

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS
Faculdade de Administração e de Turismo
Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional –
PROFIAP



Trabalho de Conclusão Final

**A ADMINISTRAÇÃO TUPINQUIM COMO SÍNTESE DAS FORMAS DE GESTÃO
PÚBLICA BRASILEIRAS: UMA ANÁLISE DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE
PELOTAS**

Morgana Riva

Pelotas, outubro de 2019.

Morgana Riva

**A ADMINISTRAÇÃO TUPINQUIM COMO SÍNTESE DAS FORMAS DE GESTÃO
PÚBLICA BRASILEIRAS: UMA ANÁLISE DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE
PELOTAS**

**Trabalho de Conclusão Final apresentado
ao Programa de Pós-Graduação em
Administração Pública em Rede Nacional –
PROFIAP da Faculdade de Administração e
de Turismo da Universidade Federal de
Pelotas, como requisito parcial para
obtenção da titulação de Mestre.**

Orientador: Prof. Dr. Marcio Silva Rodrigues

Pelotas, 2019.

Universidade Federal de Pelotas / Sistema de Bibliotecas
Catalogação na Publicação

R616a Riva, Morgana

A administração tupiniquim como síntese das formas de gestão pública brasileiras : uma análise da Universidade Federal de Pelotas / Morgana Riva ; Marcio Silva Rodrigues, orientador. — Pelotas, 2019.

145 f.

Dissertação (Mestrado) — Programa de Pós-Graduação Profissional em Administração Pública em Rede Nacional, Faculdade de Administração e de Turismo, Universidade Federal de Pelotas, 2019.

1. Administração pública. 2. UFPel. 3. Administração tupiniquim. 4. Patrimonialismo. 5. Gerencialismo. I. Rodrigues, Marcio Silva, orient. II. Título.

CDD : 351

Morgana Riva

A administração tupiniquim como síntese das formas de gestão pública brasileiras:
Uma análise da Universidade Federal de Pelotas

Dissertação aprovada, como requisito parcial, para obtenção do grau de Mestre em Administração Pública, Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP, Faculdade de Administração e de Turismo, Universidade Federal de Pelotas.

Data da Defesa: 31/10/2019.

Banca examinadora:

.....

Prof. Dr. Marcio Silva Rodrigues

Doutor em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina

.....

Prof. Dr. Marcio Barcelos

Doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul

.....

Prof. Dr. Francielle Molon da Silva

Doutora em Recursos Humanos pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Agradecimentos

Agradeço ao PROFIAP e à UFPel por terem oportunizado a mim e outros colegas essa experiência de crescimento profissional e intelectual;

Ao meu orientador pela liberdade de escolher o tema da minha pesquisa, pela compreensão das minhas limitações e pela confiança em mim depositada;

E aos membros da banca pela disponibilidade e pelas valiosas contribuições no exame de qualificação que permitiram que minha pesquisa fosse concluída com a propriedade necessária.

RESUMO

RIVA, Morgana. **A administração tupiniquim como síntese das formas de gestão pública brasileiras:** Uma análise da Universidade Federal de Pelotas. 2019. 140f. Dissertação. (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP, Faculdade de Administração e de Turismo, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2019.

A Universidade Federal de Pelotas foi criada em 1969 a partir da reunião de escolas de ensino superior existentes na cidade, assim, afirma-se que suas origens remontam o período Imperial quando foi criado o primeiro curso que até os dias de hoje integra a instituição. Com mais de cento e vinte anos de história, essa instituição transpôs um período no qual a administração pública brasileira assumiu arranjos patrimonialista, burocrático, gerencial e conheceu experiências da gestão social até assumir a feição da administração pública tupiniquim. O objetivo dessa pesquisa foi analisar como se configura a atuação da administração da UFPel. O estudo se caracteriza como descritivo-interpretativo e utilizou fontes bibliográficas, documentais e de campo, esses últimos obtidos a partir de entrevistas semiestruturadas realizadas com gestores da universidade. Como resultado, verificou-se que a administração dessa instituição apresenta características do patrimonialismo, da burocracia, do gerencialismo e da gestão social, concluindo-se que a sua caracterização se configura na administração pública tupiniquim. Por último, apresentou-se uma proposta de intervenção com vistas de colaborar com o desenvolvimento da administração dessa universidade.

Palavras-chave: Ensino superior; administração pública tupiniquim; Universidade Federal de Pelotas.

ABSTRACT

RIVA, Morgana. **Tupiniquim administration as a synthesis of Brazilian forms of public management:** An analysis of the Federal University of Pelotas. 2019. 140f. Dissertation (Professional Master in Public Administration) – Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP, Faculdade de Administração e de Turismo, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2019.

The Federal University of Pelotas was created in 1969 from the meeting of higher education schools existing in the city, thus, it is affirmed that its origins date back to the Imperial period when the first course that until today integrates the institution was created. With more than one hundred and twenty years of history, this institution went through a period in which the Brazilian public administration assumed patrimonialist, bureaucratic, new public management arrangements and had contact with the experiences of social management until it took on the characteristics of the Tupiniquim public administration. The objective of this research was to analyze how the UFPel administration's performance is configured. The study is characterized as descriptive-interpretive and used bibliographical, documentary and field sources, the latter obtained from semi-structured interviews conducted with university managers. As a result, it was found that the administration of this institution has characteristics of patrimonialism, bureaucracy, new public management and social management, concluding that its characterization is configured in the Tupiniquim public administration. Finally, an intervention proposal was presented with the objective to collaborating with the development of the administration of that university.

Keywords: Higher education; Tupiniquim public administration; Federal University of Pelotas.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Organização das formas de propriedade e administração propostas pela Reforma Gerencial.....	25
Quadro 2	Definição operacional Administração pública patrimonialista.....	41
Quadro 3	Definição operacional Administração pública burocrática.....	42
Quadro 4	Definição operacional Administração pública gerencial.....	43
Quadro 5	A técnica da triangulação	45

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AP	Administração Pública
CGU	Controladoria-Geral da União
CONSUN	Conselho Universitário
EC	Emenda Constitucional
FHC	Fernando Henrique Cardoso
IPESSE	Instituto Pró-Ensino Superior do Sul do Estado
MARE	Ministério de Administração e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
MPF	Ministério Público Federal
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PDU	Plano de Desenvolvimento das Unidades
PROFIAP	Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional
PSDB	Partido da Social-Democracia Brasileira
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
TCU	Tribunal de Contas da União
UDF	Universidade do Distrito Federal
UFPeI	Universidade Federal de Pelotas
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UNE	União Nacional do Estudantes
URGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
USAID	Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 REFERENCIAL TEÓRICO	17
2.1.1 A administração patrimonialista	19
2.1.2 A administração burocrática	25
2.1.3 A administração gerencial	32
3 METODOLOGIA	44
3.1 UNIVERSO DA PESQUISA	45
3.1.1 Breves notas sobre a unidade de observação	46
3.2 DEFINIÇÕES CONSTITUTIVAS E OPERACIONAIS	47
3.2.1 Administração pública patrimonialista	48
3.2.2 Administração pública burocrática	48
3.2.3 Administração pública gerencial	49
3.3 COLETADOS DADOS	50
3.3.1 Pesquisa bibliográfica	50
3.3.2 Entrevistas semiestruturadas	51
3.3.3 Pesquisa documental	52
3.4 ANÁLISE DOS DADOS	53
3.4.1 Pesquisa bibliográfica	54
3.4.2 Entrevistas semiestruturadas	55
3.4.3 Pesquisa documental	56
4. A UFPEL NO CONTEXTO UNIVERSITÁRIO BRASILEIRO: DA CRIAÇÃO DE INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR ISOLADAS ATÉ O REUNI	57
4.1 O ENSINO SUPERIOR DA COLÔNIA ATÉ 1930	57
4.2 O ENSINO SUPERIOR DE 1930 ATÉ 1964	71
4.3 O ENSINO SUPERIOR DE 1964 ATÉ O INÍCIO DOS ANOS 2000	83
5 O REUNI E A ADMINISTRAÇÃO DA UFPEL	94
5.1 A ADMINISTRAÇÃO PATRIMONIALISTA	96
5.2 A ADMINISTRAÇÃO BUROCRÁTICA	103
5.3A ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL	114
5.4 A UFPEL E SUA ADMINISTRAÇÃO TUPINIQUIM: CONSIDERAÇÕES FINAIS	120
6 PROPOSTA DE INTERVENÇÃO	128
REFERÊNCIAS	133
APÊNDICES	140

1 INTRODUÇÃO

O ensino superior no Brasil possui uma trajetória cuja origem remonta o período colonial, quando surgiram os primeiros cursos em escolas isoladas e ocorreram as primeiras tentativas de criação de universidades. Nos três primeiros séculos de colonização, o ensino superior esteve restrito aos cursos de filosofia e teologia mantidos pelos colégios jesuítas; e cursos de artes e teologia mantidos pelas ordens franciscanas, beneditinas e carmelitas. Os objetivos básicos do ensino nesses colégios, tanto nos cursos de ensino superior quanto no ensino primário e secundário, era formar padres para atividade missionária, formar quadros para o aparelho repressivo do Estado como oficiais de justiça e da fazenda, e ilustrar os filhos das classes dominantes (CUNHA, 1980).

Com a vinda da família real para o Brasil em 1808 e a quebra do sistema colonial, despertou-se uma nova cultura da elite econômica que buscava aproximar sua convivência com a corte real através da obtenção de títulos de nobreza e cargos na organização estatal, e também através do consumo de bens simbólicos. Nesse período houve uma ampliação da oferta de cursos superiores para atender a alimentação do sistema burocrático e produzir bens simbólicos para as classes dominantes. Assim surgiram cursos isolados de medicina e cirurgia, matemática, engenharia, agronomia, química, desenho técnico, história, música, arquitetura e, após a independência, direito (CUNHA, 1980).

Foi nesse contexto que foi criada em 1883 a primeira instituição de ensino que no século seguinte será a principal unidade formadora da Universidade Federal de Pelotas (UFPeL): a Imperial Escola de Medicina Veterinária e de Agricultura Practica. Em 1890 essa escola abrigou o curso superior de Agronomia e Veterinária, primeiro curso de ensino superior da cidade Pelotas, intrinsecamente relacionado com a sociedade pastoril da região. Em torno dessa escola, cujos alunos eram em maioria oriundos das famílias latifundiárias do estado, estancieiros e charqueadores concentraram diversas iniciativas no sentido da superação técnica e política das crises do setor pecuarista gaúcho (LONER, 1994).

Este pequeno exemplo mostra que a Universidade Federal de Pelotas (UFPeL) não iniciou sua história com a publicação do Decreto-Lei nº 750, de 8 de

agosto de 1969. Essa legislação transformou e incorporou a Universidade Federal Rural do Rio Grande do Sul, a Faculdade de Direito, a Faculdade de Odontologia e o Instituto de Sociologia e Política - da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – em uma única fundação de direito público vinculada ao Ministério da Educação. Mas cada uma dessas instituições de ensino mencionadas, e outras que foram agregadas nos anos seguintes, possuem décadas de existência e integração com a comunidade da região sul do estado do Rio Grande do Sul. Apenas para citar, em ordem cronológica, as instituições públicas e privadas que vieram a integrar a UFPel a partir de 1969 foram originalmente criadas como a Imperial Escola de Medicina Veterinária e de Agricultura Practica (1883), Faculdade de Farmácia e Odonto (1911), Faculdade de Direito (1912), Conservatório de Música (1918), Faculdade de Medicina (1959), Escola de Belas Artes (1949) e Instituto de Sociologia e Política (1958).

Levando em conta essas informações, é possível afirmar que a história da administração da UFPel ou, pelo menos, o acúmulo de práticas administrativas da UFPel atravessa o período de mais de um século no qual a administração pública brasileira assumiu formas patrimonialistas, burocráticas e gerenciais que certamente deixaram suas marcas na configuração atual. Essas configurações da administração pública brasileira constituirão o marco teórico desta pesquisa, pois é a partir delas que se pretende analisar como a administração da UFPel se comportou em cada época, e principalmente, como se comporta atualmente.

O arranjo da *administração patrimonialista* é estudado a partir do tipo ideal de dominação tradicional de Weber (2004, p.141) “baseada na crença cotidiana na santidade das tradições vigentes desde sempre e na legitimidade daqueles que, em virtude dessas tradições, representam a autoridade”. Enquanto Bresser-Pereira (2001) e Souza Filho (2006) nos ajudam a compreender como o patrimonialismo se desenvolveu da sociedade brasileira colonial até Primeira República, as características dessa administração são abordadas a partir da leitura de Costa (2012) que recorreu aos intérpretes da sociedade brasileira que buscaram explicar as condições do país de sua época a partir das relações sociais e suas mutações desde o período colonial.

A *administração burocrática* também parte de um tipo ideal weberiano, a dominação racional-legal compreendida como a forma mais racional de dominação porque nela é possível alcançar “o máximo rendimento em virtude de precisão,

continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade, intensidade e extensibilidade dos serviços, e aplicabilidade formalmente universal a todas espécies de tarefas“. (WEBER, 2004, p. 145). A partir de Weber (2004) e Secchi (2009) apresentaremos as características da administração burocrática, condensadas por este último autor em três princípios: a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo. Para compreender a implantação da gestão burocrática no estado brasileiro e sua interação com o patrimonialismo, dialogaremos com Bresser-Pereira (2001), Souza Filho (2006) e Costa (2012).

A *administração pública gerencial* é definida a partir de Secchi (2009, p.354) como “modelo normativo pós-burocrático para estruturação e a gestão da administração pública baseado em valores da eficiência, eficácia e competitividade”. Seus principais aspectos são apontados por Abrucio (1997) e pelo próprio Plano Diretor da reforma do aparelho do Estado (BRASIL, 1995) que pautou a reforma administrativa gerencial do Brasil. Para compreender como esse tipo de administração foi implantado no Brasil durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) utilizou-se as análises de Bresser-Pereira (2001), Paes de Paula (2005) e Costa (2012).

É preciso deixar claro que esta pesquisa entende que esses arranjos não são necessariamente um a evolução do outro, ao invés disso, em alguns momentos ocorrem retrocessos e é incontestável que certos elementos de cada arranjo continuam presentes na atual administração pública. Zwick *et al* (2012) defendem que não há espaço na realidade cultural brasileira para a predominância de um tipo puro de administração pública, mas sim uma tendência de predominar a hibridização desses modelos - o que consideram ser de grande relevância para a consolidação de um modelo próprio, nacional, sem transposição de modelos estrangeiros. Os autores chamam de *administração pública tupiniquim* essa convivência e mescla de técnicas gerenciais em um mesmo espaço e território.

Após reunir o referencial teórico das configurações de gestão pública no Brasil se assenta que, de fato, a *administração pública tupiniquim* se constitui em uma vantajosa perspectiva para se estudar a administração pública brasileira: a partir do entendimento que existe nas nossas instituições públicas uma hibridização de características da administração patrimonialista, burocrática, gerencial e social com a cultura própria de cada região.

Se os elementos culturais e históricos do nosso país somados aos modelos importados que foram aqui aplicados resultaram em um estilo próprio de administrar a coisa pública, resta-nos identificar como essas características se fazem presentes da estrutura das instituições no momento atual, com a finalidade de se obter um panorama que subsidie a gestão dos atuais e futuros administradores. Considera-se para fins dessa pesquisa que, no contexto das universidades públicas federais, o momento inicial da configuração atual corresponde à implantação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) que modificou radicalmente o quadro dessas instituições. Portanto, no caso específico da UFPel, o marco inicial dessa análise é a partir do dia 26 de outubro de 2007 quando o Plano REUNI foi aprovado pelo Conselho Universitário (CONSUN), porém, sempre levando em consideração a sua constituição secular.

Assim, essa pesquisa se propõe a responder a seguinte questão: Como se configura a atuação da administração da UFPel?

O objetivo central dessa pesquisa será analisar como se configura a atuação da administração da UFPel a partir dos seguintes objetivos específicos:

- Compreender o processo de constituição da Universidade Federal de Pelotas;
- Identificar e analisar os aspectos da administração da UFPel a partir das perspectivas patrimonialista, burocrática e gerencial.
- Discutir o processo de hibridização das perspectivas patrimonialista, burocrática e gerencial e suas implicações no processo de administração da UFPel;
- Apresentar uma proposta de intervenção com o intuito de contribuir com o processo de administração da UFPel.

A resolução do problema de pesquisa possibilitará, inicialmente, situar a administração da UFPel na conjuntura da administração pública brasileira permitindo uma reflexão aprofundada e contextualizada sobre sua gestão ao longo da sua história institucional. Essa primeira parte do estudo, por si só, tem relevância porque oferecerá aos gestores um conhecimento científico do percurso da organização com o enfoque da Administração. Até então, o resgate histórico apresentado em outras pesquisas foi realizado a partir de reflexões propostas pelas metodologias e à luz das teorias da História, ou seja, sem a preocupação de elucidar de que forma a instituição foi planejada, organizada, dirigida e controlada para atingir seus objetivos.

Além disso, a maior parte das pesquisas sobre UFPel tem como objeto apenas uma unidade acadêmica, como é o caso de Magalhães (1983) sobre a Faculdade de Agronomia, Caldas (1992) sobre o Conservatório de Música, Villar (2004) sobre a Faculdade de Direito e Magalhães (2014) sobre a Escola de Belas Artes. Essas publicações fornecem um valioso levantamento de registros históricos sobre a respectiva unidade, mas não permitem que se perceba a instituição como um todo, e nem mesmo de que forma essas unidades se inserem acadêmica e administrativamente na universidade.

Este trabalho pretende se juntar às pesquisas Jantzen (1990), Loner (1994), UFPel (1999), Duquia e Rodrigues (2018) e Koglin (2018) para tentar compreender a UFPel de uma forma mais global. Por essa razão houve a preocupação de compilar todas essas obras citadas em um capítulo que conseguisse mostrar a UFPel como integrante dos diferentes contextos que se sucederam desde o final do século XIX até as primeiras décadas do século XX. A partir da análise dos estudos já publicados, afirma-se que essa pesquisa preenche uma lacuna dos estudos organizacionais que têm a UFPel como objeto pois, busca compreender a realidade administrativa atual a partir da contextualização de mais de um século no qual a instituição se constituiu.

Do ponto de vista da Administração Pública (AP), a utilização do conceito de *administração pública tupiniquim* como referencial teórico ainda é pouco presente nas publicações e, portanto, essa pesquisa pode vir a colaborar com o desenvolvimento dessa nova perspectiva que compreende a hibridização de modelos de gestão e defende a existência de um modo brasileiro de administrar a *res pública*. A utilização desse conceito para análise da instituição universidade é inédita e pode vir a inspirar outras pesquisas na área.

No campo empírico, com ampliação dos mecanismos de controle social das instituições públicas – criação de auditorias internas e ouvidorias, atuação de órgãos de controle externo, portais de transparência, entre outros – ampliou-se também a exigência da prestação de serviços eficazes e de uma gestão eficiente dos recursos públicos. As universidades públicas estão no rol dessas instituições que, principalmente após a implantação do REUNI, precisaram se reorganizar acadêmica e administrativamente para atender as novas exigências, ao mesmo passo que foram provocadas a repensar o seu papel na sociedade brasileira.

Para colaborar esse processo, essa pesquisa oferece à UFPel uma análise das suas características atuais, das surgidas recentemente e daquelas que permaneceram ao longo do tempo, indicando aqueles aspectos que tem sido prejudiciais a sua administração, bem como apontando um rumo para a solução desses problemas à luz do referencial teórico. Essa análise poderá subsidiar a administração da instituição para escolher suas estratégias gerenciamento da organização e de implementação das políticas educacionais para o ensino superior.

Para aprofundar todas as questões aqui mencionadas, será apresentado a seguir o primeiro capítulo com o referencial teórico da pesquisa e em seguida será apresentada a metodologia utilizada. A apresentação dos resultados se inicia com o resultado da pesquisa bibliográfica no capítulo quatro *A UFPel no contexto universitário brasileiro*, seguido capítulo 5 *O REUNI e a administração da UFPel* onde serão analisados os dados da pesquisa de campo. Por último, no capítulo 6, apresentaremos uma proposta de intervenção elaborada a partir das discussões anteriores seguida das referências.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A Administração Pública (AP) como ciência e como prática só pode ser compreendida por meio das suas transformações ao longo dos últimos séculos. Enquanto prática, o desenvolvimento da administração pública brasileira, vem sendo comumente explicado pelos estudos científicos da área a partir de “modelos”, “tipos” ou “configurações” que predominaram em determinados períodos da história política e econômica do país. Embora os substantivos se assemelhem, nesse trabalho serão utilizadas principalmente as ideias de “configurações” e “arranjos”, pois se considera que são termos que abrem espaço para se pensar em múltiplas características e combinações, sem necessariamente cercá-las dentro de um modelo ou tipo puro.

Nessa primeira parte do referencial teórico serão abordadas questões pertinentes a respeito da trajetória da AP no Brasil, que permitirão uma melhor compreensão e caracterização dos arranjos a partir dos quais a administração estatal foi organizada. Mas é importante acentuar que a construção do marco teórico dessa pesquisa não será realizada de uma perspectiva historiográfica, em razão de esta demanda de referenciais e metodologias próprias da sua disciplina. O objetivo de explorar o contexto histórico de cada arranjo é evidenciar que as suas características foram fruto do seu tempo e, ao mesmo tempo, acumuladas ao longo das décadas.

De qualquer maneira, ainda que a proposta não seja escrever uma versão da história da Administração Pública do Brasil, houve a preocupação em preservar essa pesquisa de alguns vícios que, segundo Costa e Costa (2016), caracterizam muitos dos estudos produzidos na área:

- a) Reificação e antropomorfização do Estado, do governo e da administração pública: Não raramente são tratados como um objeto palpável, com vontades e preferências, como um ser dotado de inteligência capaz de fazer escolhas e projetar ações por si próprio.
- b) Evolucionismo: Proporciona uma noção de que as transformações da administração pública progridem de forma a alcançar seu estado da arte sem reconhecer a permanência e a convivência entre as novas e velhas formas.

- c) Anacronismo: Consiste na utilização de conceitos e ideias do tempo presente para analisar os fatos de outra época onde os valores e a até mesmo a ordem jurídica eram diferentes.
- d) Simplificação: Tendência de ver o Estado como um bloco monolítico e não como um conjunto de instituições com trajetórias próprias e que se manifestam em múltiplas dimensões como os três poderes, as unidades da federação, o governo, os órgãos da administração, apenas para citar algumas.

Evitar o evolucionismo, especificamente, não significa que não se possa fazer uma periodização, desde que se leve em consideração que as mudanças não acontecem de maneira abrupta em uma determinada data e ao contrário disso, demoram a se consolidar. Costa e Costa (2016) propõem uma periodização fundamentada em marcos já consagrados pela historiografia, e esta será utilizada como referência desta pesquisa:

- 1808 a 1840: a construção do Estado nacional;
- 1840 a 1889: o Estado monárquico "representativo";
- 1889 a 1930: o Estado na Primeira República;
- 1930 a 1945: a "burocratização" do Estado Nacional;
- 1945 a 1964: o Estado nacional-desenvolvimentista;
- 1964 a 1989: o Estado e a modernização autoritária;
- 1990 a 2002: o Estado na era do gerencialismo.

