REUNI na UnB. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília/UnB, para a obtenção do título de Doutora em Educação.

Ferlie, E. e C. Musselin, G. Andresani, (2008). *The steering education systems: a public management perpective*. High Education 56, pp. 325-348.

FUnB. Fundação Universidade de Brasília: Plano de expansão da Universidade de Brasília: Campus UnB-Planaltina, Campus UnB-Ceilândia/Taguatinga, Campus UnB-Gama. In:

MORPHY, Lauro (Org.). Brasília, DF: FUnB, 2005. Disponível em: <http://fup.unb.br/wp-content/uploads/2018/07/planodeexpansao_UnB2005.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2020

Gibbons, M e C. Limoges, H. Nowotny, S. Schwartzman, P. Scott, M. Trow, (1997). *The New Production of Knowledge: The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies*. Londres Sage.

Glow, H, e S. Minahan (2008), “I’m here to save you”: a case study of the arts and managerialism in Australia. *J. Workplace Rights*. Vol. 13(2) p. 133-145

HARDIN, Sandra G. (1991). *Whose science? Whose knowledge?: thinking from women’s lives*. Ithaca, N.Y., Cornell University Press.

Harvey, D. (1992). *A condição pós-moderna – uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. Edições Loyola, São Paulo, Brasil.

Hood, C. (1991). *A Public Management for all season*. *Public Administration Review* vol. 68, pp. 3-19.

Kuhn, T. (1962), *A estrutura das revoluções científicas*. 5. Ed. São Paulo: Perspectiva, 1962.

Lima, L. (1994). *Modernização, racionalização e otimização. Perspectivas neo-taylorianas na organização e administração da Educação*. *Cadernos de Ciências Sociais*, nº 14.

Lima, L.C. (2013). *Política e governação da educação Superior*. In Ferreira, A.C.P. *Nas pegadas das Reformas Educativas - Conferências do I Colóquio Cabo-Verdiano realizado no Departamento de Ciências Sociais e Humanas da Universidade de Cabo Verde* (pp. 12-24). Cabo Verde: Unicv

Locke, John, (1991). *Segundo tratado sobre o governo*. In: *Locke*. São Paulo: Abril Cultural (coleção Os pensadores).

Magalhães, António M. e Amaral, Alberto (2009), “Mapping Out Discourses on Higher Education Governance” In Jeroen Huisman (org.), *International Perspectives on the Governance of Higher Education: Alternative Frameworks for Coordination*. Londres: Routledge/Taylor & Francis, pp. 182-197.

Magalhães, António M.; *A identidade do Ensino Superior: Política, Conhecimento e Educação numa Época de Transição.*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian/Fundação para a Ciência e Tecnologia, 411 p.p., 2004.

Magalhães *et. al.*, (2005) *A diferença somos nós. A gestão da mudança social e as políticas educativas e sociais.* Porto, edições Afrontamento.

Magro, D. (2011) *New Public Management, Managerialismo e Ensino Superior: uma análise das transformações na UDESC.* Tese de Doutoramento em Ciências Empresariais. Faculdade de Economia da Universidade do Porto.

Meyer Jr., V. *A prática da administração universitária: contribuições para a teoria.* Univ. Debate 2014 jan./dez/, 2(1), 12-26.

Musselin, C. (2006). *Are Universities specific organisations?* In: Kucken G., Kosmutzky A. et Torka M. (eds.): *Towards a Multiversity? Universities between Global Trends and national Traditions*, Bielefeld, Transcript Verlag, pp. 63-84

Paes de Paula, Ana Paula (2005). *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea.* Rio de Janeiro: Editora FGV.

[PAES DE PAULA, A. P.](#) Para além dos paradigmas nos Estudos Organizacionais: o Círculo das Matrizes Epistêmicas. Cadernos EBAPE.BR (FGV), v. 14, p. 26-46, 2016.

[PAES DE PAULA, A. P.](#) Repensando os Estudos Organizacionais: Por uma Nova Teoria do Conhecimento. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV Editora e FAPEMIG, 2015. 297p .

Pollitt, C. (2003). *The essential public manager.* Maidenhead/Philadelphia: Open University Press.

Quivy, R. e Campenhoudt, L.v. (2005) *Manual de investigação em ciências sociais*, Lisboa: Gradiva.

Ramos, A.G. (1981). *A nova ciência das organizações. Uma reconceituação da riqueza das nações.* Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas.