Bresser-Pereira (2001) define, a partir de combinações entre sociedade, política e administração, a existência de três tipos de administração pública no Brasil ao longo da sua história: a patrimonial, a burocrática e a gerencial. Em síntese, sua ideia é que até 1930 a sociedade estava organizada em um sistema mercantil-senhorial e o Estado era politicamente oligárquico e a administrativamente patrimonial; a partir da revolução de 1930 a sociedade se organizou em um sistema

capitalista industrial, com um Estado politicamente autoritário e uma administração burocrática; a partir de 1985 o Estado autoritário fora substituído pelo democrático e a uma sociedade capitalista pós-industrial tomara forma, mas houve inicialmente um retrocesso burocrático que implicou na reforma gerencial posta em prática a partir de 1995.

Uma crítica a este estudo foi formulada por Costa e Costa (2016) que o utilizou como exemplo de um caso de evolucionismo, pois a análise feita por Bresser-Pereira (2001) descreveu três tipologias de administração como estágios do desenvolvimento no qual uma substitui a outra apontando para o fim da história com a implementação do gerencialismo. Apesar de concepções contrapostas, a existência dos três arranjos descritos pelo autor são ratificados, ainda que de forma crítica, por pesquisas recentes (COSTA, 2012; SOUZA FILHO, 2006; ZWICK, 2012) e têm servido como ponto de partida para os estudos do desenvolvimento da administração pública brasileira.

Para explorar os principais aspectos de cada arranjo, apresentaremos a seguir cada um deles seguindo a ordem cronológica de sua consolidação e predominância na realidade brasileira: a administração patrimonial, a burocrática e a gerencial.

Nas é primordial ratificar que essa pesquisa parte do princípio que nenhuma das três configurações desapareceu completamente para que a outra surgisse, mas sim que características de ambas foram sendo acumuladas e que esse acúmulo resultou no atual quadro da administração pública brasileira. Nesse mesmo sentido, Zwick *et al* (2012) defendem que não há espaço na realidade cultural brasileira para a predominância de um tipo puro de administração pública, mas sim uma tendência de predominar a hibridização desses modelos - o que consideram ser de grande relevância para a consolidação de um modelo próprio, nacional, sem transposição de modelos estrangeiros.

2.1.1 A administração patrimonialista

Segundo Costa (2012, p. 50), a administração patrimonialista foi o modelo próprio das monarquias absolutas nas quais o patrimônio do rei se confundia com o patrimônio público, o tesouro real era o tesouro público, numa clara confusão entre público e privado. Porém, de acordo com o autor, esse tipo de administração não

morreu com as monarquias: “essa configuração invadiu os Estados liberais, perpetrou-se como clientelismo e fisiologismo nas democracias representativas e confrontou-se com as demandas da sociedade civil”.

Para compreender como o patrimonialismo é capaz de se fazer presente em diferentes formas de organização política e estatal, é preciso analisá-lo a partir de seus fundamentos sociológicos, como enraizamento na organização administrativa do Estado de um tipo de dominação tradicional. Weber (2004, p. 33), define dominação como “a probabilidade de encontrar obediência a uma ordem de determinado conteúdo, entre determinadas pessoas indicáveis” que difere da definição de poder que significa “toda probabilidade de impor a própria vontade numa relação social, mesmo contra resistências, seja qual for o fundamento dessa probabilidade”. Essencialmente a diferença entre dominação e poder é que, no primeiro caso, independente da intenção de se exercer autoridade já existe uma predisposição de um determinado grupo em obedecê-la, e essa predisposição tem razões diversas.

Em cada caso individual, a dominação (“autoridade”) assim definida pode basear-se nos mais diversos motivos de submissão: desde o hábito inconsciente até considerações puramente racionais, referentes a fins. Certo mínimo de vontade de obedecer, isto é, e interesse (externo ou interno) na obediência, faz parte de toda relação autêntica de dominação (WEBER, 2004, p.139).

Porém, a simples existência voluntária de motivos de submissão não é suficiente para a manutenção de uma dominação, para persistir no tempo elas procuram despertar e cultivar a crença em sua legitimidade. A depender da natureza dessa legitimidade diferem o tipo de obediência e o quadro administrativo para garanti-la, bem como o caráter do exercício da dominação. A partir dessas premissas, Weber (2004) apresenta a existência de três tipos puros de dominação, cuja legitimação e vigência podem ser primordialmente de caráter racional, caráter tradicional ou de caráter carismático. Em nota, o próprio autor chama atenção para o fato de que, embora nenhum dos três tipos ideais exista historicamente de forma pura, não se deve impedir em ocasião alguma a fixação do conceito na forma mais pura possível:

1. *de caráter racional*: baseada na crença da legitimidade das ordens estatuídas e do direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação (dominação legal); ou

2. *decaráter tradicional*: baseada na crença cotidiana na santidade das tradições vigentes desde sempre e na legitimidade daqueles que, em virtude dessas tradições, representam a autoridade (dominação tradicional); e de
3. *decaráter carismático*: baseada na veneração extracotidiana da santidade, do poder heroico ou do caráter exemplar de uma pessoa e das ordens por esta reveladas ou criadas (dominação carismática)(WEBER, 2004, p. 141).

Na dominação de caráter tradicional, a qual a administração patrimonialista está ligada objetivamente, a dominação não é exercida necessariamente por um superior hierárquico, mas sim um senhor pessoal. Seu quadro administrativo não se compõe primariamente de funcionários, mas de servos pessoais cuja fidelidade determina as relações entre o quadro administrativo e o senhor, ao invés dos deveres objetivos do cargo. Embora essa dominação possa ser exercida sem a existência de um quadro administrativo, caso dos tipos primários de dominação tradicional, Weber apresenta objetivamente as características desses quadros quanto ao recrutamento de pessoas e suas deficiências.

Quanto ao recrutamento, o quadro administrativo pode ter uma origem patrimonial, ou seja, ser formado por pessoas tradicionalmente ligadas ao senhor por vínculos de piedade como, por exemplo, membros do clã, escravos, funcionários domésticos, clientes, colonos e libertados; ou pode ter uma origem extrapatrimonial, como é o caso dos favoritos que possuem relações pessoais de confiança com o senhor e os funcionários livres que entram na sua relação de piedade. Sobre os esses últimos, ainda que o funcionalismo livre seja uma característica da burocracia, o autor lembra que as burocracias surgiram primeiro em Estados patrimoniais e esses funcionários eram, no início, servidores pessoais do senhor (WEBER, 2004).

Quanto às deficiências, segundo o autor, o quadro administrativo da dominação tradicional era carente de competência fixada segundo regras objetivas (em seu lugar existe apenas a concorrência pelos encargos e responsabilidade atribuídos pelo senhor), de hierarquia racional fixa (a decisão final sobre um assunto cabe diretamente ao senhor ou a seus encarregados pessoais), de nomeação por contrato livre e ascensão reguladas (recrutamento patrimonial ou extrapatrimonial conforme descrito no parágrafo anterior e ascensão dependente exclusivamente do arbítrio e raça do senhor), de formação profissional como norma e, muitas vezes, de salário fixo pago em dinheiro (WEBER, 2004).

No Brasil, desde o nascimento do Estado Nacional até a Revolução de 1930, a administração pública brasileira funcionou em um sistema patrimonialista. Em grande parte, esse sistema foi importado da metrópole e já existia em terras brasileiras nos interpostos da coroa que aqui operavam atividades de recolhimento de impostos, de justiça e militares. Quando, em 1808, a coroa portuguesa desembarca no Rio de Janeiro junto a todo seu aparato administrativo, arquivos e funcionários, torna-se visível a aproximação da elite latifundiária brasileira do centro de poder que acontece por meio da distribuição de cargos públicos e títulos de nobreza promovendo o início da fusão entre a aristocracia da metrópole e a da colônia. É essa fusão, consolidada ao longo do período do imperial, que dará o tom do patrimonialismo brasileiro mesclando as condutas da nobreza europeia com os hábitos e comportamentos nascidos da organização social colonial, latifundiária e escravagista.

Enquanto os senhores de terra e os grandes comerciantes e traficantes de escravos se ocupavam da economia, este estamento [de origem aristocrática muito semelhante àquele que dominava em Portugal] dominava com relativa autonomia o Estado e a política. Havia ali, acrescentaria eu, uma nova classe média, uma classe burocrática, em formação, mas naquele momento tratava-se antes de um estamento de políticos e burocratas patrimonialistas, apropriando-se do excedente econômico no seio do Estados, e não diretamente através da atividade econômica(BRESSER-PEREIRA, 2001, p.5, grifo nosso).

Bresser-Pereira (2001) chama atenção também para o fato de que, embora essa elite patrimonialista que dominava a administração pública brasileira tivesse origem aristocrática, aos poucos ela também foi ganhando capacidade de reprodução através da aquisição de saber jurídico formal que tinha a função de ferramenta de trabalho e instrumento de poder. A maioria dos cargos superiores nessa época foram ocupados por bacharéis em Direito e segundo o autor todos foram burocratas na medida que seu sustento era oriundo do Estado, e todos foram patrimonialistas “porque os critérios de escolha não são racionais-legais, e porque constroem um complexo sistema de agregados e clientes em torno de si, sustentado pelo Estado, confundindo o patrimônio privado com o estatal”. (BRESSER-PEREIRA, 2001, p.7).

Durante a primeira República a configuração da sociedade brasileira já era bastante diferente daquele do início do Império. Nesse período, a ascensão de uma burguesia urbana articulada com a aristocracia rural consolidou o novo pacto de dominação no país, possibilitando uma expansão das suas atividades econômicas

sem a participação de setores populares. Para atender essa aparente contradição entre a burguesia ascendente e os proprietários de latifúndios, formou-se uma ordem administrativa racional o suficiente para permitir a expansão capitalista, mas que incorporou em sua gênese as características patrimonialistas das oligarquias latifundiárias.

O patrimonialismo, a partir da origem ibérica e centralizadora, combina-se com a estrutura “patriarcal” colonial, fortalecendo essa lógica de dominação tanto a partir da superestrutura estatal, quanto da organização do poder local. A neófito burocracia brasileira será desenvolvida a partir da necessidade de especialização e racionalidade instrumental capitalista, porém evitando a impessoalidade como critério para a composição de seus quadros, reforçando, dessa feita, a lógica patrimonialista de recrutamento baseada na lealdade pessoal (fundada na tradição, relação de confiança, pacto de fidelidade ou relação de piedade). [...] Esse amálgama é consolidado na República Velha, através da organização política descentralizada e da ausência de participação das classes subalternas na estrutura de poder, para viabilizar o projeto nacional da economia agro-exportadora capitalista, conduzido pelas oligarquias agrárias, sob hegemonia da oligarquia cafeeira paulista (SOUZA FILHO, 2006. p. 351).

É evidente que por se tratar de uma combinação única, o patrimonialismo brasileiro possui características próprias. Para delinear essas características, Costa (2012) recorreu aos intérpretes da sociedade brasileira que buscaram explicar as condições do país de sua época a partir das relações sociais e suas mutações desde o período colonial. A partir da leitura desses intérpretes, o autor apresentou as principais feições sob as quais o patrimonialismo se manifestou no Brasil que serão apresentadas no quadro a seguir.

É evidente que por se tratar de uma combinação única, o patrimonialismo brasileiro possui características próprias. Para delinear essas características, Costa (2012) recorreu aos intérpretes da sociedade brasileira que buscaram explicar as condições do país de sua época a partir das relações sociais e suas mutações desde o período colonial.

Raymundo Faoro (2001) revela diversas características do patrimonialismo brasileiro, entre elas a apropriação do público pelo privado e abastecimento material do senhor e do seu grupo. De acordo com o autor a administração do Estado brasileiro foi dominada por um estamento aristocrático-burocrático politicamente orientado que dirigiu, comandou e supervisionou os negócios públicos como se fossem privados. A renda deste estamento deixou de ser aquela derivada da exploração da terra e passou aquela que deriva do patrimônio do Estado, que em boa parte se confundia com patrimônio dos seus membros.

Faoro (2001) mostra também a existência favoritismo como meio de ascensão social quando afirma que o sistema jurídico da sociedade patrimonialista foi construído para preservar o poder particular e o privilégio em detrimento da universalidade e da igualdade fazendo com que a administração estatal atuasse em favor da camada político-social que a sustentava. Outra característica que se pode extrair da obra de Faoro é a questão do patriarcalismo, segundo o autor, o domínio tradicional é detectado quando a figura do 'chefe' junto à casa real se reproduz sobre o território vasto, submetendo várias unidades políticas. Pelo fato de na época ainda não existir um corpo administrativo racionalmente constituído, a chefia assumiu caráter patriarcal, assemelhado ao mando do fazendeiro, senhor de engenho e aos coronéis (FAORO, 2001).

Ainda sobre a questão do patriarcalismo, Costa (2012) apresenta as ideias de Gilberto Freyre e Caio Prado Junior. Freyre (2002) retrata a "família patriarcal brasileira" como uma miniatura da sociedade: Ambientada da casa grande e na senzala, essa família constituía um sistema social, econômico e político mantido respectivamente pela escravidão, pelo latifúndio e pelo patriarcado rural. Para o autor, a autoridade indiscutível do patriarca conciliou a autoridade privada e o poder político marcando o surgimento das instituições públicas do país (FREYRE, 2002).

Prado Junior (1942), por sua vez, afirma que no período no qual o patrimonialismo foi predominante, a autoridade pública era fraca e distante, e que, portanto precisava contar com o poder já estabelecido para poder atuar. Esse poder estava na autoridade e no prestígio do senhor rural, que era reconhecido pela administração para que esta conseguisse agir na maior parte do seu território de jurisdição.

Sérgio Buarque de Holanda (1995) parte da questão do patriarcalismo para apresentar outra característica, que se refere ao quadro administrativo não-profissional. O autor defende que a predominância de um tipo primitivo de família patriarcal baseada no poder do senhor, na sua respeitabilidade e na obediência de todos a sua volta prejudicava a distinção, por aqueles que exercem o poder estatal, entre os domínios público e privado. Por essa razão a confiança pessoal era mais importante para empregos e funções públicas do que as qualificações necessárias.

A partir de um conjunto de traços comuns do caráter dos brasileiros como a gentileza, a hospitalidade e a generosidade, o autor desenhava figura do "homem cordial". Essa figura que prevalecia no cenário brasileiro, crescida no meio rural e

patriarcal, preferia a informalidade à polidez e privilegiava os laços de sangue a qualquer tipo de critério racional, não diferenciando a vida social pública da vida privada. Dessa forma utiliza a intimidade e familiaridade para transitar da vida pública, demonstrando a impessoalidade nas relações que predominava na época (Holanda, 1995).

Outra característica explorada por Costa (2012) a partir de Oliveira Viana (1922) o corporativismo. O autor visualizava a existência de um pequeno grupo de indivíduos que influenciavam as decisões políticas da vida pública local baseados em valores originados na sua convivência familiar, um clã político. A predominância desses grupos atuando no Estado permitiam que a cultura e o comportamento desses “clãs” se reproduzissem e se perpetuassem ao longo de gerações.

Outro aspecto importante abordado por Costa (2012) a partir de Carvalho (2000) e Graham (1997) é o clientelismo. Para Graham (1997) entre 1840 e 1891 a ascensão e queda de famílias, clãs e partidos dependia da distribuição de cargos, proteção e favorecimento em troca de lealdade política e pessoal. Assim a distribuição de cargos públicos entre amigos e familiares se tornaram essência da política nacional.

Associando clientelismo e coronelismo, Carvalho (2000) define que, enquanto o clientelismo era o meio pelo qual se exercia o patronato (pistolão, recomendação, indicação e apadrinhamento) em troca de favorecimentos pessoais, o coronelismo, por sua vez, tem origem no mandonismo que é a existência de verdadeiros mandões controlando determinada região. Segundo o autor, no Brasil, a partir da “política dos estados” de Campos Sales”, se estabeleceu um sistema integrado de dominação chamado de coronelismo, no qual os coronéis que exerciam o poder em determinada região estavam oficialmente vinculados aos governadores e estes ao Presidente da República (CARVALHO, 2000).

2.1.2 A administração burocrática

As bases teóricas da burocracia foram definitivamente traçadas após o lançamento do livro *Economia e Sociedade* de Max Weber em 1922. Na obra, o autor identificou a autoridade racional-legal como a fonte de poder dentro das instituições burocráticas em um modelo ideal no qual o poder é oriundo das normas e das instituições formais (SECCHI, 2009).

A primeira observação de Weber (2004), antes mesmo de adentrar na conceituação e caracterização do modelo de dominação racional-legal (burocrático), é de que essa é a forma de administração especificamente moderna, diferente das outras duas formas, carismática e tradicional. O autor afirma que o desenvolvimento de formas de associação modernas como o Estado, a Igreja, o exército, os partidos, etc., é sinônimo de desenvolvimento da administração burocrática, pois o desenvolvimento desta se constitui na célula germinativa do Estado ocidental. Dentro desse quadro burocrático deveria estar encaixada toda a vida cotidiana, pois, por ser a administração mais racional do ponto de vista técnico-formal, ela acaba sendo inevitável para a administração de massas, sejam pessoas ou objetos.

Para o autor, a administração burocrática é a forma mais racional de dominação porque nela é possível alcançar “o máximo rendimento em virtude de precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade, intensidade e extensibilidade dos serviços, e aplicabilidade formalmente universal a todas espécies de tarefas”.(WEBER, 2004, p. 145). As características que garantem esse máximo rendimento da administração são apresentadas por Weber como as categorias fundamentais ou princípios da dominação racional, aqui apresentadas de forma sucinta:

1. Um exercício contínuo, vinculado a determinadas regras, de funções oficiais;
2. Competência determinada (âmbito limitado objetivamente, atribuição dos poderes de mando e limitação dos meios coercitivos);
3. Hierarquia oficial (organização de instâncias fixas de controle e supervisão para cada autoridade institucional);
4. Regras técnicas e normas aplicadas por funcionários com qualificação profissional;
5. Separação absoluta entre o quadro administrativo e os meios de administração e produção;
6. Inexistência de apropriação do cargo pelo seu detentor;

7. Documentação dos processos administrativos (qualquer manifestação deve estar fixada por escrito).

Quanto às pessoas que compõe as organizações burocráticas, Weber (2004) afirma que o quadro administrativo é formado por funcionários individuais e apenas o dirigente da associação é designado pela sucessão ou por uma eleição, e ainda assim suas atribuições são determinadas legalmente. O autor também elenca as características desse quadro administrativo:

1. são pessoas livres; obedecem somente às obrigações objetivas de seu cargo;
2. são nomeados (e não eleitos) numa hierarquia rigorosa de cargos;
3. têm competências funcionais fixas;
4. em virtude de um contrato, portanto, (em princípio) sobre a base de livre seleção segundo
5. a qualificação profissional – no caso mais racional: qualificação verificada mediante prova e certificada por diploma;
6. são remunerados com salários fixos em dinheiro, na maioria dos casos com direito à aposentadoria; em certas circunstâncias (especialmente em empresas privadas), podem ser demitidos pelo patrão, porém sempre podem demitir-se por sua vez; seu salário está escalonado, em primeiro lugar, segundo a posição na hierarquia e, além disso, segundo a responsabilidade do cargo e o princípio da correspondência à posição social;
7. exercem seu cargo como profissão única ou principal;
8. têm a perspectiva de uma carreira: —progressão por tempo de serviço ou eficiência, ou em ambas as coisas, dependendo do critério dos superiores;
9. trabalham em —separação absoluta dos meios administrativos e sem apropriação do cargo;
10. estão submetidos a um sistema rigoroso e homogêneo de disciplina e controle do serviço (WEBER, 2004, p. 144).

Secchi (2009, p. 351) condensou as características do modelo burocrático de Weber em três principais: a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo. A formalidade abrange a configuração e a legitimidade de uma hierarquia administrativa, os procedimentos administrativos escritos, a formalização dos processos de decisão e de comunicação, a formalização das tarefas dos empregados, a padronização dos serviços prestados para evitar a discricionariedade individual e a imposição de deveres aos membros da organização. A impessoalidade estabelece uma clara linha de autoridade entre os membros da organização e entre a organização e o ambiente externo; e também implica que as posições hierárquicas pertencem à organização e não às pessoas evitando a apropriação individual do poder por um funcionário. Por sua vez, o profissionalismo está ligado ao valor

positivo do mérito como critério de diferenciação como é o caso da atribuição de funções a pessoas que competem de forma justa por um cargo e a promoção de um funcionário para um posto mais alto a depender da sua experiência e desempenho.

O autor afirma que é central no modelo burocrático a preocupação com a eficiência organizacional, revelada na teoria weberiana em uma preocupação especial com a alocação racional de pessoas dentro da organização e com a obediência às prescrições formais das tarefas. E também apresenta alguns valores implícitos da ideia de burocracia como a equidade, para dar tratamento igualitário aos funcionários da mesma hierarquia e prover serviços padronizados aos usuários; e a desconfiança geral em relação à natureza humana, perceptível no controle procedimental das tarefas e preocupação com a imparcialidade no tratamento dos empregados e clientes. (SECCHI, 2009, p. 353).

Há ainda de se registrar o elenco de disfunções burocráticas apresentadas por Secchi (2009) a partir da obra de Robert Merton: o impacto negativo da prescrição estrita de tarefas sobre a motivação dos empregados e resistência a mudanças; o abuso da senioridade para promoção funcional freando a competição entre funcionários e fomentando um senso de corporativismo entre os mesmos, o que se descolaria dos interesses dos usuários da organização; e a arrogância dos funcionários em relação ao público destinatário dos serviços, especialmente nas organizações públicas quando geralmente há monopólio dos serviços.

Apresentadas as configurações da forma ideal de administração burocrática e algumas de suas disfunções, encaminha-se para a discussão para compreender como esse modelo foi instalado no Brasil e quais características próprias adquiriu. De modo geral, o nascimento da burocracia pública teve como principal razão combater o patrimonialismo a fim possibilitar a economia de livre mercado.

As reformas burocráticas, ou reformas do serviço público, foram, no mundo inteiro, essencialmente um fenômeno político diretamente relacionado à ascensão do Estado de Direito e do liberalismo clássico, que visa desconstruir o clientelismo como estratégia política. Argumentos a favor do clientelismo, essencialmente associado à lealdade e ao favoritismo, perderam força, e a reforma burocrática, como estratégia de modernização do Estado, tornou-se politicamente irreversível (COSTA, 2012, p.74).

No item anterior, já mencionamos que a Primeira República do Brasil foi um período de transição no qual o poder tradicional dos senhores rurais começou a ser partilhado com uma jovem burguesia urbana dando origem a um pacto de

dominação que viabilizou o projeto nacional da economia agroexportadora capitalista através da organização política descentralizada e da ausência de participação das classes subalternas na estrutura de poder. Esse pacto, porém, não foi suficiente para evitar que nos anos 1920 começassem a acontecer mobilizações e revoltas militares contestatórias da ordem estabelecida, que culminaram com a Revolução de 1930 e o início do primeiro governo de Getúlio Vargas.

Bresser-Pereira (2001) chama atenção para o fato de que esses movimentos que levaram Vargas à presidência do país eram internamente contraditórios. Pelo seu lado civil, era liberal e protestava contra a farsa das eleições, propunha instituir o voto secreto, ampliar o eleitorado e desejava terminar com o poder das oligarquias locais. Por outro lado, o militar, possuía um forte componente tenentista, burocrático e autoritário e tinha como objetivo centralizar o poder nacional. E havia ainda um terceiro lado, onde estava situado o próprio Vargas, composto por um grupo civil bastante conservador e ligados às oligarquias estaduais. Na prática, “o novo Estado fundado pela Revolução de 1930, ainda que conserve elementos da velha aristocracia, será um Estado antes do que qualquer coisa autoritário e burocrático no seio de uma sociedade em que o capitalismo industrial se torna afinal dominante” (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 10).

Ao assumir o poder e estabelecer o Governo Provisório, foram impostas medidas que visavam maior centralização e fortalecimento do poder da União sobre os estados, entre elas o fechamento do Congresso Nacional, dos legislativos estaduais e municipais e a substituição dos presidentes dos Estados por interventores. Ainda nesses primeiros anos, Vargas submeteu a administração pública a um processo de racionalização a partir do qual pretendia transformar questões políticas em problemas técnicos. Nesse escopo foi criado o Conselho Federal do Serviço Público Civil que, nos anos seguintes, foi transformado em Departamento Administrativo do Serviço Público, o DASP. (COSTA, 2012).

Para Costa (2012, p.76), o DASP passou a ser o órgão com tarefa de planejar e organizar a administração do Estado com base nos princípios da burocracia weberiana. Entre as medidas implementadas estiveram o ingresso no serviço público por concurso, classificação dos cargos, organização dos serviços de pessoal, padronização de compras, racionalização de métodos e administração orçamentária. Porém, a experiência do DASP com sua intenção modernizadora foi prejudicada pelo patrimonialismo enraizado na cultura político-administrativa e os

propósitos das suas reformas não foram plenamente alcançados: “essas duas camadas constitutivas – a patrimonial e a burocrática – se sobrepujaram”.

A afirmação de Bresser-Pereira (2001) vai ao encontro de Costa (2012) quando avalia que a reforma 1936 - promovida pelo DASP - foi proposta de cima para baixo não respondendo às necessidades contraditórias da sociedade e da política do Brasil. Para o autor, o Estado esteve em uma situação em que precisava de uma burocracia profissional, mas ao mesmo tempo fazia concessões ao velho patrimonialismo, que naquela embrionária democracia assumia principalmente a forma de clientelismo.

Após a sua gênese na década de 1930, a administração pública brasileira passou por outras tentativas de reformas, sempre focadas na criação e extinção de órgãos, e na tentativa de abrandar a rigidez burocrática. No período democrático entre 1946 a 1964 não foi diferente e preponderou o patrimonialismo da troca de favores e do clientelismo (BRESSER-PEREIRA, 2001; COSTA; 2012). Foi sob o regime militar que uma nova e significativa reforma foi implementada por meio do Decreto-lei nº. 200 com a pretensão de diminuir a rigidez e a lentidão burocrática por meio da descentralização e da desconcentração da administração pública e também dando maior operacionalidade às empresas estatais.

Costa (2012) apresenta o argumento de que enquanto as empresas públicas passaram a representar a imagem da eficiência que levaria o país à condição de potência mundial, a administração direta se mantinha rígida, amarrada e lenta. Então, a reforma de 1967 ativou uma administração pública através das estruturas paralelas das estatais por meio das quais se estimava dirimir as deficiências da administração direta e tocar o projeto desenvolvimentista. Porém, diferentemente do esperado, a administração indireta não estava imune ao clientelismo e ao populismo reinante na sociedade brasileira, e o Decreto-lei nº. 200, apesar de ter aprimorado a burocracia pública estatal em alguns aspectos, não conseguiu eliminar as práticas patrimonialistas.

Para Bresser-Pereira (2001), essa reforma, que o autor chama de desenvolvimentista, teve como aspecto mais marcante a desconcentração para a administração indireta que deu grande autonomia para fundações de direito privado criadas pelo Estado, empresas públicas, autarquias e empresas de economia mista. Para o autor, foi a partir dessa autonomia que se tornou viável o projeto de

industrialização com base em grandes empresas estatais de infraestrutura e serviços.

A reforma teve, entretanto, duas consequências inesperadas e indesejáveis. De um lado, ao permitir a contratação de empregados sem concurso público, facilitou a sobrevivência de práticas clientelistas ou fisiológicas. De outro lado, ao não se preocupar com mudanças no âmbito da administração direta ou central, que foi vista pejorativamente como 'burocrática' ou rígida, deixou de realizar concursos e de desenvolver carreiras de altos administradores. O núcleo estratégico do Estado foi, na verdade, enfraquecido indevidamente através da estratégia oportunista ou *ad hoc* do regime militar de contratar os escalões superiores da administração através das empresas estatais.

[...]

Os resultados que alcançaram em suas autarquias, fundação, empresas públicas e empresas de economia mista foram substanciais. As carreiras do Estado, entretanto, foram em grande parte abandonadas, exceto a magistratura, a diplomacia e as carreiras militares. Os concursos públicos espaçaram-se, os salários decaíram. Surgiu um grave problema de pessoal qualificado nas funções exclusivas de Estado (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 16-17).

É incontestável que nenhuma organização governamental tenha implementado até hoje com total sucesso uma administração burocrática weberiana, porque se trata de um tipo ideal, um modelo teórico perfeito - que serve como categoria de análise - inspirado em organizações modernas que Weber conhecia, e que inspirou a modernização de organizações estatais nos países do mundo ocidental. Bresser-Pereira (2001) e Costa (2012) deixam claro em suas análises que as tentativas de modernização do Estado brasileiro a partir dos anos 1930 tiveram alguns de seus objetivos frustrados pela permanência de práticas patrimonialistas que insistiram em atrapalhar a plena racionalização das práticas administrativas.

Por outro lado, Souza Filho (2006) nos fornece uma tese distinta sobre a dialética patrimonialismo-burocracia à brasileira, na qual defende que o velho patrimonialismo é funcional no novo arranjo burocrático. Ele explica que, para garantir a expansão e a consolidação capitalista do Brasil, já durante a República Velha, foi necessária uma coalização de classes: a classe dominante tradicional rural que garantia a acumulação capitalista por meio das agroexportações e a nova classe burguesa urbana que tem o interesse desenvolvimentista de promover a industrialização do país. Para garantir essa coalizão, o Estado precisou contemplar os dois diferentes tipos de dominação, o racional-legal e o tradicional, a fim de proporcionar, respectivamente, um quadro administrativo especializado que planeje

e regule a industrialização (burocracia) e um espaço de continuidade da influência política da elite tradicional (patrimonialismo) para que essa se mantivesse como fiadora do projeto de desenvolvimento.

Sendo assim, o patrimonialismo “não se apresenta como um elemento de atraso que deve ser superado para o desenvolvimento do País. Ele é uma determinação central do nosso modelo de desenvolvimento capitalista, não sendo um obstáculo para tal” (SOUZA FILHO, 2006, p. 355). E muito embora o patrimonialismo se mantenha presente, a hegemonia durante o restante do século XX passou a ser a da tendência modernizadora que promoveu reformas para, por um lado, atribuir mais complexidade à administração racional-legal e, por outro, buscar simplificá-la em processos de desburocratização. Uma dessas reformas foi a gerencial que será apresentada a seguir.

2.1.3 A administração gerencial

“A administração pública gerencial ou nova gestão pública (*new public management*) é um modelo normativo pós-burocrático para estruturação e a gestão da administração pública baseado em valores da eficiência, eficácia e competitividade”. (SECCHI, 2009, p. 354). Esses valores se tornaram importantes após o fim dos anos de ouro do capitalismo, décadas de 1950 e 1960, durante o qual havia se desenvolvido um Estado de bem-estar social. Com as sucessivas crises do petróleo dos anos 1970 que derrubaram as taxas de crescimento econômico em todo mundo, o Estado de bem-estar foi assolado por uma crise fiscal que o tornou incapaz de controlar os seus *déficits* e prestar os serviços esperados. “No campo da administração, essa crise construiu um consenso: o modelo burocrático weberiano não respondia mais às demandas da sociedade e não favorecia o combate à crise econômica” (COSTA, 2012, p. 84).

A proposta de substituição do modelo burocrático veio dos governos de duas das maiores potências econômicas da época: o de Margareth Thatcher no Reino Unido e o de Ronald Reagan nos Estados Unidos. De acordo com Paes de Paula (2005), em ambos os países surge o movimento gerencialista no setor público baseado na cultura do empreendedorismo, consolidado através de um código de valores e condutas que orientam as atividades administrativas de maneira a garantir o máximo controle, eficiência e competitividade. E apesar de ter se desenvolvido no

contexto cultural desses dois países, o gerencialismo e o seu modelo de reforma do Estado se espalhou pela Europa e pela América Latina.

De acordo com Costa (2012), o gerencialismo foi ampliado para além da eficiência e da produtividade durante os anos 1980 e englobou-se a ele a busca da qualidade do serviço público, a orientação para o consumidor e a flexibilização administrativa. Já no final dessa década, os debates envolvendo governos de países desenvolvidos, representantes de centros de pesquisa e organismos internacionais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento e Fundo Monetário Internacional, chegaram ao Consenso de Washington que reuniu os elementos que eram considerados indispensáveis para atacar a crise econômica nas reformas empreendidas pelos países da América Latina: ajuste fiscal para diminuir o *déficit* público, redução da dívida externa e reformas estruturais voltadas para o mercado, especialmente relacionadas à liberação comercial e à privatização.

Em razão das diferentes formas sob a qual o gerencialismo foi pensado e implantado em cada país, desde o modelo puro britânico até as versões latinas, o estudo de Abrucio (1997) não apresenta a administração gerencial como um modelo teórico fechado ou como um novo paradigma, mas sim como um conjunto de respostas administrativas ao modelo burocrático, sob a influência do gerencialismo, vinculadas aos padrões históricos, institucionais e culturais de cada país. A partir desse pressuposto, o autor apresenta as principais tendências das reformas do modelo burocrático weberiano influenciadas pelo debate em torno do modelo gerencial:

- a) Incentivo à adoção de parcerias com o setor privado e com as organizações não governamentais (ONGs);
- b) Ampla introdução de mecanismos de avaliação de desempenho individual e de resultados organizacionais, atrelados uns aos outros, e baseados em indicadores de qualidade e produtividade;
- c) Maior autonomia às agências governamentais e, dentro delas, aos vários setores, horizontalizando a estrutura hierárquica;
- d) Descentralização política, apoiada no princípio de que quanto mais perto estiver do cidadão o poder de decisão com relação às políticas públicas, melhor será a qualidade da prestação do serviço e, de fundamental importância, maior será o grau de *accountability* [...];
- e) Estabelecimento do conceito de planejamento estratégico, adequado às mudanças no mundo contemporâneo e capaz de pensar, também, as políticas de médio e longo prazo;
- f) Flexibilização das regras que regem a burocracia pública, principalmente o Direito Administrativo [...];
- g) profissionalização do servidor público [...];
- h) Desenvolvimento das habilidades gerenciais dos funcionários, em particular os de nível médio e os do alto escalão burocrático. Neste sentido, os funcionários precisam possuir uma grande versatilidade, atuando em várias funções. As principais funções são a de administrador, vinculada à

capacidade de trabalhar com os regulamentos rotineiros; a de produtor, ligada ao aumento da produtividade com qualidade; a de inovador, capaz de encontrar novas respostas e modernizar o fluxo de decisões; e a de integrador, habilitado a congregar seu grupo a atuar em conjunto na busca de um objetivo (ABRUCIO, 1997, p. 38).

No Brasil, a crise do nacional-desenvolvimentismo e as críticas ao patrimonialismo e autoritarismo do Estado estimularam o surgimento de um consenso político de caráter liberal que deu força ao debate da reforma gerencial do Estado nos anos 1990. A articulação entre estratégias liberais de estabilização econômica e estratégias administrativas voltadas para uma reforma orientada para o mercado sustentou a formação da aliança social-liberal que levou o Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB) ao poder com a eleição do presidente Fernando Henrique Cardoso em 1994. Em seguida, o presidente transformou a Secretaria de Administração Federal em Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE) e nomeou para dirigi-lo o ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, que imediatamente viajou ao Reino Unido para estudar as experiências gerenciais e formular uma proposta de adaptação desse modelo ao contexto brasileiro (PAES DE PAULA, 2005, p.38).

Pelo fato de ser um país que foi colonizado, o Brasil constituiu uma propensão para adoção de modelos estrangeiros. No que tange a administração pública, a introdução e o desenvolvimento do gerencialismo é um dos exemplos mais recentes de importação. Sua ampla divulgação e adoção no Brasil se justifica pelo argumento de autoridade que sustenta o gerencialismo como uma forma de gestão pública de sucesso em países que são tidos como de Primeiro Mundo, modernizados e desenvolvidos. O Consenso de Washington foi o estopim desse processo, pois possibilitou que se firmasse uma série de acordos internacionais, influenciando, intensamente, a transposição do modelo para o Brasil, formando, com isso, um “paradigma” de desenvolvimento a ser alcançado (ZWICK *et al*, 2012, p. 293).

Bresser-Pereira (2001) relata que elaborou, com sua equipe, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e a emenda constitucional da reforma administrativa tomando como base a experiência dos países integrantes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e, principalmente, a experiência do Reino Unido que implementava naquela época o que autor chama de segunda grande reforma administrativa da história do capitalismo. Ainda de acordo com o autor, a Reforma Gerencial de 1995 teve três dimensões: cultural, institucional e de gestão. Cultural porque só foi possível aprová-la depois de um grande debate nacional no qual a cultura burocrática dominante foi

criticada sistematicamente a fim de aumentar o leque de simpatizantes da reforma entre intelectuais, políticos, administradores públicos e elites formadoras de opinião. Institucional porque tanto a emenda constitucional quanto o plano diretor que orientava as ações do governo promoveram uma mudança das instituições como, por exemplo, a criação de agências reguladoras, agências executivas e organizações sociais. E de gestão porque, entre outras medidas, foram alteradas as formas de remuneração e recrutamento das carreiras do Estado, inclusive acabando com o regime único de trabalho dos servidores e regulamentando o regime de emprego público.

O mencionado Plano Diretor traçou, a partir da apresentação de um diagnóstico, os objetivos da reforma do aparelho do Estado que foram divididos em objetivos para o núcleo estratégico, objetivos para as atividades exclusivas, objetivos para os serviços não exclusivos e objetivos para a produção para o mercado. De modo geral, essas metas estavam direcionadas a aumentar a capacidade do Estado de governar com efetividade e eficiência para o atendimento dos cidadãos, limitar a ação do Estado às funções exclusivas deixando os serviços não exclusivos a cargo da propriedade pública não-estatal e a produção de bens para o mercado a cargo da iniciativa privada, transferir da União para os estados e municípios as atividades de caráter local e permitir uma maior parceria entre União e estados através da transferência parcial das ações regionais para estes últimos.

Para exercer as atividades exclusivas, o objetivo era transformar as autarquias e fundações em agências autônomas que seriam administradas a partir de contrato de gestão onde estariam estabelecidos indicadores de desempenho qualitativos e quantitativos para medição dos serviços prestados. Para tanto, a administração burocrática rígida precisava ser substituída pela administração gerencial baseada no controle dos resultados e não dos processos. Para as atividades não exclusivas, o objetivo principal era aumentar a qualidade dos serviços prestados transferindo esses serviços para o setor público não-estatal, ou seja, para as organizações sociais. Essas entidades deveriam ser de direito privado, sem fins lucrativos e deveriam receber uma autorização específica do poder legislativo para contratar com o poder executivo e ter direito a dotação orçamentária. A intenção era que os dirigentes desses serviços tivessem maior autonomia e maior responsabilidade em atingir as metas estabelecidas em contrato e também que se ampliassem as possibilidades de financiamento desses serviços que continuariam

recebendo aporte do Estado, mas contaria também com a entidade e com a própria sociedade que poderia fazer doações e adquirir serviços. Em ambos os casos, das atividades exclusivas e não exclusivas, esteve estabelecido entre os objetivos a adoção de mecanismos que viabilizassem o controle social com a participação da sociedade na formulação e na avaliação das políticas públicas.

Para o núcleo estratégico da administração estatal, o plano visava uma política de profissionalização a ser alcançada por meio de programas de profissionalização, valorização das carreiras e salários, e introdução da cultura gerencial baseada na avaliação de desempenho. Esse núcleo necessitava ser altamente especializado e dotado de capacidade gerencial para definir e supervisionar os contratos com as agências autônomas e organizações sociais responsáveis pela execução das atividades estatais. Já para a produção para o mercado, o objetivo era continuar com o processo de desestatização, ou seja, promover a privatização daquelas empresas estatais que produziam bens de consumo e, no caso de empresas que não pudessem ser privatizadas, estabelecer contratos de gestão entre elas e o Estado. Esse processo de privatização implicaria também em reorganizar e fortalecer os órgãos de regulação dos monopólios naturais que viessem a ser privatizados.

Bresser-Pereira (2001, p.25) afirma que “a questão da propriedade é essencial no modelo da Reforma Gerencial”. Esse ponto, que está bem definido no Plano Diretor, é um dos eixos da reforma porque modifica completamente a organização do Estado e suas instituições: Na produção de bens e serviços a propriedade deveria passar a ser privada em sua totalidade, e, no domínio dos serviços sociais e científicos a propriedade deveria ser pública, porém não-estatal. O autor explica que essas atividades sociais, como saúde e educação fundamental, por exemplo, garantem direitos humanos fundamentais e que, portanto, o mercado não é capaz de exercê-las dentro da lógica do preço e do lucro. Mas que, ao mesmo tempo, não implicam no exercício do poder do Estado e por isso não haveria razão para submetê-las ao controle burocrático ainda ineficiente. Por essas as razões a solução apontada foi a inserção das organizações sociais, um tipo de organização que ainda não existia na estrutura legal brasileira. As atividades exclusivas do Estado são as únicas cuja execução se mantém no âmbito da propriedade estatal.

Quadro 1- Organização das formas de propriedade e administração propostas pela Reforma Gerencial

	Forma de PROPRIEDADE			Forma de ADMINISTRAÇÃO	
	Estatal	Pública Não Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
NÚCLEO ESTRATÉGICO Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios, Ministério Público	●				●
ATIVIDADES EXCLUSIVAS Regulamentação, Fiscalização, Fomento, Segurança Pública, Seguridade Social Básica	●				●
SERVIÇOS NÃO- EXCLUSIVOS Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus		● Publicização			●
PRODUÇÃO PARA O MERCADO Empresas Estatais			● Privatização		●

Fonte: BRASIL, 1995.

Além das organizações sociais, emergiram da reforma as agências reguladoras e as agências executivas que atuam nas atividades exclusivas do Estado. As agências reguladoras são entidades com poder discricionário e autonomia para regulamentar setores empresariais que operam mercados com pouca competitividade, enquanto que as agências executivas estariam plenamente integradas ao Estado ocupando-se exclusivamente da execução das leis a partir do contrato de gestão celebrado entre a agência e o núcleo estratégico. (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 26).

A Reforma Gerencial teve como estratégia de implementação a atuação em três dimensões: a dimensão cultural que visava substituir a lógica burocrática pela gerencialista inspirada nos negócios privados e no empreendedorismo; a dimensão institucional-legal que pretendia modificar a estrutura de organização do Estado e eliminar os entraves da legislação para garantir uma administração mais flexível; e a dimensão da gestão pública propriamente dita, que visava introduzir em todos os níveis da administração estatal as práticas gerenciais com novos métodos de gestão e modernização da estrutura organizacional.

A dimensão que causou maior impacto, ou pelo menos, impacto mais imediato no Estado brasileiro foi a institucional-legal a partir da aprovação da Emenda Constitucional 19 aprovada em 4 de junho de 1998. Na análise de Costa (2012), as principais questões modificadas pela EC 19/98 foram:

- a) eficiência como princípio da administração pública;
- b) estabilidade (agora relativa, vinculada ao desempenho) e disponibilidade (agora com remuneração proporcional) do servidor público;
- c) estágio probatório de três anos;
- d) teto remuneratório dos Poderes;
- e) fim do regime jurídico único e criação do emprego público;
- f) sistema remuneratório livre de isonomias e gratificações em cascata;
- g) ética no exercício da função pública;
- h) ampliação da participação popular e maior controle social;
- i) descentralização, p.ex. a formação de conselhos municipais;
- j) instituição do contrato de gestão;
- k) mudança no regime das empresas estatais; entre outras(COSTA, 2012, p. 95).

Bresser-Pereira (2001) avalia que nas dimensões cultural e institucional-legal a reforma foi bem-sucedida, pois a ideia de uma administração gerencial havia superado a cultura burocrática e os principais instrumentos legais para sua implementação já haviam sido aprovados pelo poder legislativo. Porém, em sua avaliação, no plano da gestão pública, a introdução de práticas gerenciais não chegou a ser implementada de forma sistemática: o orçamento não foi relacionado com a gestão da qualidade, os concursos públicos para carreiras do Estado foram descontinuados para se alcançar economia fiscal, e a transformação dos órgãos do Estado em agências executivas e organizações sociais não ganhou força. O MARE que foi fundido com o Ministério do Planejamento tornando-se Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão em 1999 no segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, não teria dado a devida atenção à missão de implementar a reforma gerencial, exceto no que dizia respeito à implementação de projetos do Plano Plurianual.

A análise de Costa (2012) corrobora e complementa a avaliação anterior, pois o autor afirma que o Poder Executivo falhou na condução e no sequenciamento de algumas matérias, parte devido à articulação e à pressão de entidades de classes e sindicais sobre o Congresso Nacional e junto à opinião pública. Por essas razões, algumas questões como a da flexibilização da estabilidade e a disponibilidade de servidores com baixo desempenho sofreram embaraços jurídicos e administrativos.

A partir dessas duas avaliações, é possível constatar que muitos limites foram impostos à Reforma Gerencial pela disputa política legítima dentro no Congresso Nacional e diretamente pelas entidades de classe. Pode-se afirmar também que a reforma não foi plenamente implantada, não se podendo falar, portanto, de um rompimento com o modelo burocrático. Assim como durante o desenvolvimento da

administração racional-legal se mantiveram práticas patrimonialistas, novamente, a implantação da reforma gerencial não evitou a permanência da estrutura organizacional e legal edificada sobre a burocracia ao longo de mais de meio século.