Reed, M. (2002), *New Managerialism, professional power and organizational governance in UK universities: a review and assessment*. In Alberto Amaral, Glen A. Jones and Berit Karseth (Eds.), *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, pp. 163-186

Salmeron, R.A. (2012). *A universidade interrompida: Brasília 1964-1965*. 2º ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília

Sander, Benno (1995). *Gestão da educação na América Latina: construção e reconstrução do conhecimento*. Campinas, SP: Autores Associados.

Sander, Benno (1984). *Consenso e conflito: perspectivas analíticas na pedagogia e na administração da educação*. São Paulo: Pioneira.

Santiago, R. (2005). Um panorama sobre o impacto do managerialismo na administração pública e no ensino superior. In: *O surgimento do managerialismo no sistema de ensino superior português*. Fundação das Universidades Portuguesas. Coimbra

Santos, Boaventura de Sousa; Da ideia de Universidade à Universidade de Ideias, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 27-28, pp. 11-62., 1989.

Santos, B. S. (1994). *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. Edições Afrontamento. Porto

Santos, B. S. (2019). *O fim do império cognitivo: a afirmação das epistemologias do Sul*. Belo Horizonte: Autêntica Editora.

Santos, Boaventura de Sousa. (2017). *A Universidade no século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da Universidade*. Cortez Editora, São Paulo (3º edição)

Schwartzman, S. (1992). *Bases do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Campus.

Sguissardi, V.; Silva Junior, J.R.(2005). *A nova lei de educação superior: fortalecimento do setor público e regulação do privado/mercantil ou continuidade da privatização e mercantilização do público?* Revista Brasileira de Educação Nº 29

Sguissardi, V. (2009). Educação superior no limiar do novo século: traços internacionais e marcas domésticas. In: Universidade brasileira no século XXI: desafios do presente. São Paulo: Cortez

_____. A universidade neoprofissional, heterônoma e competitiva. In: Universidade brasileira no século XXI: desafios do presente. São Paulo: Cortez

_____. Universidade pública estatal: entre o público e o privado / mercantil. In: Universidade brasileira no século XXI: desafios do presente. São Paulo: Cortez

_____. Reforma Universitária no Brasil – 1995-2006: precária trajetória e incerto futuro. In: Universidade brasileira no século XXI: desafios do presente. São Paulo: Cortez

Silva, Maria das Graças (2000). Universidade e Sociedade: cenários da extensão universitária. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 23, Caxambu. Anais. Caxambu: ANPED, 1-4, set. 2000. p. 1-26.

Stake, R.E. (2016), *Pesquisa Qualitativa: estudando como as coisas funcionam*. Penso Editora.

UnB, 2017a. Projeto Político-Pedagógico Institucional da Universidade de Brasília. No prelo.

UnB, 2020. Relatório de Execução Orçamentária 2019, Lei Orçamentária Anual (LOA) 2020 e Alocação de Recursos às Unidades Acadêmicas e Administrativas. Brasília, Distrito Federal.

Veiga, Amélia, Magalhães, António M., Sousa, Sofia, Ribeiro, Filipa e Amaral, Alberto; A Reconfiguração da gestão universitária em Portugal, *Educação, Sociedade & Culturas*, 41, 7-23., 2014.

Veiga, A., M., Magalhães, A., & Alberto, A.; From colegial governance to boardism: reconfiguring governance in higher education, *The Palgrave International Handbook of Higher Education Policy and Governance* (pp. 398-416)., 2015

Yin, R.K. (2001), *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre. Bookman. 2.ed.

APÊNDICE A

MODELO DE E-MAIL CONVITE AOS PARTICIPANTES DA PESQUISA

Prezado/a XXXXXXXXXXXX,

Sou Flávio Hermann, ex-aluno da Universidade de Brasília (UnB) e mestrando em ciências da educação pela Universidade do Porto (UP). Obtive o seu contato por meio do site da UnB.

Desenvolvo uma pesquisa que trata sobre os possíveis impactos da Nova Gestão Pública (NGP) no ensino superior brasileiro, movimento que teve início no Brasil na década de 90.

Uma das etapas da pesquisa consiste em entrevistar conselheiros ou ex-conselheiros do Conselho Universitário (CONSUNI) e do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE). A entrevista é semi-estruturada, com 16 perguntas, duração de 15 a 20 minutos e dividida em 3 blocos: 1º) gestão universitária e extensão; 2º) ensino e conhecimento; 3º) Pesquisa.