Abrucio (2007) apresenta outro elemento determinante do relativo insucesso da reforma gerencial que trata da prevalência da equipe econômica e do seu pensamento na lógica do governo FHC. O autor afirma que embora não houvesse incompatibilidade entre o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e o ajuste fiscal, o primeiro acabou ficando subordinado ao segundo, pois a visão economicista estreita da equipe econômica barrou várias inovações institucionais. Entre elas Abrucio cita que por receio de perder o controle sobre as despesas das agências, o núcleo econômico barrou a concessão de autonomia para esses órgãos. E houve ainda outras resistências políticas por parte do Congresso:

Os parlamentares temiam a implantação de um modelo administrativo mais transparente e voltado ao desempenho, pois isso diminuiria a capacidade de a classe política influenciar a gestão dos órgãos públicos, pela via da manipulação de cargos e verbas (ABRUCIO, 2007, p.73).

A reforma da gestão pública, ademais, enfrentou um problema estrutural: boaparte do sistema político tem um cálculo de carreira que bate de frente com a modernização administrativa. Profissionalizar a burocracia e avaliá-la por meio de metas e indicadores são ações que reduziriam a política sobre a distribuição de cargos e verbas públicas (ABRUCIO, 2007, p.75).

Além desses aspectos, é preciso considerar também que a ideia do gerencialismo não era consenso na sociedade na brasileira e, apesar da aprovação de diversas medidas que abriram caminho para adoção de práticas gerenciais, paralelamente, movimentos sociais, sindicatos e partidos políticos defendiam e reivindicavam um modelo de administração pública que aproximasse a sociedade civil do Estado a partir da combinação da democracia representativa com a participativa. Essas ideias foram sendo incorporadas à administração federal a partir de 2003 com início do primeiro governo Lula, especialmente no que diz respeito à participação social e acrescentaram um novo tom à administração pública brasileira como veremos no tópico a seguir.

2.1.4 Um tipo brasileiro: A Administração Pública Tupiniquim

Paes de Paula (2005) afirma que, com a vitória do candidato Luiz Inácio Lula da Silva pelo Partido dos Trabalhadores nas eleições presidenciais de 2002 levando

ao poder uma coalizão que agregava setores populares, partidos de esquerda e centro-esquerda e também setores do empresariado nacional, se reacendeu a esperança de implementar um projeto que promovesse e difundisse as propostas políticas do campo dos movimentos sociais. Entre essas propostas estava a implementação da gestão social.

De acordo com a autora, a gênese da gestão social no Brasil está nas mobilizações sociais que chegaram ao seu auge no início da década de 1960 em prol das reformas de base e, depois de serem tolhidas pela ditadura civil-militar, voltaram a ganhar força no final da década de 1970, período no qual a Igreja Católica organizou os debates dos problemas sociais nas Comunidades Eclesiais de Base. Nessa época, muitos grupos se mobilizaram em torno de questões que afetavam a qualidade de vida da população como a demanda por transporte e atendimento médico, enquanto outros se articularam em mobilizações por direitos de cidadania e contra a repressão política. Durante a redemocratização da década de 1980, esses movimentos influenciaram as primeiras experiências de rompimento com a forma centralizada e autoritária do Estado inserindo a participação popular na gestão pública.

No entanto, a gestão social seguiu o caminho oposto da administração gerencialista e se desenvolveu apenas da dimensão sociopolítica, não apresentando propostas concretas para a dimensão econômico-financeira e para dimensão institucional administrativa. Além disso, a aliança política que sustentava esse novogoverno se encontrava em um processo de consolidação, e a expectativa de que essa nova abordagem de gestão pública se tornasse uma marca do governo federal não se consolidou, observando-se até aquele momento uma continuidade em relação às práticas gerencialistas (PAES DE PAULA, 2005).

Assim, embora Paes de Paula (2005) tenha cunhado o termo *administração pública societal* para designar uma configuração de administração pública que enfatiza a participação social a gestão focalizada nas demandas do público-alvo sob a abordagem da gestão social, esse arranjo não se concretizou até o presente momento como predominanteno Estado brasileiro. O que há de concreto é uma coleção de experiências locais, como os orçamentos participativos e conselhos gestores de políticas públicas que permitem identificar os atributos dessa tendência, mas que ainda estão inseridos dentro de uma configuração predominantemente gerencialista.

É nesse sentido que se reafirma a posição de Zwick *et al* (2012) de que a composição da administração pública encontrada no Brasil forma o que os autores chamam de “administração pública tupiniquim”. Os autores defendem que a hibridização dos arranjos patrimonialista, burocrática, gerencial e os indícios da gestão social institui uma nova forma de gerir a coisa pública formando o que denominam de *administração pública tupiniquim*, “uma administração pública flexibilizada, absorvendo elementos de vários modelos e experiências acumuladas ao longo da história no Brasil e no exterior”(ZWICK *et al*, 2012, p.298).

Embora a expressão *tupiniquim* corriqueiramente seja utilizada no sentido pejorativo como sinônimo daquilo que é brasileiro e não funciona bem, Duque e Valadão (2017, p. 106) explicam que, na teoria de Zwick *et al* (2012), a expressão é empregada no sentido de algo que é tipicamente brasileiro, pois, tupiniquim é o grupo indígena que ocupava a costa brasileira na região aonde a esquadra portuguesa de Pedro Álvares Cabral chegou em 1500 e que, a partir da chegada dos conquistadores europeus, aglutinou outras etnias sem perder seu traços de origem. Assim, *tupiniquim* expressa, nesse contexto, aquelas práticas que mantêm os traços culturais brasileiros ao mesmo tempo em que incorpora modelos estrangeiros.

Zwick *et al* (2012) argumentam que, assim como o país não assumiu completamente a burocracia, a administração pública gerencial também não foi plenamente desenvolvida por esbarrar em características como o autoritarismo e o coronelismo. Assim, a proposta gerencialista teria sido tropicalizada ao se mesclar com as características culturais e administrativas do Brasil formando uma configuração de gestão tipicamente brasileira. (ZWICK *et al*, 2012).

Ao afirmar que não há espaço na realidade cultural brasileira para a predominância de um tipo puro de administração pública, Zwick *et al* (2012, p.297) propõem que é nesse espaço de hibridização que pode se desenvolver teoricamente uma administração pública brasileira original: ao se preservar o respeito às diferentes realidades, a administração pública tupiniquim pode vir a se consolidar no sentido de favorecer as questões nacionais sendo esse um dos seus maiores méritos, uma vez que essa característica fomenta a sua institucionalização.

Assim, devemos considerar a criação de um modelo próprio, nacional, como uma alternativa que deve ser cada vez mais valorizada no pensar da administração pública, bem como na perspectiva de superação da nossa mentalidade “colonial”, que faz persistir o patrimonialismo enquanto um dos traços negativos da cultura pública brasileira. Dessa forma, a principal

vantagem de uma administração pública tupiniquim consiste na preservação e valorização dos aspectos positivos da cultura brasileira (ZWICK *et al*, p. 298, 2012).

Ao encontro de Zwick *et al*, os autores de Duque, Valadão e Souza (2017) afirmam que

Uma das principais características dessa forma de administrar é que, ao mesmo tempo em que se tem uma estrutura burocrática, com importação de modelos e baseada em uma racionalidade instrumental, tem-se também uma incorporação de aspectos específicos da cultura brasileira, com princípios societários e bases em uma racionalidade substantiva. Isto fez da administração pública brasileira um misto de objetividade e subjetividade gerencial (DUQUE; VALADÃO; SOUZA, 2017, p.260).

A reflexão sobre a presença da objetividade e da subjetividade na administração pública brasileira parte da Teoria N e da Teoria P de Guerreiro Ramos. Enquanto a Teoria N – teorias das necessidades - preconiza força da estrutura exerce domínio sobre as ações individuais e coletivas e prevê uma modernização do mundo a partir da racionalidade instrumental, a Teoria P – teorias das possibilidades – propaga o potencial da ação coletiva e individual sobre a estrutura e presume que a modernidade não está em um local específico, mas na substantividade das relações cotidianas (ZWICK *et al*, 2012; DUQUE; VALADÃO; SOUZA, 2017).

A Teoria P de Guerreiro Ramos sustenta que toda nação, independente da sua atual configuração, sempre terá possibilidades próprias de modernização, ainda que sua construção possa ser afetada por modelos normativos rígidos (AFONSO; TEIXEIRA, 2017). Portanto, a ideia de *administração pública tupiniquim* está situada no campo das teorias das possibilidades porque considera nossos próprios recursos e nossa própria realidade como fontes de gestão pública (ZWICK *et al*, 2012).

Na conclusão do seu ensaio teórico, os autores ainda apontam os principais desafios a serem superados pela *administração pública tupiniquim*. O principal deles seria romper definitivamente com os traços negativos como as disfunções burocráticas e o patrimonialismo arraigado, mas também caberia a este novo modelo a ampliação e a consolidação das práticas da gestão social que ainda são incipientes (ZWICK *et al*, 2012).

Após apresentar o referencial teórico dos modelos de gestão pública no Brasil - partindo da gênese das instituições estatais fundadas no patrimonialismo português e nas relações sociais privadas herdadas do período colonial, passando pela modernização autoritária iniciada na primeira era Vargas e desenvolvida com

dificuldade nas décadas seguintes, até chegarmos na incompleta reforma gerencial dos anos 1990 e na sua opositora no campo político, a gestão social – se assenta que, de fato, a *administração pública tupiniquim* se constitui em uma vantajosa perspectiva para se estudar a AP no Brasil.

Neste trabalho, portanto, será a partir dessa concepção teórica que se buscará analisar as configurações da administração da UFPel: compreendendo que existe uma sobreposição de modelos de gestão que foram incorporados ao longo da existência das instituições, modelos estes que também se mesclam com as peculiaridades da economia e da cultura local. No próximo capítulo será apresentado o percurso metodológico que viabilizou essa análise.

3 METODOLOGIA

A metodologia de pesquisa é o percurso do pensamento e a prática empreendida na abordagem da realidade (MINAYO, 2015). Nela se incluem a teoria da abordagem ou método, os instrumentos de operacionalização do conhecimento e a criatividade/habilidade do pesquisador para analisar e interpretar os dados coletados. A fim de demonstrar o caminho teórico e empírico que será percorrido para atingir os objetivos dessa pesquisa, esse capítulo foi organizado da seguinte forma: primeiramente foi apresentado o universo da pesquisa; em seguida foram estabelecidas as definições constitutivas e operacionais com base no referencial teórico; e por último foi exposto o processo de coleta de dados e o modo como foram analisados.

Antes de percorrer esse trajeto, porém, cabe apresentar o delineamento desta pesquisa. Quanto aos objetivos, afirma-se que essa pesquisa é descritiva-interpretativa porque busca identificar e relatar os aspectos que configuram a administração da Universidade Federal de Pelotas, não se resumindo a estudar uma relação de causa e efeito, mas sim a compreender o sentido do objeto, sempre buscando o significado das ações individuais e coletivas em cada contexto.

Quanto às fontes dos dados essa pesquisa é bibliográfica, documental e de campo, o que permitiu o emprego da técnica de triangulação na qual as informações puderam ser confrontadas. A pesquisa bibliográfica permitiu o resgate do conhecimento científico acerca do objeto já publicado em livros e artigos. A pesquisa documental se deu pela análise de dados secundários, ou seja, aqueles que ainda não receberam nenhum tipo de tratamento além de catalogação. São fontes de informação que ainda não foram interpretadas como leis, atas de reuniões, relatórios, planos, regulamentos e portarias. A pesquisa de campo, por sua vez, foi realizada por meio de entrevistas e utilizou como instrumento o roteiro semiestruturado.

A abordagem adotada, portanto, é predominantemente qualitativa porque não procura enumerar ou medir os eventos estudados a partir de instrumentais estatísticos; parte de questões de interesses amplos que se definem à medida do desenvolvimento do estudo envolvendo obtenção de dados descritivos pelo contato direto do pesquisador com a situação estudada e procurando compreender os

fenômenos segundo a perspectiva dos sujeitos (GODOY, 1995). Além disso, propõe-se a responder questões cujas respostas estão em um nível de realidade que não pode ser quantificado, pois se aprofundam nos significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes que fazem parte do universo da subjetividade da realidade social (MINAYO, 2015). Por fim, essa pesquisa busca articular as cinco características que distinguem a pesquisa qualitativa das demais, assim definidas por Yin (2016): estudar o significado da vida dos participantes nas condições da vida real, representar as opiniões e perspectivas dos participantes, abranger as condições contextuais em que as pessoas vivem, contribuir com revelações sobre conceitos existentes que podem ajudar a explicar o comportamento humano e utilizar múltiplas fontes de evidência.

3.1 UNIVERSO DA PESQUISA

De acordo com a última Carta de Serviços ao Cidadão publicada pela Secretaria de Ensino Superior do Ministério da Educação em seu endereço eletrônico oficial (<http://portal.mec.gov.br>), atualmente há 63 (sessenta e três) universidades federais em funcionamento no Brasil. Destas, 11 (onze) estão na região sul do país e 6 (seis) especificamente no estado do Rio Grande do Sul, entre elas está a Universidade Federal de Pelotas cujos *campi* estão distribuídos entre os municípios de Pelotas e Capão do Leão.

A escolha da UFPel como objeto de pesquisa dentro do conjunto de universidades federais brasileiras foi, em primeiro lugar, resultante da relação da pesquisadora com o órgão, a qual integra o seu quadro de pessoal de servidores técnico-administrativos desde 2011, tendo sido discente de graduação entre os anos de 2007 e 2011, e de pós-graduação desde 2017 até o presente momento. Importa registrar que o vínculo entre o pesquisador e o objeto de pesquisa é um elemento característico da pesquisa social que, isoladamente, não desabona o percurso ou o resultado do estudo. De acordo com Minayo (2015), a pesquisa na área das Ciências Sociais lida com seres humanos que possuem um substrato comum com o investigador - seja por razões culturais, de classe, de faixa etária ou por qualquer outro motivo – possibilitando a existência de uma identidade entre sujeito e objeto.

Em segundo lugar, uma rápida análise do organograma da UFPel chama atenção pela diversidade que compõe a sua estrutura administrativa, especialmente,

a acadêmica que conta com pelo menos três diferentes tipos de unidades organizacionais. Somando a este aspecto a distribuição das unidades em diversos *campi*, obtém-se um quadro da complexidade do fluxo das atividades administrativas da instituição com o qual toda a comunidade acadêmica – professores, técnicos e estudantes – lida diariamente. Essa complexidade resulta de condições materiais, mas também de condições históricas e sociais que forjaram o *modus operandi* desta universidade.

Esse prévio conhecimento da pesquisadora, sobre pluralidade de contextos em que cada uma das unidades acadêmicas foi constituída e do percurso histórico percorrido até a consolidação da organização como é hoje, contribuiu para que se anteviesse a UFPel como um potencial campo para a pesquisa das características da administração pública brasileira. Assim, a partir da conceituação de Lakatos e Marconi (2010), afirma-se que a delimitação do objeto dessa pesquisa foi não-probabilística porque não fez uso de uma forma aleatória de seleção.

Ao encontro de todas justificativas apresentadas acima, a decisão pela UFPel como campo de pesquisa também levou em consideração a inexistência de recursos para cobrir despesas de deslocamento, caso se optasse por aplicar a pesquisa de campo em universidades localizadas em outros municípios e a firme intenção de realizar uma pesquisa que colabore para o aprimoramento dessa organização pública ao encontro dos objetivos do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP).

3.1.1 Breves notas sobre a unidade de observação

A Universidade Federal de Pelotas é uma fundação pública de ensino superior que compõe a rede de Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e oferece cursos de graduação, pós-graduação e extensão. De acordo com os últimos dados publicados em seu portal institucional, a universidade oferece atualmente 99 cursos de graduação sendo 65 cursos de bacharelado, 22 licenciaturas, 7 de tecnólogo e 5 licenciaturas à distância. Na pós-graduação são 113 cursos no total, sendo 31 doutorados, 49 mestrados, 22 especializações e 11 residências médicas.

A organização conta com 458 unidades administrativas agrupadas sob a direção de 8 pró-reitorias, 22 unidades acadêmicas (12 faculdades, 6 centros e 4 institutos) e da própria reitoria. Geograficamente, a estrutura administrativa central (reitoria e pró-reitorias) está concentrada em apenas um prédio no Campus Porto,

enquanto que as das unidades acadêmicas estão instaladas, via de regra, nos prédios onde funcionam os cursos a fim de estar ao alcance de seus principais usuários. Na prática, isso significa que a administração da universidade está pulverizada em, pelo menos, 30 prédios na cidade de Pelotas e no Campus Capão do Leão que conta com aproximadamente o mesmo número de prédios.

Criada em 1969 pelo Decreto-lei nº 750, a UFPel é internamente orientada, no âmbito normativo, pelo Regimento Geral da Universidade e um estatuto, ambos datados de 22 de abril de 1977, e pelas resoluções do Conselho Universitário e do Conselho Coordenador do Ensino, da Pesquisa e da Extensão. A gestão administrativa e acadêmica, por sua vez, segue o planejamento estratégico proposto pelo Plano de Desenvolvimento Institucional 2015-2020 e pelo Projeto Pedagógico Institucional atualizado em 2003.

O quadro aqui apresentado é apenas um retrato das características gerais da UFPel a partir de informações disponíveis ao público em geral na página eletrônica oficial da organização. A ele, pode-se acrescentar que, atualmente, sua comunidade acadêmica é composta por 1.356 servidores docentes, 99 substitutos, 1.332 servidores técnico-administrativos, 16.461 estudantes de Graduação, 1.763 estudantes da Educação a Distância, 1.034 estudantes de Doutorado, 1.174 estudantes de Mestrado, 110 estudantes de Mestrado Profissional e 285 estudantes de especialização. Os aspectos mais complexos, como aqueles referentes à história da universidade, sua interação com a sociedade e a dinâmica da sua comunidade interna serão explorados com mais profundidade na etapa da pesquisa bibliográfica.

3.2 DEFINIÇÕES CONSTITUTIVAS E OPERACIONAIS

Kerlinger (1980) afirma que os cientistas operam suas pesquisas em dois níveis, o primeiro é o nível dos constructos e hipóteses, e o segundo é o nível da observação e da manipulação. A ligação entre o primeiro nível e o segundo nível, entre o teórico e o empírico, é feita pelo que o autor chama de *definições operacionais*: uma definição operacional é uma ponte entre os conceitos e as observações.

Dessa forma, as discussões realizadas no capítulo do referencial teórico, que também podem ser chamados de *definições constitutivas*, precisam ser

traduzido em *definições operacionais* capazes de viabilizar a sua medição, operacionalização ou a manipulação.

3.2.1 Administração pública patrimonialista

Definição constitutiva – Modelo próprio das monarquias absolutas nas quais o patrimônio do rei se confundia com o patrimônio público numa clara confusão entre público e privado, cuja configuração “invadiu os Estados liberais, perpetrou-se como clientelismo e fisiologismo nas democracias representativas e confrontou-se com as demandas da sociedade civil”. (COSTA, 2012, p.50)

Definições operacionais – Essa categoria será operacionalizada a partir dos seguintes traços sinalizados no referencial teórico:

Categories	Indicadores	Detalhamento
Administração pública patrimonialista	Gestão personalista	Concentração do poder em torno de uma pessoa ou um grupo restrito de pessoas cuja autoridade é legitimada pela tradição.
	Preferência pela informalidade	Ausência de preocupação com o registro dos processos.
	Personalização do poder	Fidelidade pessoal à autoridade do chefe.
	Corporativismo	Existência de um pequeno grupo de indivíduos que interferem nas decisões políticas para obter benefícios pessoais.
	Quadro administrativo não-profissional	Contratação a partir de indicações de pessoas de confiança pessoal.
	Favoritismo como meio de ascensão social	Ausência de critérios objetivos para promoções ou nomeação em cargos superiores a fim de manter o mesmo grupo social no poder.

Quadro 2 – Definição operacional Administração pública patrimonialista

3.2.2 Administração pública burocrática

Definição constitutiva – É a forma de administração moderna sendo o tipo mais racional de dominação porque nela é possível alcançar “o máximo rendimento em virtude de precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade, intensidade e extensibilidade dos serviços, e aplicabilidade formalmente universal a todas as espécies de tarefas” (WEBER, 2004, p. 145).

Definições operacionais – Essa categoria será operacionalizada a partir dos seguintes sinalizados no do referencial teórico:

Categoria	Indicadores	Detalhamento
Administração pública burocrática	Sistemas racionais de normas e regras técnicas	Existência de leis, normas e regras que estabelecem como a gestão deve ser feita.
	Impessoalidade nas relações	Existência de um linha clara de autoridade entre os membros da organização e entre a organização e o ambiente externo que não deve ser ultrapassada.
	Documentação dos processos administrativos	Toda e qualquer manifestação é registrada por escrito.
	Quadro administrativo com competências determinadas	Âmbito da competência limitado objetivamente, atribuição dos poderes de mando e limitação dos meios coercitivos.
	Decisões apoiadas em aspectos técnicos	As decisões são tomadas a partir de diagnósticos técnicos.
	Hierarquia oficial	Organização de instâncias fixas de controle e supervisão para cada autoridade institucional.
	Especialização do trabalho e qualificação profissional	As regras e normas técnicas devem ser aplicadas por profissionais especializados e com qualificação verificada.

Quadro 3 – Definição operacional Administração pública burocrática

3.2.3 Administração pública gerencial

Definição constitutiva – “A administração pública gerencial ou nova gestão pública (*new public management*) é um modelo normativo pós-burocrático para estruturação e a gestão da administração pública baseado em valores da eficiência, eficácia e competitividade” (SECCHI, 2009, p. 354).

Definições operacionais – Essa categoria será operacionalizada a partir dos seguintes traços obtidos do referencial teórico que se julgou importantes para essa pesquisa:

Categoria	Indicadores	Detalhamento
Administração pública gerencial	Uso de técnicas gerenciais empresariais	Introdução de mecanismos de avaliação de desempenho individual e de resultados organizacionais, atrelados uns aos outros, e baseados em indicadores de qualidade e produtividade.
	Gestão por resultados	Busca pelo atingimento de metas pré-estabelecidas que devem ser alcançadas com eficiência.
	Autonomia do administrador público	Concessão de autonomia aos vários setores horizontalizando a estrutura hierárquica e empoderando os administradores.
	Desconcentração de atividades	Descentralização das decisões e das execuções das políticas públicas.
	Privatização de serviços	Transferência da execução de um serviço público à empresa de propriedade não-estatal.
	Estabilidade relativa do servidor público	A estabilidade do servidor público não é absoluta e passa a ser vinculada ao seu desempenho.

Quadro 4 – Definição operacional Administração pública gerencial

3.3 COLETADOS DADOS

A coleta dos dados buscará a confirmação de três fontes diferentes - a bibliográfica, a documental e as entrevistas – com o intuito de aplicar a técnica da triangulação. De acordo com Yin (2016, p. 72), o princípio da triangulação refere-se ao objetivo de utilizar, no mínimo, três modos de verificar ou corroborar um evento, descrição ou fato que está sendo relatado no estudo servindo como uma forma de reforçar a sua validade. Esse princípio teria sua origem na navegação, onde a intersecção de três pontos distintos é utilizada para calcular a localização exata de um objeto.

3.3.1 Pesquisa bibliográfica

Essa etapa compilou pesquisas científicas publicadas sobre aspectos históricos da UFPel e suas unidades acadêmicas com a finalidade de situar o ambiente social, econômico e político no qual nasceram e se desenvolveram. Para Lakatos e Marconi (2010), a depender das fontes eleitas para realizar a pesquisa bibliográfica, uma série específica de procedimentos deve ser levada em conta. No caso da investigação de um conjunto de publicações que compreende livros, teses,

dissertações e artigos científicos, deve-se proceder a quatro fases distintas: identificação, localização, compilação e fichamento.

No presente trabalho foram analisadas obras que tratam sobre unidades acadêmicas específicas – Magalhães (1983) sobre a Faculdade de Agronomia, Caldas (1992) sobre o Conservatório de Música, Villar (2004) sobre a Faculdade de Direito e Magalhães (2014) sobre a Escola de Belas Artes – e pesquisas que tiveram como objeto a organização como um todo – Jantzen (1990), Loner (1994), UFPel (1999), Duquia e Rodrigues (2018) e Koglin (2018).

3.3.2 Entrevistas semiestruturadas

Do ponto de vista de Triviños (2007, p. 146), a entrevista semiestruturada é um dos principais meios que tem o investigador para realizar a coleta de dados primários em uma pesquisa qualitativa. O autor afirma que, ainda que numa abordagem predominantemente qualitativa se possa utilizar a entrevista estruturada/fechada e também a livre/aberta, deve-se privilegiar a semiestruturada porque esta, “ao mesmo tempo em que valoriza a presença do investigador, oferece todas as perspectivas possíveis para que o informante alcance a liberdade e a espontaneidade necessárias, enriquecendo a investigação”.

Para Minayo (2015), a entrevista é, acima de tudo, uma conversa a dois realizada por iniciativa do pesquisador com o objetivo de construir informações pertinentes para um objeto de pesquisa. Podendo ser consideradas conversas com finalidade, as entrevistas podem ser classificadas de acordo com sua forma de organização, sendo consideradas semiestruturadas aquelas que combinam perguntas fechadas e abertas, em que o entrevistado tem a possibilidade de falar sobre o tema proposto sem se prender à questão formulada. Ainda segundo a autora, a entrevista pode fornecer dados secundários como aqueles que poderiam ser obtidos também de fontes documentais e estatísticas, e os dados primários que são os principais objetos da pesquisa qualitativa e são construídos diretamente no diálogo com o entrevistado e tratam da reflexão do próprio participante sobre a realidade que vivencia.

Por essas razões, optou-se por coletar os dados primários deste estudo utilizando-se a técnica da entrevista semiestruturada que foi realizada pessoalmente e individualmente entre a investigadora e os participantes. Para operacionalizar essas entrevistas elaborou-se, a partir do referencial teórico, um roteiro com

perguntas abertas e fechadas com a finalidade de preencher as lacunas da história recente da UFPel (Apêndice 1) e um termo de consentimento onde a pesquisa é apresentada e se garante o anonimato e o sigilo sobre os dados (Apêndice 2).

A escolha dos participantes foi não-probabilística porque se optou por entrevistar pessoas-chave que integraram ou integraram a administração central da universidade após a implementação do REUNI. Essa opção se justifica na compreensão de que esses gestores conhecem com profundidade a realidade estudada e vivenciaram no seu fazer administrativo a presença das distintas características da administração da UFPel por terem que lidar com as demandas de todas as unidades e setores.

Em um intervalo de duas semanas, foram entrevistados individualmente 03 gestores, cada um deles em seu atual ambiente de trabalho. Cada entrevista durou entre quarenta e cinco minutos e uma hora, e ambas foram gravadas com a devida autorização dos entrevistados. Para manter o anonimato dos participantes, eles foram nomeados como Entrevistado 1, Entrevistado 2 e Entrevistado 3, na ordem em que ocorreram as entrevistas.

Houve uma boa receptividade por parte dos entrevistados no momento do convite e agendamento do encontro e também durante o desenvolvimento da entrevista. Ambos entrevistados demonstraram se sentir à vontade para falar de sua participação na administração da universidade, contar sua experiência e mostrar sua visão sobre as características da UFPel. Houve poucas perguntas para as quais não foram obtidas respostas – apenas em razão de desconhecimento do entrevistado, não por recusa.

3.3.3 Pesquisa documental

Na pesquisa documental a fonte dos dados é restrita a documentos, sejam eles escritos ou não, que podem se constituir em fontes primárias ou secundárias, a depender das características de sua produção e compilação (LAKATOS; MARCONI, 2010). O objetivo de utilizar a pesquisa documental para compor uma das etapas dessa pesquisa é conhecer a perspectiva dos *Elementos produzidos pelo meio* a partir da análise desse conjunto de dados, completando a triangulação proposta por Triviños (2007).

Foram coletados documentos oficiais produzidos pelo Governo Federal que, de alguma forma, interferem ou interferiram na instituição, e os produzidos pela

própria UFPel que caracterizam a maneira como ela é administrada, ordenam seu funcionamento, sua finalidade, seus objetivos, suas diretrizes. Foi analisado um conjunto de leis e decretos que normatizaram a organização do ensino superior no Brasil e a própria constituição da UFPel - Decreto nº 19.851 (BRASIL, 1931), Lei nº 5.540 (BRASIL, 1968), Decreto-Lei nº 750 (BRASIL, 1969) e Decreto 6.096 (BRASIL, 2007) – e também documentos produzidos pela própria UFPel que forneceram informações atuais da instituição. São eles: o Plano de Desenvolvimento Institucional 2015-2020 (UFPEL, 2015) e o Relatório de Gestão do Exercício de 2018 (UFPEL, 2019).

3.4 ANÁLISE DOS DADOS

Além do controle da validade dos dados da pesquisa durante o período de coleta, a triangulação também será aplicada durante a fase de análise, pois, de acordo com Triviños (2007, p. 138), a técnica

[...] tem por objetivo básico abranger a máxima amplitude na descrição, explicação e compreensão do foco em estudo. Parte de princípios que sustentam que é impossível conceber a existência isolada de um fenômeno social, sem raízes históricas, sem significados culturais e sem vinculações estreitas e essenciais com uma macrorrealidade social.

Esse autor propõe que a técnica deve cruzar dados que formam os três seguintes grupos: processos e produtos centrados no sujeito, elementos produzidos pelo meio do sujeito e que tem incumbência em seu desempenho na comunidade e processos e produtos originados pela estrutura socioeconômica e cultural do macro-organismo social no qual está inserido o sujeito. No Quadro 5 é possível visualizar as fontes indicadas para compor cada uma das perspectivas, acrescida uma terceira coluna na qual se apresenta como esta pesquisa será operacionalizada para dar conta da referida técnica.

Quadro 5 – A técnica da triangulação

PERSPECTIVA	FONTES DE DADOS	ESTA PESQUISA
Processos e produtos centrados no sujeito	<p>Pelo pesquisador: a) percepções: entrevistas, questionários, formas verbais; b) comportamentos e ações: observação livre.</p> <p>Pelo próprio sujeito: Autobiografias, diários, confissões, cartas pessoais, etc.</p>	Entrevista com roteiro semiestruturado e análise de conteúdo.
Elementos produzidos pelo meio do sujeito	<p>Documentos: internos e externos</p> <p>Instrumentos legais: leis, resoluções, etc.</p> <p>Oficiais: memorandos, atas, fotografias, dados estatísticos.</p>	Pesquisa documental em instrumentos legais e documentos oficiais e análise de conteúdo.
Processos e produtos originados pela estrutura socioeconômica e cultural do macro-organismo social no qual está inserido o sujeito	<p>Modos de produção: escravagismo, feudalismo, capitalismo (central, periférico, dependente), socialismo.</p> <p>Forças e relações de produção, propriedade dos meios de produção e classes sociais: burguesia, média (pequena burguesia), operária.</p>	Pesquisa bibliográfica do conjunto de publicações científicas com análise por meio de “método” histórico.

Fonte: Adaptada de Triviños (2007, p. 140).

3.4.1 Pesquisa bibliográfica

Após o cumprimento das etapas de identificação, localização, compilação e fichamento, o material levantado nessa coleta foi analisado a partir do método histórico, entendendo-se aqui o método como sinônimo de técnica ou procedimento.

O método histórico consiste em investigar acontecimentos, processos e instituições do passado para verificar sua influência na sociedade de hoje, pois as instituições alcançaram sua forma atual através de alterações de suas partes componentes ao longo do tempo, influenciadas pelo contexto cultural particular de cada época. Seu estudo, para uma melhor compreensão do papel que atualmente desempenha na sociedade, deve remontar aos períodos de sua formação e de suas modificações.

[...] o método histórico preenche os vazios dos fatos e acontecimentos, apoiando-se em um tempo, mesmo que artificialmente reconstruído, que assegura a percepção da continuidade e do entrelaçamento dos fenômenos. (LAKATOS; MARCONI, 2010, p. 89)

Essa análise apresenta a perspectiva denominada por Triviños (2007) como *Processos e produtos originados pela estrutura socioeconômica e cultural do macro-organismo do sujeito* definida no item anterior. Juntamente com os documentos e as entrevistas que serão abordados a seguir, ela integrará um dos pontos da triangulação das fontes.

3.4.2 Entrevistas semiestruturadas

Após a realização das entrevistas, as mesmas foram transcritas na íntegra e seu conteúdo ficou disponível para descrição, análise e interpretação. Minayo (2015) chama a atenção para o fato de que essas três formas de tratamento dos dados, embora não se anulem e às vezes até sejam realizadas concomitantemente, ainda assim são distintas entre si: a *descrição* consiste na apresentação da opinião dos participantes da forma mais fiel possível, a *análise* vai além do descrito e após a decomposição dos dados busca a relação entre as partes que foram decompostas, e a *interpretação* busca sentido nas falas para se chegar a uma compreensão que vai além do descrito ou analisado.

É notório que o momento da análise é o mais complexo dessas três formas de tratamento das entrevistas e, por essa razão, exige técnicas elaboradas de compilação, decomposição e recomposição dos dados. Essa pesquisa optou por utilizar a técnica de análise de conteúdo, amplamente aplicada em pesquisas qualitativas e que tem como marco de sua consolidação a publicação, em 1977, do livro *Análise de conteúdo* pela professora de psicologia Laurence Bardin. (MINAYO, 2015; TRIVIÑOS, 2007).

Conceitualmente, a *análise de conteúdo* é

[...] um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 1977, p. 42, grifos da autora).

Entre as técnicas que compõe esse conjunto optou-se pela *análise temática* que consiste em encontrar na comunicação os *núcleos de sentido* e seus possíveis significados para o objetivo analítico desse trabalho.

Essa pesquisa seguiu a organização proposta por Bardin (1977) e adaptada por Minayo (2015) que indicam que as fases da análise dos dados devem ocorrer em torno de três polos cronológicos:

- 1) *A pré-análise*: Envolveu as atividades de preparação do material – organização, catalogação e disposição das entrevistas em formato de texto escrito – e também é o momento no qual se fez a leitura flutuante dos dados a partir da qual se podem formular as primeiras hipóteses de explicação dos fenômenos.
- 2) *A exploração do material*: Nessa etapa as entrevistas organizadas por entrevistado foram fragmentadas em trechos e estes agrupados de acordo com as categorias operacionais já estabelecidas. A partir desse agrupamento, e por meio de inferências, foi elaborada uma redação na qual os temas das entrevistas foram articulados com os conceitos teóricos.
- 3) *O tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação*: Foi o último momento da pesquisa quando foi elaborada uma síntese interpretativa a partir do diálogo entre os temas e os objetivos, as questões e os pressupostos da pesquisa.

3.4.3 Pesquisa documental

Os dados dos documentos coletados foram utilizados para corroborar e completar as informações da pesquisa bibliográfica e as entrevistas, e também para se obter uma visão desde o ângulo oficial da instituição, observando-se para esse caso a sua fidedignidade em razão da diferença entre os fatos e a imagem da organização que se desejou registrar e publicar. Para cumprir essa última função foi realizada a análise de conteúdo do mesmo modo que na análise das entrevistas.

4. A UFPEL NO CONTEXTO UNIVERSITÁRIO BRASILEIRO: DA CRIAÇÃO DE INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR ISOLADAS ATÉ O REUNI

A história do ensino superior no Brasil vem sendo apresentada nas publicações acadêmicas a partir da divisão em três períodos distintos. A primeira fase engloba o intervalo de tempo que se inicia ainda no Brasil Colônia, passa pelo Império e vai até o final da República Velha em 1930, sendo marcada pelo surgimento dos primeiros cursos de ensino superior em escolas isoladas; a segunda fase se inicia em 1930 e vai até 1964, e é marcada pela reforma do ensino superior de 1931 elaborada pelo primeiro Ministro da Educação do Brasil, Francisco Campos; e a terceira fase se inicia com o golpe civil-militar em 1964 e se consolida na Reforma Universitária de 1968 (CUNHA, 1980; CUNHA, 1983; FÁVERO, 2006).

O objetivo deste bloco é apresentar um quadro três fases do desenvolvimento da universidade do Brasil mostrando o contexto histórico e econômico de cada período, os anseios da sociedade em relação ao ensino superior em cada época e de que forma o poder público agiu em relação à regulamentação e consolidação desse nível de ensino. A partir da revisão bibliográfica do tema, apresentaremos também os acontecimentos relacionados à criação da UFPel e o contexto específico da região sul do estado do Rio Grande Sul que contribuiu diretamente para a sua consolidação.

4.1 O ENSINO SUPERIOR DA COLÔNIA ATÉ 1930

Foi no início do século XX que se consolidaram as primeiras universidades no Brasil em um cenário de desoficialização do ensino promovido por diversos dispositivos legais de forte influência positivista que instituíram o ensino livre no país. Foram fundadas como instituições livres, sem a iniciativa e colaboração do governo federal, a Universidade de Manaus em 1909, a Universidade de São Paulo em 1911 e a Universidade do Paraná em 1912 (CUNHA, 1980). Mas para compreender a trajetória do ensino superior e da universidade no Brasil ao longo do último século e as características que compuseram essa instituição, é necessário olhar mais uma vez o retrovisor e observar o período colonial, no qual surgiram os primeiros cursos

de ensino superior em escolas isoladas e ocorreram as primeiras tentativas frustradas de criação de universidades.

À época da nossa independência, não havia ainda nenhuma universidade em funcionamento no Brasil, enquanto que, no mesmo ano, a América de colonização espanhola já contava com vinte e seis, pelo menos. A explicação frequentemente utilizada para essa ausência é de que Portugal impedia a criação e o desenvolvimento do ensino superior na colônia e preferia que eventuais estudantes realizassem seus estudos na metrópole garantindo o controle ideológico nesse nível de ensino. Há registros do oferecimento de bolsas de estudo na universidade de Coimbra destinadas a jovens brasileiros, bem como algumas negativas de instalação de cursos superiores na colônia que corroboram essa teoria. Porém, Cunha (1980) apresenta outro argumento, considerado por ele mais contundente, que afirma que a ausência de universidades no Brasil durante o período colonial se deve ao pequeno contingente de docentes no nível do superior atuantes em Portugal e ao prejuízo que seria dividi-lo com a colônia. Enquanto que a Espanha, no século XVI, tinha uma população de 9 milhões de habitantes e contava com 8 universidades, Portugal atingia a marca populacional de 1,5 milhão e apenas 2 universidades constituídas, Coimbra e Évora. Assim, a não fundação de universidades em solo brasileiro é também atribuída ao desenvolvimento restrito do ensino superior na própria metrópole e não apenas à intenção de impedi-lo na colônia. Como evidência, o autor mostra a existência de cursos superiores de artes e teologia criados em 1572 no colégio de jesuítas na Bahia sem oposição alguma da metrópole.

Ainda de acordo com Cunha (1980), a configuração política e econômica do período colonial permite compreender o papel que a educação exercia para alimentar o aparelho estatal. O sistema econômico colonial determinava o que produzir e como produzir, concentrando acumulação do capital no Estado metropolitano e numa classe mercantil também metropolitana, o que garantia o monopólio do comércio, mas em contrapartida suscitava resistência dos colonos. Para garantir a manutenção da ordem econômica estabelecida, o aparelho repressivo da metrópole tinha como base o exército e a marinha que garantiam a exclusividade de exploração das terras e, com o passar dos anos, consolidou-se também um complexo e unificado aparato burocrático, jurídico e fiscal.

Composto por uma série de funcionários - capitães-gerais, vedores, almoxarifes, juízes do povo, juízes de fora, capelães, regedores, desembargadores,

escrivães, inquiridores, meirinhos, carcereiros, guardas-mores, guardas-menores, corregedores, ouvidores, provedores, contadores – e organizado em juntas gerais, casas de contos, distritos de relação, comarcas e câmaras municipais, o aparelho repressor estatal, que subsidiava o comando do vice-rei, contava ainda com um grande e complexo aparelho ideológico: a Igreja Católica. A organização desta última estava fundida com a do funcionalismo estatal e tinha por função difundir as ideologias legitimadoras da exploração colonial e reforçar a integração do aparelho repressivo. A Companhia de Jesus, uma das ordens religiosas com presença mais marcante na colonização do Brasil, mantinha nos aglomerados urbanos, na retaguarda da sua atividade missionária, colégios para o ensino das primeiras letras, secundário e superior com três objetivos básicos:

[...] de um lado, formar padres para a atividade missionária; de outro, formar quadros para o aparelho repressivo (oficiais de justiça, da fazenda e da administração); de outro, ainda, ilustrar as classes dominantes, fossem os filhos dos proprietários de terras, fossem os filhos dos mercadores metropolitanos aqui residentes (CUNHA, 1980, p. 23).

Contudo, durante os primeiros três séculos de colonização, o ensino superior ficou restrito aos cursos de filosofia e teologia mantidos pelos colégios jesuítas e cursos de artes e teologia mantidos pelas ordens franciscanas, beneditinas e carmelitas, esses últimos voltados apenas para a reprodução interna dos seus próprios quadros. Um maior desenvolvimento de cursos superiores será verdadeiramente notado a partir do nascimento do Estado Nacional com a mudança da família real portuguesa para o Brasil em 1808 e conseqüentemente a transferência da sede do poder metropolitano.

O quadro econômico, político e cultural brasileiro sofreu grandes modificações nesse início do século XIX que culminaram na proclamação da independência já em 1822. A vinda da família real para o Brasil - em uma frota de 36 navios na qual foi transportada a máquina estatal incluindo todo o acervo administrativo do governo e seus profissionais – foi fruto de um acordo diplomático com a Inglaterra no qual esta garantiu a escolta dos navios a tempo de fugir das tropas napoleônicas e, como contrapartida, recebeu de Portugal a permissão de utilizar livremente os portos brasileiros e comercializar diretamente com os colonos. Esse acordo era essencial para os ingleses como alternativa ao bloqueio econômico imposto por Napoleão Bonaparte e permitiu que a produção estocada em razão do bloqueio pudesse ser

comercializada com os colonos brasileiros e também com as colônias espanholas próximas.

O comércio direto com mercadores ingleses somado às medidas econômicas adotadas pela coroa portuguesa para fomentar a atividade comercial interna, a agricultura e a indústria acabaram por quebrar o sistema colonial de trocas e a atividade econômica passou a ser orientada pela doutrina liberal, com liberdade para produzir e comercializar. Todas essas alterações influenciaram também o despertar de uma nova cultura da elite econômica. Muitos dos grandes proprietários de terras se mudaram para o Rio de Janeiro, a nova capital do reino, desejosos de conviver com a corte e se aproximar do centro de poder. A distribuição de cargos na burocracia estatal e de títulos de nobreza aos latifundiários e seus descendentes reuniu milhares de pessoas no entorno da corte na capital que passaram a consumir diferentes produtos dos mercadores ingleses e mudaram completamente seus padrões culturais, antes essencialmente rurais (CUNHA, 1980).

Nesse período ocorreu uma reestruturação e ampliação do ensino superior. De modo geral, os novos cursos superiores continuaram sendo criados em estabelecimentos isolados com dois intuitos distintos: continuar alimentando o sistema burocrático e produzir bens simbólicos para as classes dominantes, e como subproduto, formar profissionais liberais. Os cursos que preparavam os burocratas estavam, em sua maior parte, dentro dos estabelecimentos militares como a Academia Militar e a Academia de Marinha e davam conta, em um primeiro momento, das áreas de medicina e cirurgia para atender as necessidades da Marinha e do Exército e da área de matemática cujos conhecimentos eram utilizados pelos profissionais tanto para a prática da guerra (engenharia militar) quanto para engenharia civil. Com o passar do tempo, foram sendo criados outros cursos para formar profissionais não militares, entre eles os de agronomia, economia política, química e desenho técnico. Após a independência, criaram-se também cursos de direito, cujos profissionais tiveram grande importância para elaborar, discutir e interpretar as leis e, principalmente, formular e renovar as ideologias que legitimavam as relações de dominação e estavam amparadas na legislação. Já para atender a demanda de consumo de bens simbólicos pelas classes dominantes, surgiram cursos superiores de desenho, história, música e arquitetura. Por acréscimo a essas funções precípuas, o ensino superior imperial formou profissionais liberais que atuavam vendendo o seu trabalho profissional a

particulares, entre eles estavam engenheiros, agrônomos, químicos, médicos e arquitetos (CUNHA, 1980).

Foi nesse contexto que foi criada em 1883 a primeira instituição de ensino que no século seguinte será a principal unidade formadora da UFPel. A idealização da *Escola Eliseu Maciel* começou em 1881 após o falecimento do tenente-coronel Eliseu Antunes Maciel e o desejo de sua família em construir um prédio para servir como escola de ensino primário. A Câmara de Vereadores aprovou o projeto e com a conclusão da obra em 1883 o prédio foi oficialmente doado ao poder público que manteria a escola com a repartição das despesas entre o município e o governo da província. Os episódios que se seguiram até o efetivo funcionamento do prédio para atividades de ensino estão relatados em Magalhães (1983) e são, no mínimo, interessantes para se pensar sobre a iniciativa e o planejamento de novas escolas ou cursos.

Nos meses seguintes da doação do prédio, o governo da província noticiou que não teria condições de colaborar com a manutenção da escola, adiando sua inauguração. Ao mesmo tempo, o governo imperial trazia da França o Dr. Claude Rebourgeon para fabricar no Brasil a vacina contra varíola - cuja importação estava implicando em altos custos - e manifestava seu desejo de criar uma escola de veterinária e agronomia no sul do país. Em uma decisão articulada entre o governo imperial, o presidente da província e o município de Pelotas, foi fundada, ainda em 1883, a *Imperial Escola de Medicina Veterinária e de Agricultura Practica* que funcionaria no prédio ainda ocioso com dois anexos, um prédio próximo para abrigar o Instituto Vacinológico e uma área de campo para as aulas práticas. No ano seguinte o prédio passou por reformas para garantir uma estrutura adequada à atividade de ensino profissional e foi equipado com laboratórios enviados da Europa pelo Dr. Claude Rebourgeon e aparelhos novos. Em 1885, antes mesmo de a escola imperial iniciar o seu funcionamento, o Ministério da Agricultura comunicou que, por necessidade de redução de despesas, fora rescendido o contrato com o cientista francês e decretado o fechamento da escola cujo material devia ser leilado. Indignada com a situação, a elite pelotense se articula e o município acaba assumindo os encargos de manutenção da escola que somente em 1888 passa a funcionar como *Lyceu de Agronomia, Artes e Officios* (MAGALHÃES, 1983).