Gostaria de consultá-lo sobre a possibilidade de realizar uma entrevista com o/a senhor/a, tendo em vista a sua atuação em um dos conselhos. Devido à crise atual e a necessidade de isolamento social, podemos realizar a entrevista por meio de videoconferência ou chamada de voz, conforme seu interesse e conveniência.

Destaco que este projeto teve a aprovação da Comissão Científica do Mestrado em Ciências da Educação e está de acordo com o “Código Ético da Conduta Académica da Universidade do Porto” e da “Carta Ética da Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação” (segue anexo a aprovação da Comissão). O pedido de realização da pesquisa foi submetido à Universidade de Brasília, pelo meu orientador, prof. António Magalhães, e teve o aceite da instituição, conforme processo SEI nº 23106.020035/2020-34.

Em anexo, segue o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido com as informações da pesquisa e os direitos dos entrevistados, dentre eles, o sigilo e a garantia do anonimato aos participantes. Este Termo poderá ser assinado por mim e pela senhora após esta fase da quarentena.

Disponibilizo meu Skype e telefone (whatsapp e ligação) para contato a fim de agendarmos melhor meio e horário para realização da entrevista: flavioXXXXXX (skype) e (XX) XXXXX-XXXX.

Desde já agradeço a sua atenção e aguardo a sua confirmação até o dia X de XXXXX sobre o seu apoio em participar desta pesquisa.

Cordialmente,

Flávio Hermann Soares Andrade

APÊNDICE B

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado(a) para participar, como voluntário, do projeto de pesquisa “**A Nova Gestão Pública e o impacto no ensino superior no Brasil: a experiência de uma Universidade pública**“, de responsabilidade do(a) pesquisador(a) Flávio Hermann Soares Andrade, sob orientação do professor António M. Magalhães da Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade do Porto, no âmbito do Mestrado em Ciências da Educação, Domínio: Ensino Superior: Políticas, Governação e Administração Educacionais da Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade do Porto.

Leia cuidadosamente o que segue e me pergunte sobre qualquer dúvida que você tiver. Após ser esclarecido(a) sobre as informações a seguir e aceite fazer parte do estudo, assine ao final deste documento, que consta em 2 (duas) vias. Uma via pertence a você e a outra ao pesquisador responsável. Em caso de recusa você não sofrerá nenhuma penalidade.

Agradecemos a sua disposição em participar desta pesquisa!

Declaro ter sido esclarecido sobre os seguintes pontos:

1. O trabalho tem por objetivo compreender os impactos na Universidade a partir da Nova Gestão Pública.
2. A minha participação nesta pesquisa consistirá em ser entrevistado(a) como um dos integrantes pertencentes ao Conselho Superior da universidade.
3. Ao participar desse trabalho estarei contribuindo para o desenvolvimento da pesquisa desenvolvida no âmbito do Mestrado em Ciências da Educação, Domínio: Ensino Superior: Políticas, Governação e Administração Educacionais da Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade do Porto.
4. Fui informado(a) que o projeto foi submetido e aceite pela Comissão Científica do Mestrado em Ciências da Educação, e está de acordo com o “Código Ético da Conduta

Acadêmica da Universidade do Porto” e da “Carta Ética da Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação”.

5. A minha participação neste projeto deverá ter a duração prevista de 20 a 25 minutos.
6. Não terei nenhuma despesa ao participar da pesquisa e poderei deixar de participar ou retirar meu consentimento a qualquer momento, sem precisar justificar, e não sofrerei qualquer prejuízo.
7. Fui informado(a) e estou ciente de que não há nenhum valor econômico, a receber ou a pagar, por minha participação.
8. Meu nome será mantido em sigilo, assegurando assim a minha privacidade, e se eu desejar terei livre acesso a todas as informações e esclarecimentos adicionais sobre o estudo e suas consequências, enfim, tudo o que eu queira saber antes, durante e depois de minha participação.
9. Fui informado(a) que os dados coletados serão utilizados exclusivamente para fins desta pesquisa ou em aulas, congressos, palestras ou periódicos científicos, devendo, no entanto, os entrevistados serem identificados somente por um número/codificação, garantindo assim o sigilo e a privacidade.
10. Fui informado(a) de que a entrevista será gravada para fins de registro e análise posterior dos dados levantados, e em nenhum momento da gravação será prejudicado o sigilo e a privacidade do(a) entrevistado(a).
11. Qualquer dúvida, pedimos a gentileza de entrar em contato com **Flávio Hermann Soares Andrade**, pesquisador responsável pela pesquisa, por meio do **telefone: XXXX-**, ou **e-mail: XXXXXX@gmail.com**