A maneira como o liceu passará a abrigar cursos de nível superior será abordada a seguir, mas a sequência de acontecimentos ilustra bem que, mesmo

quando a criação de escolas e cursos era feita por iniciativa de particulares, o sucesso das novas instituições sempre dependia do aporte de recursos do Estado para sua manutenção. Essa tendência será confirmada pelos outros casos de instituições formadoras da UFPel criadas no início do século XX.

É interessante também destacar que, de acordo com Cunha (1980), durante todo período imperial e apesar das fortes relações de dependência econômica com a Inglaterra, a influência cultural e acadêmica predominante foi a francesa. No que diz respeito ao ensino superior, além da importação de livros, compêndios e manuais diretamente da França, os currículos e os estatutos também eram baseados nos cursos franceses. Mas a influência cultural mais importante para o ensino em todos os seus níveis foi a presença das ideias positivistas entre os idealizadores dos cursos, pelos dirigentes do Estado e por membros da Assembleia Geral Legislativa. Uma das principais ideias dessa vertente ideológica era de que o ensino deveria ser de livre iniciativa de instituições laicas, independente do Estado imperial para que não fosse fundado sobre as bases do catolicismo, e autônomo no sentido de não haver agrupamento de cursos em universidades (CUNHA, 1980).

Após a proclamação da República, em 1889, essa ideologia se mantém viva e é colocada em prática a partir de dispositivos legais. De acordo com Fávero (2006), na Constituição de 1891, sob forte influência do positivista Benjamin Constant, o ensino superior foi mantido como atribuição do Poder Central, mas não exclusivamente. A orientação positivista estaria marcada de forma ainda mais efetiva com a Reforma Rivadávia Corrêa de 1911 que instituiu o ensino livre. Não obstante o surgimento de uma universidade apoiada pelo governo federal continuasse sendo postergado, “o regime de ‘desoficialização’ do ensino acabou por gerar condições para o surgimento de universidades, tendendo o movimento a deslocar-se provisoriamente do Governo Federal para os Estados” (FÁVERO, 2006, p. 21). É dessa época a criação das primeiras universidades brasileiras, mencionadas no início deste subitem.

Em todo Brasil, não apenas no campo das ideias, mas todo contexto econômico e social do final do século XIX e início do século XX já era bastante diferente daquele do início do Império. A ascensão de uma burguesia urbana articulada com a aristocracia rural consolidou o novo pacto de dominação no país, possibilitando uma expansão das suas atividades econômicas sem a participação de setores populares. Para atender essa aparente contradição entre a burguesia

ascendente e os proprietários de latifúndios, formou-se uma ordem administrativa racional o suficiente para permitir a expansão capitalista, mas que incorporou em sua gênese as características patrimonialistas das oligarquias latifundiárias (SOUZA FILHO, 2006).

Também no Rio Grande do Sul, durante o período da primeira República ou República Velha, houve mudanças substanciais no governo do estado que saiu das mãos do Partido Liberal – representante da velha oligarquia latifundiária pecuarista - e passou para o Partido Republicano Rio-Grandense que ampliou o seu leque de representação aos industriais, comerciantes, colonos e outras novas classes urbanas, mas sem abandonar totalmente os pecuaristas (LONER, 1994, p. 8). Nesse estado, o positivismo importado da Europa serviu aos objetivos das classes dominantes lideradas por Júlio de Castilhos que defendia um executivo forte e o progresso econômico sem mobilização social. Elaborada por este líder com pouca colaboração de outros juristas e políticos, a Constituição do Estado

[...] tinha uma influência positivista ainda mais forte do que a Constituição Federal. Decretada e promulgada em nome dos princípios daquela doutrina, a família, a pátria e a humanidade, adotou a proposta comtiana, rejeitada no plano federal, de não permitir que os diplomas escolares fossem instrumentos de monopólio de exercício profissional (CUNHA, 1980, p. 138).

A crise da hegemonia política dos grandes proprietários de latifúndios se fez sentir mesmo em municípios do interior onde a atividade pecuária predominava. A cidade de Pelotas – que se ergueu em torno da indústria escravagista do charque no final do século XVIII e alcançou seu apogeu no século XIX – já experimentava, no fim do período imperial, o declínio de sua principal atividade econômica. Com a abolição dos escravos, principais consumidores da carne salgada no centro do país, e com o surgimento dos primeiros frigoríficos na década de 1910, a indústria do charque resistiu ainda alguns anos fornecendo seu produto para o consumo dos soldados que lutavam na I Guerra Mundial, mas sucumbiu totalmente nos anos seguintes.

Apesar da principal atividade econômica da região ser conduzida pelos charqueadores e estancieiros cujas famílias acumularam o capital durante todo Império, o grande volume de negócios estimulou o desenvolvimento do comércio e dos serviços. Além disso, o êxodo rural, a libertação progressista dos escravos e a imigração europeia contribuíram para o aumento da população urbana e para a

diversificação de atividades. De acordo com Jantzen (1990), ainda que em pequena escala, a “nova burguesia” que aparece no final do século XIX em Pelotas, é formada pelos herdeiros de uma fortuna ou de um nome, ou seja, membros do velho patriciado imperial, que se incorporaram ao progresso e ao processo de modernização das estruturas sociais. “Nesse quadro cotidiano vão intercalar-se na vida urbana de Pelotas duas tendências: uma modernizante, racionalizadora ou progressista, e outra conservadora e tradicional, correspondendo mais à classe dominante imperial” (JANTZEN, 1990, p. 34).

É no seio dessa sociedade que nascem os primeiros cursos de ensino superior em Pelotas cujas instituições isoladas, muito características dessa época, serão a base da criação da UFPel. Em ordem cronológica, foram criados: em 1890 o curso superior de Agronomia e Veterinária que funcionou no Lyceu Rio-Grandense de Agronomia e Veterinária (antigo Lyceu de Agronomia, Artes e Offícios); em 1911 os cursos de Farmácia e Odontologia e em 1912 o curso de Direito, ambos ligados ao Gymnasio Pelotense; e em 1918 o Conservatório de Música. De acordo com Loner (1994), as iniciativas de criação desses cursos sempre partiram de membros da classe dominante da cidade, embora houvesse algum apoio e mobilização de outros setores como veremos a seguir.

Sobre o curso superior de Agronomia e Veterinária, é interessante retomar que a municipalidade assumiu a manutenção do Lyceu em 1888 onde neste mesmo ano passou a funcionar os cursos de nível secundário. Mas a relação entre a escola e a sociedade pastoril da região é bastante intrínseca, indo além do apoio do poder público para manutenção das aulas. Constam nas atas da Congregação do Lyceu muitas doações de livros e outros materiais didáticos, mapas, aparelhos e instrumentos científicos, serviços de manutenção de aparelhagem, e até mesmo o oferecimento de aulas gratuitas. Foi também ao redor dessa escola que estancieiros e charqueadores concentraram várias iniciativas no sentido da superação técnica e política da crise do setor pecuarista gaúcho. Entre essas iniciativas se podem citar a edição, por professores da escola, da Revista Agrícola Pastoril do Rio Grande do Sul que entre outros assuntos divulgava raças bovinas europeias para melhoramento genético; a fundação da Sociedade Agrícola e Pastoril do RS em 1898 que teve a escola como sede provisória e tinha como objetivo defender os interesses dos criadores de gado do estado; o apoio às primeiras exposições e congressos agropecuários do estado, inclusive o 1º Congresso Agrícola do Estado que foi

realizado em Pelotas em 1909; e na área da agricultura a confecção de folhetos explicativos e a distribuição de mudas de plantas frutíferas e sementes aos colonos para introdução de novas espécies. (LONER, 1994, p. 11).

Ainda segundo Loner (1994, p.12), os alunos do curso de Agronomia e Veterinária eram oriundos, em sua maioria, de famílias ligadas ao latifúndio “havendo famílias que, sucessivamente, mandam seus membros à escola há 3 ou 4 gerações, segundo o relato do atual diretor”. Além dessa evidência de que o curso funcionava para atender uma fração da classe dominante, a autora também constatou em sua pesquisa que, apesar do aporte financeiro do poder público, o acesso à formação não era gratuito e não adotava o sistema de pagamento mensal, devendo o valor do curso ser quitado em parcela única ou no máximo em duas parcelas. Essa exigência conseqüentemente implicava em uma restrição do acesso. A partir da segunda década do século XX surgiu a reserva de algumas poucas vagas, 3 a 5, para alunos comprovadamente pobres. Mas considerando que os exames preparatórios para o ingresso exigiam conhecimentos de duas línguas estrangeiras, português, história, geografia, aritmética, geometria, física, química e história natural, e que, dificilmente os filhos de uma família pobre tinham acesso a esses conhecimentos na sua formação básica, ocupavam as vagas gratuitas estudantes de famílias com nível socioeconômico e cultural não tão baixo.

Se o curso superior de Agronomia e Veterinária fora criado para dar suporte técnico e científico à atividade econômica da elite tradicional do município e região, por sua vez, os cursos de Farmácia, Odonto e Direito foram criados no centro da tendência modernizante do ensino da época, pois foram instituídos a partir da vontade do corpo docente e administrativo do *Gymnasio Pelotense*, escola laica criada pela maçonaria que oferecia ensino primário e secundário com diploma de bacharel em ciências e letras.

Os cursos de Odonto e Farmácia, criados em 1911, não gozavam de muito prestígio e os relatos a cerca da sua criação explicam apenas em parte a motivação da sua existência. Nessa época era muito comum o exercício da profissão de dentista e farmacêutico por práticos sem formação especial para tal, inclusive, cabe lembrar o fato de que a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul proibia a exigência de diplomação para o exercício de qualquer profissão. Então, o objetivo desses cursos parece ser somente a possibilidade de melhorias na área da saúde e desenvolvimento de estudos científicos na área. E de fato os cursos tiveram desde

cedo uma inserção significativa na saúde da comunidade pelotense desde o início de seu funcionamento: A Odonto manteve clínica para atender a população carente e em 1915 atendia aproximadamente 40 pacientes por dia; a Farmácia se destacou no combate à gripe espanhola em 1918 (LONER, 1994).

Loner (1994) evidencia também o fato de que os professores de Odonto e Farmácia não eram remunerados porque não dependiam desse recurso. Eram, em sua maioria, profissionais liberais que possuíam suas próprias clínicas dentárias, atuavam em hospitais ou ainda eram farmacêuticos estabelecidos na cidade atuando na docência por prestígio ou por desprendimento. Os cursos, na maior parte do tempo, foram gratuitos e eram, portanto, procurados também por estudantes mais pobres. Aparentemente, a atuação da sociedade maçônica na criação e manutenção dessa faculdade era essencialmente para promover o desenvolvimento científico na área da saúde e o fortalecer a classe dos profissionais liberais na cidade.

Por sua vez, ao curso de Direito cuja criação e os primeiros anos de funcionamento estão também ligados ao *Gymnasio Pelotense*, sobram evidências da motivação do seu surgimento e do prestígio social dos profissionais que nele se graduaram. Em primeiro lugar, vale registrar que desde a vinda da família real para o Brasil iniciou-se o fenômeno do bacharelismo, uma espécie de atuação intelectual dos graduados em Direito no processo de modernização da civilização brasileira, mas em total descolamento com a realidade material. Apesar da pouca aplicação prática da atuação dos bacharéis brasileiros que se formavam no exterior ou nas faculdades de Direito brasileira, suas participações dos processos políticos tinham grande prestígio, principalmente entre as elites, porque representavam a figura do homem urbano e moderno do novo país que estava sendo construído.

Mas além da busca por cultura e por um diploma de bacharel, “nos parece óbvio entender o motivo e empenho pela criação do Curso de Direito numa região penetrada pela economia capitalista e onde a posse da terra (com as inevitáveis querelas jurídicas que suscita) condicionava boa parte das possibilidades de produção” (LONER, 1994, p. 10). Ou seja, a necessidade de formar pessoal especializado em questões jurídico-formais certamente era muito importante para elites locais.

Amaral (1999, p. 152), afirma também que o interesse pelo ensino superior jurídico em Pelotas surgiu da realidade social de indivíduos pertencentes à elite econômica que, pelo fato de serem políticos ou ocupantes de cargos da

administração pública, perceberam a importância da formação de bacharel em Direito para aqueles que desejavam uma carreira na política. Villar (2004, p. 10) aponta também para os aspectos comuns na fundação dos primeiros cursos de Direito do país, Olinda e São Paulo, com a criação da Faculdade de Direito em Pelotas. De acordo com a autora, além de terem sido iniciativa das elites locais e estarem voltadas para a formação de bacharéis para ocupar os altos cargos políticos, ambas visavam eliminar a obrigação de um grande deslocamento dos jovens estudantes para cursar o ensino superior – enquanto a criação dos primeiros cursos no país eliminava a necessidade de deslocamento para a Europa, a criação do curso de Direito em Pelotas evitava a necessidade de mudança para outras faculdades do país ou exterior.

A pesquisa de Villar (2004) mostra também a influência que uma única pessoa foi capaz de exercer no desenvolvimento ideológico e institucional dessa faculdade. A partir da expressão conhecida pela autora que denomina a Faculdade de Direito como “A Casa de Bruno Lima”, sua investigação procurou desvendar qual foi a participação desse personagem na consolidação dessa instituição de ensino. Bruno de Mendonça Lima era advogado em Pelotas, filho de um destacado magistrado da época, e foi professor da faculdade a partir de 1916, tesoureiro de 1918-1927, vice-diretor de 1928-1930 e diretor de 1931 até 1965.

De acordo com a autora, devido “ao empenho com que lutou em prol desta Faculdade, aliado ao prestígio e influência que possuía no mundo jurídico da época, foi o responsável pelos principais avanços desta escola de ensino superior” (VILLAR, 2004, p. 40). Entre os avanços apresentados por essa pesquisa e atribuídos a Bruno Lima está a sua atuação decisiva para a oficialização da faculdade que se tornou uma instituição pública em 1936, a modificação de programas de disciplinas de modo a desenvolver nos alunos a preocupação com a função social do Direito como instrumento de promoção da justiça social, a fundação da Assistência Judiciária Gratuita, e a concessão de ensino gratuito a estudantes sem condições de pagar as taxas de matrícula e mensalidades.

Percebe-se que atuação desse bacharel foi essencial para flexibilizar o ingresso na faculdade para classes menos favorecidas e também direcionar a aprendizagem dos seus estudantes também ao atendimento da população de baixa renda. Mas sua atuação progressista é, ao mesmo tempo, eivada de características patrimonialistas como a personalização do poder e o patriarcalismo. A

personalização do poder fica evidente quando constatamos a sua permanência na direção da faculdade durante 34 anos com 17 sucessivas eleições pela congregação, espaço onde a autoridade em torno de sua figura certamente encontrava legitimação. Já o patriarcalismo é denunciado pelo próprio apelido da faculdade, “A Casa de Bruno Lima”, que coloca em evidência a complexa fusão entre o ambiente público da faculdade e o ambiente privado da casa, ambos dominados pelo poder tradicional do pai/homem que mantém a ordem e conduz o trabalho da casa/faculdade de acordo com suas convicções.

A última instituição de ensino superior a ser fundada em Pelotas nesse período foi o Conservatório de Música em 1918 com o objetivo de oferecer formação musical aos filhos da elite, em especial às filhas mulheres, e promover a cultura na cidade. O Conservatório foi criado à semelhança do Conservatório de Porto Alegre e teve ilustres patronos, mas desde o início seus mantenedores procuraram apoio do poder público para o seu custeio, e foi assumido pelo município em 1937. De acordo com Caldas (1992), após a municipalização, o número de matrículas cresceu porque o Conservatório havia popularizado seus benefícios deixando de ser uma instituição elitista. Esse crescimento das matrículas implicou na necessidade de mais professores e na ampliação do número de salas de aulas, reforma que foi realizada pelo município entre 1939 e 1941.

De acordo com os levantamentos feitos por Jantzen (1990) e Loner (1994), as dificuldades financeiras não foram exclusividade do Conservatório de Música, mas comuns às primeiras faculdades pelotenses. A trajetória da Escola Eliseu Maciel desde a construção do seu prédio até o efetivo funcionamento do Liceu Rio-Grandense de Agronomia e Veterinária com oferecimento do primeiro curso de ensino superior é bastante ilustrativa dessa instabilidade, provocada não apenas pelas incertezas econômicas, mas também pela ausência de regulamentação desse grau de ensino. Essa lacuna era satisfeita com as benesses daqueles que detinham algum poder econômico e com a interação com o poder público promovendo o sustento das instituições. Veja-se a resolução do problema do local de funcionamento da Faculdade de Direito:

A faculdade funcionou, no início, no próprio Ginásio Pelotense, depois em prédios particulares e durante algum tempo na Biblioteca Pública Pelotense (neste período contou com o trabalho voluntário de dois alunos, como secretários). [...] somente na década de vinte, quando era prefeito Augusto Simões Lopes, conseguiu-se que a prefeitura doasse um terreno à

instituição. Com o produto da venda de outro imóvel pertence à faculdade (provavelmente doação), contribuições particulares e títulos financeiros da dívida municipal, foi dado início à construção de um prédio, inaugurado em 11 de agosto de 1929(JANTZEN, 1990, p. 53).

Percebe-se que mesmo se tratando de uma faculdade particular, a participação do poder público foi essencial para a construção do prédio próprio que é a sede do curso de Direito da UFPel até os dias de hoje. Essa interação com o poder público não diz respeito apenas à transferência de recursos, mas também à ação de políticos e famílias influentes. Loner (1994) afirma que a sobrevivência destas primeiras faculdades até a sua federalização dependeu muito das relações políticas e dos poderes públicos. Havia a compreensão, por parte dos fundadores das escolas e de outros setores da sociedade, de que era necessário desenvolver faculdades e escolas como maneira de auxiliar o desenvolvimento econômico e sociocultural de Pelotas justificando, desse modo, a barganha entre os agentes políticos e as escolas.

A troca de favores foi uma constante e diversos políticos também fizeram parte do corpo docente dessas instituições. Em alguns casos, como Direito e Odonto, se procurava buscar para o corpo docente ou se nomeava como “professor honorário”, pessoas que, quer pelo seu saber reconhecido, que por suas ligações políticas, trouxessem prestígio para a escola. A doação de terrenos, a construção de prédios próprios, o auxílio na solução de problemas diversos sempre passou por campanhas de opinião pública e pela interferência direta de partidos e políticos ligados à região sul. (LONER, 1994, p.11).

Esse foi o quadro geral das instituições de nível superior em Pelotas durante a primeira república: em face da desoficialização desse nível de ensino, a liberdade de criar cursos permitiu que as classes dominantes da região, seja de famílias tradicionais da pecuária e das charqueadas ou da burguesia emergente, fundassem as primeiras escolas isoladas entre si. Fica evidente que a criação desses primeiros cursos no contexto da primeira república incorporaram as tensões entre o tradicional e moderno daquela sociedade. Como se mostrou acima, os cursos de Odonto e Direito nasceram no seio de uma instituição de ensino laica, guiados pela lógica progressista e racional da maçonaria que pretendia fortalecer o desenvolvimento da ciência e da classe de profissionais liberais da cidade. Por outro lado, o curso superior de Agronomia e Veterinária e o Conservatório de Música são concebidos

para atender os interesses da elite tradicional da região, colaborando para manutenção do seu poder econômico e cultural.

A partir da breve análise sobre os primeiros cursos que darão origem à UFPel é perceptível também que, independente de terem sido criados pela elite latifundiária ou pela recém-surgida burguesia urbana, seu desenvolvimento e manutenção dependem do poder já estabelecido naquela sociedade, de dominação tradicional. Observa-se que o nível de estudo dos membros de famílias tradicionais os coloca facilmente na posição de docentes não remunerados dos cursos superiores garantindo o funcionamento das escolas sem recurso para pagar professores e mantendo o prestígio dessas famílias. Observa-se também a doação de terrenos, prédios e outras formas de patrimônio às faculdades privadas, simultaneamente a investimentos públicos, ou seja, não havia uma separação clara entre o patrimônio público e o privado. Além disso, o caso da faculdade de Direito ilustra um tipo de administração patriarcal e personalista, características típicas do patrimonialismo que predominava nas repartições públicas da Primeira República.

Em nível nacional, a existência de cursos isolados na mesma região deu condições para a criação das primeiras universidades brasileiras: Universidade de Manaus em 1909, a Universidade de São Paulo em 1911 e a Universidade do Paraná em 1912. Ou seja, a lei Rivadávia Correa (1911) - fundamentada na ideologia positivista - que instituiu o ensino livre e estimulou a criação de diversos cursos de nível superior, deu condições para o agrupamento desses cursos em universidades, movimento contrário ao ensino livre pregado pelos positivistas da época.

Até 1930, por iniciativa do governo federal, foi criada apenas a Universidade do Rio de Janeiro em 1920 agrupando a Escola Politécnica e a Escola de Medicina, ambas federais, e uma faculdade de Direito resultante da fusão de duas escolas particulares. Poucos anos depois, em 1927, por iniciativa do governo estadual, foi criada a Universidade de Minas Gerais pela reunião das faculdades de engenharia, direito, medicina, odontologia e farmácia que já existiam em Belo Horizonte. Temendo que esse fenômeno se repetisse desordenadamente, o governo federal editou nos dois anos seguintes uma regulamentação para criação de universidades nos estados que determinava sobre a autonomia das futuras instituições, admissão de alunos, fiscalização federal, patrimônio mínimo e outros balizadores para limitar a multiplicação dessas instituições (CUNHA, 1980).

4.2 O ENSINO SUPERIOR DE 1930 ATÉ 1964

Se a desoficialização e a dispersão foram as características dos cursos de ensino superior até o final da República Velha, a partir de 1930, já se pode afirmar de antemão, que a tendência será exatamente contrária. Como mencionado, já no final dos anos 1920 o governo federal mostrava preocupação ao estabelecer regras para organização universitária e fiscalização dos cursos. Mas com a chegada do grupo liderado por Getúlio Vargas ao poder do governo federal mantendo-se na presidência até 1945, a política educacional tomou outro rumo, ou melhor, outros dois rumos: um liberal e outro autoritário.

De acordo com Cunha (1980), foi o contexto econômico e político que determinou a existência de duas tendências distintas na área da educação. No quadro econômico o que se vê após a crise das exportações do café é uma relativa redução do papel do Brasil como exportador de alimentos e matéria-prima e importador de produtos industrializados, diante do Brasil que já manufaturava boa parte dos seus produtos de consumo e teve sua industrialização promovida pelo próprio governo federal a partir de 1937. Essa mudança no quadro econômico teve consequências no campo político que se caracterizou por uma relativa redução do poder dos latifundiários que passou a ser dividido com a burguesia industrial, pela sujeição política das classes trabalhadoras, pela repressão às expressões políticas da sociedade civil e pela organização de um regime político autoritário que se consolidará com a instauração do Estado Novo.

No campo educacional, essas contradições políticas e econômicas estão refletidas na existência de uma política liberal e uma autoritária que foram simultâneas e independentes entre si. A política educacional liberal não teve um programa definido e se desenvolveu de forma descentralizada a partir de um liberalismo elitista que aos poucos deu espaço a ideias igualitárias em acordo com os interesses das camadas médias e da classe trabalhadora. Por sua vez, a política educacional autoritária esteve no cerne do governo federal e se desenvolveu desde os anos 1920 sob a influência das doutrinas fascistas europeias como medida de garantir a ordem diante das contestações sociais de operários e de setores militares, principalmente os tenentes, que foram intensas nessa década. Embora a tendência autoritária tenha se consolidado definitivamente com o Estado Novo retirando de cena as políticas educacionais liberais, no ensino superior a sua predominância já se faz notar desde o início do governo provisório com a elaboração do Estatuto das

Universidades Brasileiras por Francisco Campos, fundador de uma organização parafascista em Minas Gerais e primeiro ministro da educação do país (CUNHA, 1980).

É possível afirmar que dentro desse período de 1930 até o golpe civil-militar em 1964, há dois momentos distintos: o primeiro corresponde à era Vargas que inicia em 1930 até a deposição do presidente em 1945 e o segundo que inicia com o processo de redemocratização do país com a nova Constituição Federal aprovada em 1946 e vai até 1964. A seguir serão apresentadas as características desses dois momentos e seus desdobramentos no ensino superior em Pelotas quando ainda não se pode falar em UFPel, embora já houvesse movimentações no sentido de agrupar os cursos superiores existentes na cidade e federalizá-los.

Assim que chegou ao poder em 1930, o novo governo tratou imediatamente de elaborar o seu projeto educacional, para isso

[...] o Governo Provisório cria o Ministério da Educação e Saúde Pública (14/11/1930), tendo como seu primeiro titular Francisco Campos, que, a partir de 1931, elabora e implementa reformas de ensino – secundário, superior e comercial – com acentuada tônica centralizadora. Trata-se, sem dúvida, de adaptar a educação escolar a diretrizes que vão assumir formas bem definidas, tanto no campo político quanto no educacional, tendo como preocupação desenvolver um ensino mais adequado à modernização do país, com ênfase na formação de elite e na capacitação para o trabalho (FÁVERO, 2006, p. 23).

Já em 1931 foram promulgadas a criação do Conselho Nacional de Educação (Decreto-lei nº. 19.850/31), a organização da Universidade do Rio de Janeiro (Decreto-lei nº. 19.852/31) e o Estatuto das Universidades Brasileiras (Decreto-lei nº. 19.851/31). Analisaremos mais atentamente este último decreto que dispõe de forma geral sobre a organização e funcionamento das universidades, sobre as atribuições do reitor e do conselho universitário, sobre a organização administrativa, órgãos deliberativos, constituição do corpo docente, funcionamento de associações de docentes e do diretório central de estudantes, entre outros aspectos da vida universitária.

Fávero (2006) destaca três questões principais desse novo estatuto. A primeira delas diz respeito à falta de integração das faculdades já existentes quando reunidas em uma universidade que, apesar de reunidas sob uma administração superior, seguiriam funcionando como “ilhas” com poucas relações entre si. Inclusive, de acordo com que consta no decreto-lei (BRASIL, 1931), a escolha do

diretor das faculdades era responsabilidade do governo, estadual ou federal, que escolhia a partir de uma liste tríplice composta por dois professores catedráticos eleitos pela própria escola, acrescido de um professor eleito pelo Conselho Universitário. De certa forma, isso demonstra que as faculdades ainda seriam tratadas de forma individual pelo governo em relação a uma das questões mais importantes da sua administração que é a escolha do seu dirigente. De acordo com Graciani (1982), essa configuração fragmentária diz respeito ao próprio conceito de universidade da época que não passava da junção de um número mínimo de faculdades ou escolas sob a normativa de um mesmo estatuto e uma mesma administração, mas com total autonomia didático-científica, exercício autárquico de suas funções e manutenção da propriedade dos seus cursos.

Outro ponto destacado por Fávero (2006) é a manutenção da cátedra como unidade operativa de ensino e pesquisa sob responsabilidade de um professor, o professor catedrático, que era dotado de privilégios em relação a sua carreira e mantinha um forte poder de decisão no andamento de todas as atividades acadêmicas de sua área. Graciani (1982) descreve o sistema de cátedra tanto como uma repartição administrativa onde o representante legítimo com todo poder decisório em suas mãos era o professor catedrático, quanto como um cargo docente individual dotado de características peculiares como vitaliciedade, liberdade pedagógica e acesso por concurso de provas e títulos que outorgavam ao professor a propriedade daquela área do conhecimento e a ocupação da mais alta posição dentro das universidades. O poder do professor catedrático não se limitava a sua área de atuação científica, na qual tinha a sob sua coordenação professores auxiliares e livres-docentes, sua participação em todos os órgãos colegiados, desde a Congregação e Conselho Técnico-Administrativo da faculdade e/ou escola até o Conselho Universitário, estava prevista pela legislação garantindo sua atuação na elaboração e gestão das políticas universitárias (GRACIANI, 1982).

De forma concisa, “poderíamos analisar a cátedra como legítima representante do Estado no ensino brasileiro – representante com atribuição de poderes e deveres – delegados por uma instância superior a fim de controlar a ação educativa em toda sua extensão” (GRACIANI, 1982, p.83). Esse papel essencial da cátedra, é importante registrar, não foi inventado pela reforma de Francisco Campos em 1931, mas já se encontrava instituído no ensino superior brasileiro desde o século XIX, quando a função do catedrático consistia em ministrar o ensino de uma

área do conhecimento, em nome do Estado e em favor dele, e esta deveria se desenvolver com observância à pregação dos bons costumes como pontualidade, cortesia, urbanidade, manutenção da ordem, em detrimento de propagação de doutrinas subversivas, conforme afirma Graciani (1982) com base no Estatuto das Faculdades de Direito (Decreto-Lei n. 1.232 de 02-01-1891).

Por último, Fávero (2006) chama atenção que o estatuto de 1931 concede às universidades uma autonomia relativa como uma preparação para a autonomia universitária plena. Embora a questão da autonomia universitária vá atravessar também a reforma universitária de 1968 e sua implementação efetiva continua sendo alvo de muitas discussões até o momento atual, registra-se a justificativa apresentada à época por Francisco Campos na exposição de motivos do estatuto:

Seria de todo ponto inconveniente e mesmo contraproducente para o ensino, que, de subito, por um integral e repentina ruptura com o presente, se concedesse às Universidades ampla e plena autonomia didactica e administrativa. Autonomia requer pratica experiencia e criterios seguros de orientação. Ora, o regime universitário ainda se encontra entre nós na sua phase nascente, tentando os primeiros passos e fazendo os seus ensaios de adaptação. Seria de máo conselho que nesse periodo inicial e ainda embryonario e rudimentar da organização universitaria, se tentasse, com risco de graves danos para o ensino, o regimen da autonomia integral. Este o motivo pelo qual o projecto preferiu a orientação prudente e seguros da autonomia relativa, destinada a exercer uma grande função educativa sobre o espirito universitario, que na sua pratica adquirirá a experiencia e o criterio indispensaveis a uma autonomia mais ampla, seja no terreno administrativo, seja no domini didactico (BRASIL, 1931).

Não há dúvida, porém, que a não concessão de uma autonomia plena foi também uma forma de manter o controle do funcionamento das universidades centralizados no governo federal, especialmente nesse momento de nascimento dessas primeiras instituições. Mas apesar dessa forte tendência de centralização, algumas iniciativas no ensino superior dessa época foram marcadas por posições contrastantes de iniciativa de governos estaduais. Em 1934 foi criada a Universidade de São Paulo (USP) e em 1935 a Universidade do Distrito Federal (UDF), esta última graças à atuação de Anísio Teixeira – então Secretário de Educação do estado do Rio de Janeiro - que marcou fortemente a história educacional do país pela defesa de que a universidade fosse um espaço de investigação e de produção do conhecimento para o qual era preciso liberdade e efetiva autonomia. De acordo com a pesquisa de Fávero (2006), às vésperas da instituição do Estado Novo e da implantação definitiva de um governo autoritário, o discurso em prol de liberdade e

autonomia não teve espaço. O resultado foi o afastamento de Anísio Teixeira do seu cargo e a extinção da UDF em 1939 com a transferência dos seus cursos à recém-criada Universidade do Brasil, anteriormente nomeada Universidade do Rio de Janeiro, que tendo caráter nacional e sendo mantida pelo governo federal, deveria se tornar o padrão para outras futuras universidades.

Após deposição de Getúlio Vargas e o fim do Estado Novo, o país experimentou um período de redemocratização, inclusive com a promulgação de uma nova Constituição em 1946. Em relação ao ensino superior especificamente, a nova constituição mantém o sistema de cátedras e garante a vitaliciedade aos docentes concursados para o cargo de catedrático, não alterando, portanto, a ordem administrativa interna das universidades. De acordo com Fávero (2006), nessa se multiplicaram as universidades com foco na formação profissional, sem uma preocupação equivalente com a pesquisa e a produção do conhecimento.

Ainda segunda a autora, a partir da década de 1950 a industrialização e o crescimento econômico aceleraram o desenvolvimento do país estimulando transformações no campo sociocultural. A partir de um processo de tomada de consciência da situação universitária precária do país disparado pela tramitação do projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, surge um movimento pela modernização do ensino superior que ganha vozes de outros setores da sociedade, fora do mundo acadêmico, que aos poucos vai se consolidando no movimento pela Reforma Universitária do Brasil. Nesse movimento, tem grande destaque a participação do movimento estudantil que atua principalmente através da União Nacional dos Estudantes (UNE) e se torna bastante denso na linha de combate ao caráter arcaico e elitista das universidades. Entre as questões discutidas nos seminários estudantis estão:

Nos primeiros anos da década de 1960 o debate sobre a necessidade de uma reforma universitária ganhou grandes proporções, ao ponto da própria Universidade do Brasil elaborar e aprovar em seu Conselho Universitário uma proposta chamada “Diretrizes para a Reforma da Universidade do Brasil”. Mas é só a partir do início da ditadura civil-militar em 1964 que ações governamentais tentarão dar conta do anseio social pela modernização das universidades públicas e pela ampliação de vagas. Essa fase será relatada no próximo tópico, por ora, analisaremos como o ensino superior se desenvolveu no Rio Grande do Sul e Pelotas diante da reforma promovida por Francisco Campos no início dos anos 1930.

O contexto regional do Sul país não é muito diferente do período anterior, exceto pelo agravamento da crise da pecuária e pelo desenvolvimento lento da industrialização. A drástica diminuição nas exportações logo após a crise de 1929 não atingiu apenas a economia cafeeira do centro do país; no Rio Grande do Sul, a retração mundial do mercado e a queda dos preços feriram a fundo a indústria do charque e a frigorífica. Segundo Pesavento (1980), houve uma significativa diminuição nas exportações de charque e carne congelada - as duas formas de aproveitamento da carne que existiam no estado - e essa retração atingiu diretamente o setor de criação que teve o preço do gado em pé reduzido. No caso específico da cidade Pelotas, a depressão econômica mundial atingiu diretamente a economia da cidade que tinha, até então, como principal atividade econômica produção das charqueadas. Ainda que a decadência da indústria saladeiril já fosse sentida desde o término da Primeira Grande Guerra e outras indústrias, comércio e serviços estivessem se desenvolvendo, o impacto local foi bastante significativo ocorrendo, inclusive, a liquidação do Banco Pelotense¹.

De acordo com Loner (1994), nas décadas seguintes a superação dessa crise econômica se dará a partir da afirmação de novos ramos industriais no Estado. Pelotas, por sua vez, se firma como polo da região sul do estado em razão da sua infraestrutura já consolidada, desenvolvimento do setor e serviços e por ser uma forte praça comercial. No âmbito político, o governo estadual saiu das mãos do Partido Republicano Rio-Grandense que governava o estado desde 1893 e é assumido pelo Partido Republicano Liberal. E é livre da influência positivista do governo que acontece a formação da primeira universidade gaúcha, a Universidade de Porto Alegre, federalizada em 1950 com o nome de Universidade Federal do Rio Grande do Sul (URGS).

Em 1960, a partir de um processo totalmente diferente do que era comum no Brasil, foi criada a Universidade Federal de Santa Maria, sendo a primeira universidade federal brasileira criada fora das capitais dos estados:

Ela já nasce moderna, planejada, tendo como finalidade máxima o desenvolvimento do interior e a autonomia em relação a Porto Alegre.

¹Muitos motivos foram apontados como causadores da quebra do Banco Pelotense, diferentes teorias e mitos foram criados e permanecem no imaginário da cidade até hoje. Não cabe aqui relacionar todas essas discussões, Lagemann (1985, p. 70) resume que “Como determinante mais aparente e final se impõe a imobilização excessiva de seus capitais, tanto no referente ao desvio de funções, exagerados valores em propriedades, como nos prazos entre aplicações e exigibilidades, apresentando uma posição de liquidez desfavorável justamente nos momentos de crise econômico-financeira, como se verificou nas crises de 1920/21 e 1929/30”.

Assim, ela não nasce da simples justaposição de faculdades, como é tradicional no Brasil, mas sim a partir de um projeto regional de desenvolvimento, que colocava a universidade como fator fundamental deste (Oliveira e Neves, 1990 apud LONER, 1994, p. 15).

Loner (1994, p.15) afirma que tanto essas duas primeiras universidades do estado, quanto aquelas criadas em 1969 após a reforma universitária - Universidade Federal de Pelotas e Universidade Federal de Rio Grande – nasceram do mesmo modo: através da luta de lideranças locais e grande mobilização das comunidades que as viam como elemento chave para o desenvolvimento econômico da sua região refletindo “a consciência da crise e do ‘atraso’ na visão das elites”. Assim também foi o processo de reconhecimento e federalização dos cursos já existentes em Pelotas, com a participação ativa da comunidade acadêmica, da mídia local, das lideranças políticas e dos moradores da cidade de modo geral.

A incorporação do curso de Odontologia à URGS é um exemplo ilustrativo desse fenômeno. O curso já havia conquistado a sua Inspeção Federal Permanente em 1941, porém continuava funcionando como curso isolado e enfrentando dificuldades financeiras, inclusive boa parte dos professores ministravam suas aulas gratuitamente – ou, diga-se, apenas pelo prestígio social da profissão. Loner (1994) relata que, quando da tramitação do processo de criação da URGS, um deputado ligado à cidade de Pelotas incluiu na legislação a incorporação da faculdade de Odonto e Direito à nova universidade, questão que aparentemente não estava no plano inicial. A reitoria da URGS enviou, então, uma comissão para avaliar a situação do curso de Odontologia e o parecer foi desfavorável. De acordo com o depoimento de Eurico Kramer de Oliveira registrado no livro comemorativo “UFPel: 30 anos”, que na época trabalhava como professor assistente, um dos avaliadores escreveu um artigo para o jornal relatando com muita depreciação a situação do curso de Odontologia. A opinião foi recebida com revolta pelos envolvidos:

Era uma injúria! E essa injúria foi que realmente acendeu o estopim para que houvesse uma campanha estudantil muito forte, [...] todos alunos da Federação Acadêmica da época procuraram mobilizar a população. Entre os vários movimentos, houve um de que eu me lembro muito bem: era a campanha do telegrama. Fizemos postos em vários pontos da cidade; o povo chegava, assinava o telegrama que já tínhamos preparado – todos dirigidos ao Palácio do Governo, reclamando a necessidade de incorporação e contra as injúrias contra um trabalho efetivo de vários anos que nós tínhamos aqui, de preparação dos alunos e de profissionais que já andavam por todo o estado (UFPEL, 1999, p. 57).

A campanha pública fez com que a Assembleia Legislativa aprovasse a incorporação, mesmo a contragosto do reitor da URGs que se demitiu. O novo reitor, por sua vez, tinha opinião favorável à incorporação, mas o conselho universitário da UFRS fez oposição. Essa disputa seguiu acontecendo em debates internos da universidade e também externos, no Ministério da Educação e na Câmara dos Deputados. Por fim, a vontade política prevaleceu e o curso de Odontologia, juntamente com o curso de Direito que também já havia conquistado sua Inspeção Federal Permanente em 1936, foram incorporados à universidade da capital. Nesse mesmo momento foi extinto o curso de Farmácia devido à existência do mesmo em funcionamento em Santa Maria (LONER, 1994).

O curso de Agronomia, por sua vez, seguiu uma trajetória independente. Recebeu sua Inspeção Federal Provisória em 1937 com a ressalva de fazer diversas modificações em laboratórios e realizar concurso para admissão de docentes como requisitos para obter a inspeção permanente. Em 1943 ocorreu a nível nacional uma reestruturação do ensino de Agronomia que criou Institutos Agronômicos regionais pelo país; o da região Sul que abrangia O Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina foi sediado em Pelotas. Esse ponto foi decisivo para o sucesso da campanha de federalização da Escola de Agronomia Eliseu Maciel, que, em 1945, viu finalmente a União ser autorizada a incorporar seu patrimônio. Com a estabilidade financeira advinda da federalização, aumentam o número de docentes e alunos e um novo prédio é construído. Inaugurado em 1959 pelo Presidente da República, Juscelino Kubitschek, o prédio é a atual sede da Faculdade de Agronomia Eliseu Maciel (LONER, 1994; UFPEL, 1999).

O Conservatório de Música foi municipalizado em 1937 de modo a garantir a seu sustento e nos anos seguintes, especificamente na década de 1950, viveu a sua época de ouro trazendo inúmeros artistas famosos para apresentações da cidade. O reconhecimento dos seus cursos superiores de canto, violino, piano e flauta pelo governo federal aconteceu no ano de 1961 (LONER, 1994; UFPEL, 1999). Essa era a situação dos cursos superiores que já haviam sido fundados em Pelotas durante a República Velha, mas ainda surgem duas escolas que serão fundamentais para a fundação da UFPEL no final da década de 1960: a Escola de Belas Artes Dona Carmen Trápaga Simões fundada em 1949 e a Faculdade de Medicina Leiga criada em 1959.

Sobre a Escola de Belas Artes, Magalhães (2014) afirma que houve uma combinação de fatores que deram condições a sua fundação: o empenho da professora D. Marina de Moraes Pires, o apoio do prefeito municipal e a presença na cidade do pintor italiano Aldo Locatelli como fator catalizador. Apesar de a pretensão inicial ter sido criar os cursos já com autorização e sob a administração do governo federal, isso não foi possível devido às inúmeras exigências do Ministério da Educação que precisavam ser atendidas. A insistência de D. Marina de Moraes Pires – senhora de família tradicional da sociedade pelotense e professora de desenho – e sua boa relação com os políticos daquela época deram condições para a fundação da escola em 1949 por sua iniciativa particular, com a promessa de um pequeno auxílio oferecido pelo prefeito e com o aceite do referido artista italiano para ministrar aulas aumentando exponencialmente, perante a sociedade pelotense, a importância do ensino que seria oferecido.

Em ofício enviado ao governo federal para justificar a criação da escola consta que a criação do curso correspondia a um desejo dos pelotenses que tinham sua pintura e escultura sem uma orientação eficaz, diferentemente da música e do canto que estavam contemplados no Conservatório de Música. Além disso, foi alegado que Pelotas era um ponto de convergência da vasta zona sul do estado, onde um grande número de jovens buscava aprimoramento intelectual, mas não encontravam orientação para quando sua vocação eram as artes plásticas. Ao que tudo indica, esse anseio dos pelotenses era verdadeiro, pois, com o início do funcionamento da escola em uma sala emprestada da Biblioteca Pública Pelotense, muitos interessados ficavam de fora do curso por falta de espaço para atender a demanda. A luta pela alocação em uma sede própria durou até 1963 quando D. Carmen Trápaga Simões, também senhora de uma família tradicional pelotense, fez a doação de um prédio situado no centro da cidade onde se instalou definitivamente a Escola de Belas Artes Dona Carmen Trápaga Simões, nome alterado em sua homenagem. Em 1960 a escola já havia obtido o reconhecimento dos cursos superiores de gravura, pintura e escultura (UFPEL, 1999; MAGALHÃES, 2014).

O processo de criação da Faculdade de Medicina é bastante interessante no que diz respeito à disputa com Bispado que também está criando o mesmo curso na cidade. De acordo com o relato de Naum Keiserman (UFPEL, 1999), a Sociedade Médica do município já discutia a criação de uma faculdade de Medicina desde o início da década de 1950, mas havia muitas dúvidas sobre a existência de médicos

suficientes em Pelotas para ministrar as aulas e também uma preocupação em criar esse curso sob a administração do governo federal para garantir o repasse de verbas necessárias para o seu funcionamento. Quando o Instituto Pró-Ensino Superior do Sul do Estado (IPESSE) foi criado com a finalidade de criar escolas superiores, o debate se reascendeu, especialmente quando o bispo de Pelotas – já como o apoio do IPESSE - procurou a Sociedade Médica solicitando apoio para criar a Faculdade Católica de Medicina que seria ligada diretamente à Mitra Diocesana sem poder ser federalizada futuramente.

Além da impossibilidade de uma futura federalização, a ideia de um curso de Medicina católico constrangia alguns profissionais que intentavam a criação de um curso laico. Com a ideia clara de que não havia espaço para duas faculdades desse curso em Pelotas, iniciou-se uma disputa política para conquistar a autorização do Ministério da Educação, mas principalmente, o apoio financeiro dos entes estatais. Em 1959 a Faculdade de Medicina “Leiga” foi finalmente criada por Leonel Brizola - na época governador do estado e membro do mesmo partido do vice-prefeito da cidade – em uma solenidade na Biblioteca Pública e com uma generosa doação de recursos do seu governo. Mas esse ato criou a faculdade apenas na teoria, ainda era preciso preencher muitos requisitos perante o Conselho Federal, o que só acontece em 1963 quando o funcionamento foi finalmente autorizado e as primeiras aulas passaram a ser ministradas (UFPEL, 1999).

Percebe-se que a realidade de cada faculdade no início dos anos 1960 tem certa diversidade, especialmente em razão dessas duas últimas que estão recém começando suas atividades, mas há muitos elementos em comum. O primeiro elemento comum que se pode destacar é busca pela oficialização dos seus cursos, que em alguns casos foi necessária a realização de adaptações físicas e curriculares para obtê-la. O segundo aspecto é a perseguição do ideal de federalização como a salvação para o funcionamento dos cursos: com exceção do Conservatório de Música que segue municipalizado, todos os outros trabalham técnica e politicamente para serem assumidos pelo governo federal. Atraídos pela garantia de recursos, todos caminharam ao encontro da centralização proposta pela reforma de Francisco Campos.