Declaro ter sido informado e concordo em participar, como voluntário, do projeto de pesquisa acima descrito. Brasília, _____ de _____ de 2020

Assinatura do participante

APÊNDICE C – GUIÃO DA ENTREVISTA

Bloco	Objetivos do bloco	Questões orientadoras
Bloco 1: legitimação da pesquisa	Explicar a situação e criar ambiente propício à entrevista	Agradecer a disponibilidade, informar sobre o uso do gravador, entregar o termo de livre consentimento aos entrevistados, colocar o entrevistado na situação de colaborador, garantir a confidencialidade dos dados, explicar os procedimentos
Bloco 2: dados profissionais	Identificar os dados profissionais do entrevistado	1) Há quanto tempo o(a) senhor(a) atua na instituição? 2) Qual a sua área de formação? Ciências Sociais? Ciências da Natureza? Ciências Exatas? Ciências Aplicadas (e.g. engenharia, gestão, saúde)
		1) Em linhas gerais, como são elaboradas e formuladas as políticas globais da Universidade pelo CONSUNI? 2) Como se dá o processo de tomada de decisão do colegiado? Existe a preservação do rito democrático ou um processo de heteronomia em que um grupo delibera e outro executa?

<p>Bloco 3: gestão universitária e extensão</p>	<p>Identificar os elementos discursivos sobre o conceito que suporta a função de governação, gestão e extensão</p>	<p>3) A gestão da universidade tem sofrido nos últimos anos pressões no sentido de dar resposta às questões de eficácia, eficiência e necessidade de prestação de contas?</p> <p>4) A universidade ainda goza de autonomia para destinar os recursos orçamentários conforme interesse dos departamentos?</p> <p>5) Nos últimos anos tem sentido alguma mudança ao nível dos papéis desempenhados por académicos e alunos? (desenvolvimento de um espírito mais individualista e competitivo, empreendedor por parte dos docentes, ou ao contrário, existe ainda um espírito social, solidário e comunitário na instituição?)</p> <p>6) Como é realizada a política de extensão na universidade? Quais interesses são levados em conta na definição da política e qual a predominância da natureza das atividades de extensão? Social? Comunitária? Empresarial?</p>
		<p>1) Qual a sua opinião sobre a gestão da função do ensino dentro da Universidade: deve ser inteiramente da responsabilidade da universidade, tendo perfeita liberdade no que respeita à decisão sobre a criação e o encerramento de cursos, ou deve o Estado, alternativamente, ter um papel interveniente e regulador nesta matéria?</p>

<p>Bloco 4: ensino e conhecimento</p>	<p>Identificar os elementos discursivos sobre o conceito que suporta a função de ensino</p>	<p>2) Quais lógicas têm presidido à criação de novos cursos nesta instituição ao longo dos últimos anos? (com base numa lógica de mercado, dos interesses das organizações empresariais e/ou numa lógica centrada nos interesses académicos?)</p> <p>3) Como é que o Conselho identifica a relevância de uma oferta e/ou manutenção do curso? (A procura? A empregabilidade? A sua função social?)</p> <p>4) Existem na instituição cursos que não ofereçam boas perspectivas de empregos que tenham poucos candidatos? Se sim, que tipo de soluções é que a instituição preconiza para estes casos, de modo que estes cursos possam ser ofertados na instituição?</p> <p>5) Na sua opinião, o ensino deve ser considerado um bem público ou um bem privado?</p>
<p>Bloco 5: pesquisa</p>	<p>Identificar os elementos discursivos sobre o conceito que suporta a função de pesquisa</p>	<p>1) As decisões sobre a realização das pesquisas são de âmbito central ou são descentralizadas aos departamentos?</p> <p>2) Como são definidas as áreas prioritárias para o desenvolvimento das pesquisas? Quais critérios são levados em conta para esta decisão?</p> <p>3) Qual a sua impressão sobre a liberdade ao pesquisador para o desenvolvimento de sua pesquisa? Existe uma maior pressão sobre tempo, qualidade e finalidade?</p>

<p>Bloco 6: síntese e metareflexão sobre a própria entrevista</p> <p>Agradecimentos</p>	<p>Captar o sentido que o entrevistado dá a própria situação da entrevista</p>	<p>O que pensa dos objetivos desta pesquisa e como vê o contributo que pode dar a mesma? Gostaria de acrescentar mais alguma coisa ao que foi dito?</p>
---	--	---