Loner (1994, p.17) afirma que nesse período há uma gradativa democratização do acesso conforme as faculdades vão se tornando públicas e deixam de ser pagas, com exceção da Faculdade de Medicina que se mantinha

particular e apenas ofertava algumas bolsas via parlamentares para alunos mais necessitados. As mulheres também começam a estarem mais presentes como alunas e também como professores. Quanto aos professores, uma parte significativa continua sendo de origem de classes mais altas por verem no ensino superior uma carreira compensadora diante da acentuada decadência econômica das famílias tradicionais. Porém, “a democratização do acesso ao ensino, para o final do período, aliado à expansão do quadro de professores, provocado pela federalização, vai ocasionar a expansão dos representantes das classes médias aos quadros das instituições de ensino”. Essas classes médias passam a enxergar no ensino superior um caminho de ascensão social, tanto a partir da obtenção de diplomas para seus filhos, bem como por meio da sua inserção dos quadros funcionais das universidades.

Sobre a admissão de professores, é interessante que a preocupação com a realização de concursos para seleção começa a parecer com mais frequência, provavelmente pela exigência da legislação como a Constituição de 1946 que explicitava a necessidade obrigatória de realização de concursos para o cargo de catedrático. Mas ainda assim, outras formas de ingresso eram admitidas. De acordo com Loner (1994), continua havendo professores por indicação política e ainda era muito difundido o hábito do convite como forma de selecionar os professores. Se por um lado, esse hábito assegurava certo controle ideológico do professorado, por outro, acentuava o fenômeno de aproveitamento de ex-alunos como professores.

O relato do professor Eurico Kramer de Oliveira da Faculdade de Odontologia é emblemático dos dois fenômenos, o do aproveitamento de alunos como professores e o de ascensão social a partir do envolvimento com o ensino superior:

Eu me formei na Faculdade de Odontologia em 1941. E logo em seguida, em 1942, fui convidado pelo então professor Paulo Osorio, de Anatomia, para participar da cadeira dele como assistente. Não era uma grande exceção, porque era comum que ex-alunos fossem convidados para fazer parte da clínica ou qualquer outra atividade dentro da Faculdade. [...] Trabalhava-se naquela época por amor à arte, e também porque era muito honroso pertencer ao magistério da Faculdade (UFPEL, 1999, p.59).

Então foi aprovada nossa incorporação. Depois de toda [aquela] luta, ficamos muito bem na Universidade do Rio Grande do Sul. Recebemos um dinheirão! Por anos e anos de trabalho exercido etc. Inclusive meus oito anos de trabalho gratuito foram reconhecidos e pagos. Foi tanto dinheiro que eu resolvi comprar um automóvel, pela primeira vez na minha vida! Imagine! [...] Recém-casado, com três filhinhos pequenos, que eu tinha naquela época (UFPEL, 1999, p.59).

De modo geral, esse foi o quadro das universidades brasileiras de 1930 a 1964: a regulamentação da reforma de Francisco Campos provocou as faculdades isoladas a se adequarem e buscarem a inspeção federal para reconhecimento dos seus cursos na esperança de serem futuramente federalizadas. Nesse sentido obtiveram êxito a Escola de Agronomia Eliseu Maciel federalizada em 1945 e as Faculdades de Direito e a de Odontologia que na mesma década conquistaram a incorporação dos seus cursos à URGS. Em 1960 os cursos superiores de gravura, pintura e escultura da Escola de Belas Artes Dona Carmen Trápaga Simões obtiveram sua inspeção permanente, e em 1961 foram reconhecidos também os cursos superiores do Conservatório de Música. Assim estava preparado o terreno para a criação de uma universidade federal na cidade de Pelotas, que acontecerá nos anos seguintes como será visto no próximo tópico.

A compreensão de que a principal característica do ensino superior nesse período foi a sua regulamentação por parte do governo federal evidencia a tendência racionalizadora que a administração pública assume a partir da década de 1930, nesse caso, especificamente, procurando estabelecer as exigências mínimas para funcionamento dos cursos. A oficialização e padronização das atividades de ensino, e o aumento da exigência de concursos públicos para docentes, confirmam que a tendência burocrática estava sendo adotada pelos órgãos do governo federal de modo a racionalizar a administração e exercer um controle centralizado sobre essas atividades.

Por outro lado, a manutenção do sistema de cátedras, tanto pelo Estatuto das Universidades de 1931 quanto pela Constituição Federal de 1946, revela que o personalismo e o patriarcalismo da administração patrimonialista continuariam presentes dentro das faculdades. O que pode ser visto como uma concessão dos governos às autoridades tradicionais, neste caso os professores catedráticos, também não deixa de ser a manutenção de uma forma de controle por parte do Estado que, além de regulamentar as atividades de ensino superior através de conjunto de normas, ainda podia contar com as cátedras para controlar toda a extensão da ação educativa. Como se verá nos capítulos a seguir, a convivência de características patrimonialistas e burocráticas dentro das universidades não se resumiu a esse período.

4.3 O ENSINO SUPERIOR DE 1964 ATÉ O INÍCIO DOS ANOS 2000

Como já mencionado no tópico anterior, a tramitação do projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional no final dos anos 1950 disparou uma série de reflexões sobre a situação precária das universidades brasileiras dando origem às reivindicações por uma reforma universitária – debate que teve significativa participação do movimento estudantil liderado pela UNE. Foi mencionado também que, no sentido de uma reforma das universidades, nos primeiros anos da década de 1960 o Conselho Universitário da Universidade do Brasil aprovou uma proposta chamada “Diretrizes para a Reforma da Universidade do Brasil”, essas diretrizes, porém não chegaram a ser implementadas em razão do golpe de 1964.

De acordo com Fávero (2006), nos anos seguintes ao início do regime militar, uma série de medidas foi tomada em relação às universidades. A primeira delas foi a publicação do Decreto-Lei 53/66 que, baseado na proposta da Universidade do Brasil, fixou princípios e normas de organização para as universidades federais. As outras medidas fizeram parte de um plano de assistência técnica estrangeira e se consolidaram nos acordos entre o MEC e a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), no Plano Atcon e no Relatório Meira Mattos. (FÁVERO, 2006).

Silva (2016) afirma que - assumindo a necessidade de profissionalizar os quadros internos das universidades e investir em sua infraestrutura, e na expectativa de atrair recursos nos mais diferentes âmbitos do setor educacional - o governo brasileiro assinou diversos acordos de cooperação técnica e financiamento, entre eles com a USAID, com a Fundação Rockefeller, com a Fundação Ford, Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento.

O tema do financiamento da educação era um verdadeiro desafio para os governos militares. Existia no discurso das autoridades a necessidade de investimento na educação para qualificação da mão de obra em prol do desenvolvimento do país. No entanto, a crise econômica dos primeiros anos de regime afetava a capacidade estatal de melhorar a estrutura educacional. Nesse ponto, a associação com grupos estrangeiros tornava-se estratégica, inclusive com a existência de empréstimos e investimentos de bancos, instituições públicas e privadas dos Estados Unidos. (SILVA, 2016, p. 466)

O Plano Atcon, por sua vez, foi um documento que compilou o estudo realizado por Rudolph Atcon entre junho e setembro de 1965, a convite da Diretoria

de Ensino Superior do MEC, que tinha como objetivo propor uma nova estrutura administrativa universitária baseada nos princípios do rendimento e da eficiência. Esse plano fez diversas recomendações para, ao seu entender, adequar o ensino superior e as instituições universitárias às necessidades do país. Parte dessas recomendações foi incorporada no projeto da Reforma Universitária como a defesa dos princípios da autonomia e da autoridade, a ênfase nos princípios de eficiência e produtividade, a necessidade de reformulação do regime de trabalho docente e a criação de centros de estudos básicos. (FÁVERO, 2006).

O que ficou conhecido como Relatório Meira Mattos foi a conclusão de um estudo elaborado por uma comissão liderada pelo General Meira Mattos que pretendia emitir pareceres conclusivos sobre as reivindicações, teses e sugestões estudantis e planejar medidas que possibilitassem melhor aplicação das diretrizes governamentais no setor estudantil. Entre as recomendações da comissão que foram absorvidas pelo projeto da Reforma Universitária estão o fortalecimento do princípio da autoridade e disciplina nas instituições de ensino superior, a ampliação de vagas, a implantação de vestibular unificado e a criação de cursos de curta duração. Além da incorporação de elementos do relatório à reforma, o mesmo serviu de base instaurar no meio universitário o recurso da intimidação e da repressão implementado com a promulgação do Decreto-Lei 477/1969 que define as infrações disciplinares praticadas por professores, alunos e funcionários de estabelecimentos de ensino públicos e particulares, e suas respectivas punições. (FÁVERO, 2006).

Essas medidas mencionadas– fixação das normas para organização das universidades, acordos com órgãos internacionais, Plano Atcon e Relatórios Meira Mattos e suas consequências disciplinares – influenciaram diretamente a elaboração da proposta da Reforma Universitária de 1968. Além disso, com a intensificação da mobilização estudantil naquele ano, outro grupo de trabalho foi designado especificamente para estudar a reforma da universidade brasileira visando à eficiência, modernização, flexibilidade administrativa e formação de recursos humanos de alto nível para o desenvolvimento do país (FÁVERO, 2006).

Fávero (2006) destaca que

[...] o Relatório chama a atenção para o fato de a universidade brasileira estar organizada à base de faculdades tradicionais que, apesar de certos progressos, em substância, “ainda se revela inadequada para atender às necessidades do processo de desenvolvimento, que se intensificou na década de 1950, e se conserva inadaptada às mudanças dele decorrentes” [...] “A universidade se expandiu mas, em seu cerne, permanece a mesma

estrutura anacrônica a entravar o processo de desenvolvimento e os germes da inovação”. E acrescenta: “podemos dizer que o sistema, como um todo, não está aparelhado para cultivar a investigação científica e tecnológica”, pois, “[...] mantendo a rigidez de seus quadros e as formas acadêmicas tradicionais, faltou-lhe a flexibilidade necessária para oferecer produto universitário amplamente diversificado e capaz de satisfazer às solicitações de um mercado de trabalho cada vez mais diferenciado”(FÁVERO, 2006, p.33, grifos da autora).

Em 28 de novembro de 1968 foi aprovada a Lei nº 5.540 determinando as novas regras para o funcionamento das universidades brasileiras, apenas quinze dias antes do Ato Institucional Número Cinco (AI-5) que, entre outras medidas, fechou o Congresso Nacional, instituiu a censura prévia e tornou ilegais as reuniões sem autorização da polícia. Esta lei, em conjunto com as outras medidas tomadas anteriormente, fechou o conjunto de regulamentos da Reforma Universitária de 1968. Entre as principais medidas da Reforma estão a implementação do sistema departamental, do vestibular unificado, do ciclo básico, do sistema de créditos e da matrícula por disciplina, da pós-graduação, dos concursos públicos para docentes e da carreira do magistério.

Embora o objetivo desse trabalho seja analisar as consequências administrativas da reforma, é importante registrar a avaliação de Silva (2016) de que, apesar do regime militar ter adaptado demandas do movimento estudantil e de outros grupos progressistas, a adoção de medidas reformadoras foi extremamente arbitrária:

Nos primeiros anos do governo, centenas de professores foram afastados de seus cargos e estudantes acabaram expulsos das universidades. O movimento estudantil foi controlado, a UNE extinta e as instituições de ensino superior, vigiadas. Esse modelo autoritário foi ampliado com o conhecido quinto Ato Institucional (AI-5), que promoveu novos expurgos nas universidades, o que afetou completamente o cotidiano nas instituições com a saída de muitos cientistas para o exterior e o consequente prejuízo na condução das pesquisas (SILVA, 2016, p. 471).

Quanto às mudanças administrativas estabelecidas pela Lei nº 5.540/69, sem dúvida alguma a principal delas foi a extinção das cátedras (§3º, Art. 33) e a instituição dos departamentos como “a menor fração da estrutura universitária para todos os efeitos de organização administrativa, didático-científica e de distribuição de pessoal” (BRASIL, 1969). Sobre essa questão, Graciani (1984) fez uma comparação entre os dois sistemas no que diz respeito às relações de poder implícitas neles. De acordo com a autora, houve uma evolução de uma estrutura em que a cátedra representava um cargo isolado, ocupado mediante concurso por um

único professor, para a estrutura do departamento que incorporou a carreira docente escalonada na base dos méritos:

Enquanto os direitos da cátedra eram atribuídos e representados pela vitaliciedade e liberdade de cátedra – privilégio de natureza pessoal – no sistema departamental os direitos são adquiridos por acesso à carreira conferido a qualquer indivíduo com conhecimento em determinada área do saber (GRACIANI, 1984, p. 90).

Considerando o modo de composição do Departamento, a autora afirma ainda que este é um local de trabalho onde as decisões devem ser tomadas coletivamente pelo colegiado de professores, diferentemente da cátedra onde as decisões cabiam apenas ao professor catedrático. Embora, em sua avaliação, até meados da década de 1980 as características do antigo regime ainda não haviam sido eliminadas como um todo com a organização departamental.

Outra questão levantada por Graciani (1984) sobre a estrutura burocrática das universidades brasileiras após a reforma é sobre a relação entre os outros órgãos que se tornaram obrigatórios após a nova legislação. São eles:

- a) Órgão colegiado afeito à administração superior da universidade, composto por representantes de todas as categorias, além de representantes da comunidade, incluindo as classes produtoras.
- b) Conselho de curadores, responsável pela fiscalização econômico-financeira da entidade, composto por representantes da comunidade e Ministério da Educação.
- c) Órgãos centrais de supervisão das atividades de ensino e pesquisa – como unidade de funções – situados na administração superior e compostos por representantes de docentes de todas as categorias e formação profissional.
- d) E, finalmente, a coordenação didática de cada curso, composta por um colegiado de representantes das unidades (GRACIANI, 1984, p.92).

Além desses órgãos obrigatórios, sendo “a” e “b” de cunho administrativo e “c” e “d” voltados para as decisões acadêmicas, seguiram sendo facultativos as Faculdades, Institutos e Escolas. A permanência dessas estruturas e a obrigatoriedade das outras gerou uma duplicidade: dentro de uma Escola onde existe apenas um curso, por exemplo, passou a existir uma coordenação pedagógica, um departamento (administrativo) e mais a Congregação (administrativo) da própria Escola para dirigir o mesmo curso. Graciani (1984) afirma que essa dissociação entre as funções administrativas e a coordenação pedagógica para um mesmo curso acarretaram problemas para a execução das atividades e nas

universidades onde as Faculdades/Institutos/Escolas continuaram existindo, estas últimas acabaram permanecendo à frente da administração do curso e emperrando a implantação dos outros setores.

Sobre a inserção das universidades da lógica burocrática-racional do capital, Paula (2000) apresenta um estudo com enfoque nas décadas de 70, 80 e 90 sobre o processo de modernização da USP e da UFRJ. Embora o objeto desse estudo sejam essas duas universidades, o resultado da pesquisa nos ajuda compreender como as universidades públicas se organizaram em termos de administração após a Reforma Universitária de 1968. A autora afirma que ao passo que ampliaram consideravelmente o número de alunos, docentes e funcionários a partir da década de 70, as universidades brasileiras se tornaram instituições mais complexas e foi necessário o surgimento de equipes especializadas para controlar os processos e administrar os recursos.

Segundo Paula (2000), após a Reforma de 68 houve uma busca pela racionalização e um reforço do modelo burocrático nessas instituições de ensino. Sua pesquisa verificou que parte considerável do corpo docente interiorizou a lógica da modernização capitalista e passou a perseguir incessantemente critérios de rendimento, produtividade e eficácia das atividades acadêmicas. Houve, portanto, uma legitimação do novo modelo pela maior parte dos agentes envolvidos nesse processo.

Mas autora afirma também que a burocratização e a racionalização não caminharam juntas nesse processo. Seu estudo evidenciou que a busca por uma racionalização da universidade após a reforma foi mais um plano discursivo das medidas governamentais e locais e menos práticas efetivas aplicadas nas instituições:

Na medida em que as universidades se tornaram maiores e mais complexas, o seu processo de burocratização não se deu de maneira totalmente racional e funcional. Ao contrário, as tendências verificadas no sentido de uma maior diversificação das funções universitárias, de uma divisão crescente do trabalho no interior das universidades, com conseqüente ampliação do seu quadro docente, discente e de funcionários, articularam formas de organização racional tipicamente burocráticas com processos de burocratização anárquica. [...]

Assim, os processos de burocratização que marcam a transição da universidade tradicional para a moderna podem ser entendidos mais à contraluz do esquema weberiano do que propriamente se tomarmos a interpretação weberiana no seu sentido literal de burocratização como sinônimo de racionalização (PAULA, 2000, p.191).

No caso da USP e UFRJ, durante a década de 80, ambas tiveram gestões marcantes do “processo de recrudescimento burocrático” que ampliou o sistema de controle interno do trabalho intelectual afetando o trabalho propriamente acadêmico de ensino, pesquisa e extensão. Mas, de acordo com a autora, esse processo não se caracterizou pela tendência típica à racionalização e à obediência impessoal das disposições legais. (PAULA, 2000).

Analisados os elementos que influenciaram a Reforma Universitária e o impacto que a mesma teve na organização das universidades, faz-se necessário compreender, afinal, quais foram os arranjos socioeconômicos que propiciaram essa grande mudança na política universitária brasileira. Política essa que Silva (2016) caracteriza como ambígua por ser composta de uma série de medidas modernizantes (racionalização, departamentalização, busca da eficiência, sistema de disciplinas e créditos) e ao mesmo tempo outra série de medidas conservadoras e autoritárias (regramento disciplinar, repressão político-ideológica).

Cunha (2014) defende que não é possível falar de “uma política educacional” da ditadura e que o uso no plural, “políticas educacionais da ditadura” seria mais adequado, pois, as várias políticas implementadas no período foram segmentadas, muitas vezes até contraditórias. Mas considerando as diversas políticas, o autor defende a tese de que a ditadura deixou como legado dois vetores para a educação pública: a simbiose entre Estado e capital, e a educação como instrumento de regeneração moral do indivíduo e da sociedade.

Em relação ao ensino superior, a simbiose Estado-capital é evidenciada por Cunha (2014) quando este apresenta a significativa expansão dos cursos privados. O autor afirma que ao mesmo tempo em que é realizada a Reforma Universitária ampliando o número de vagas e de investimentos em universidades públicas, “as afinidades políticas entre os governos militares e os dirigentes de instituições privadas do ensino superior fizeram com que o Conselho Federal de Educação assumisse uma feição crescentemente privatista” (CUNHA, 2014, p. 362).

Essa questão também se constitui em uma contradição das políticas educacionais da ditadura porque ao mesmo tempo em que a lei da Reforma Universitária dava preferência pela universidade como forma de organização do ensino superior, o Conselho Federal de Educação estava empenhado a facilitar o crescimento dos estabelecimentos privados, em sua grande maioria, isolados. Um desses incentivos foi a isenção fiscal das escolas privadas que foi ampliada quando

da reforma do sistema tributário nacional, que as isentou tanto dos impostos sobre bens e serviços, quanto da sua renda ampliando suas possibilidades de lucros (CUNHA,2017).

Portanto, ao mesmo passo que o regime militar atendeu a reivindicação estudantil e de outros setores progressistas ao ampliar o número de vagas nas universidades públicas e qualificar mais profissionais para mercado de trabalho e para o desenvolvimento capitalista do país, também deu condições para que o setor do ensino privado se expandisse por todo o Brasil atendendo os desejos do empresariado desse ramo. Para Cunha (2014), essa simbiose entre Estado-capital é o mesmo vetor que estará presente décadas depois no Programa Universidade Para Todos (Prouni).

Criada com a Reforma Universitária, a Universidade Federal de Pelotas é resultado do processo de interiorização do ensino superior, aliado à nova orientação de procurar aglutinar os estabelecimentos isolados em instituições universitárias. (LONER, 1994). Segundo Loner (1994), o processo de criação da UFPel foi iniciado em 1968 por professores e políticos da região, seguindo as mesmas linhas das campanhas pela federalização anteriores e envolvendo as principais lideranças políticas.

De acordo com o depoimento do professor Renato Rodrigues Peixoto, diretor da Agronomia na época, o grande movimento pela criação da UFPel foi do pessoal “da cidade” que envolvia a Faculdade de Direito, de Odontologia e o do prefeito do município. O professor afirma que os professores do curso de Agronomia não tinham tanto interesse porque já haviam se estruturado como Universidade Federal Rural do Sul no início da década de 1960, estando ligados ao Ministério da Agricultura e não ao Ministério da Educação. Assim, avaliavam que o curso não tinha tanto a ganhar com a criação da UFPel, mas, apesar da hesitação, concordaram porque tinham a compreensão de que uma universidade deveria abranger todas as áreas do conhecimento e não se concentrar em apenas um (UFPEL, 1999).

Eurico Kramer de Oliveira, professor da Faculdade de Odontologia, relembra a mobilização popular pela criação da UFPel relatando o acontecimento de vários comícios dos quais ele próprio participava, e a publicação diária de artigos no jornal local Diário Popular em favor da criação da nova instituição. Relata também que numa conferência no Conservatório de Música da qual ele participou para defender

a criação da UFPel, solicitou ao pessoal dessa escola que criassem um hino em prol da causa e que esse hino foi gravado e colocado para tocar todos os dias na Praça Coronel Pedro Osório. Em sua avaliação o movimento foi muito grande principalmente porque teve a participação muito ativa dos estudantes (UFPEL, 1999).

Gastão Pureza Duarte, que era diretor da Faculdade de Odontologia na época, relembra que um dos maiores incentivos da criação da UFPel vinha do deputado federal gaúcho Tarso Dutra. Este político teria visitado a cidade inúmeras vezes reunindo-se com os diretores das faculdades a fim de promover a criação da nova instituição e também estava presente, já como Ministro da Educação, no ato da assinatura do decreto que criou a UFPel em 1969. Sobre o decreto, o professor Gastão Pureza Duarte relembra que foi um choque quando descobriram a UFPel seria criada como fundação pública e não como autarquia, pois, todos os envolvidos tinham o entendimento de que a autarquia traria mais garantias de investimentos públicos. Mas a apesar da insistência, o governo não abriu mão de criá-la como fundação e dessa forma foi publicado o decreto no Diário Oficial (UFPEL, 1999).

O Decreto-Lei 750 foi publicado no dia 08 de agosto de 1969 criando a Universidade Federal de Pelotas “mediante a transformação e incorporação da Universidade Federal Rural do Rio Grande do Sul, e das Faculdades de Direito e de Odontologia e do Instituto de Sociologia e Política, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul” (BRASIL, 1969). A instituição foi estruturada internamente com as seguintes unidades acadêmicas: Faculdade de Agronomia "Eliseu Maciel", Faculdade de Ciências Domésticas (que já estava em funcionamento na Universidade Federal Rural do Sul), Faculdade de Direito, Faculdade de Odontologia, Faculdade de Veterinária e Instituto de Sociologia e Política.

O decreto previu também a agregação do Conservatório de Música de Pelotas, da Escola de Belas Artes "Dona Carmem Trápaga Simões" e a Faculdade de Medicina da Instituição Pró-Ensino Superior no Sul do Estado. Essa agregação era necessária para atender a exigência da diversificação de áreas do conhecimento para criação de uma universidade e possibilitou que essas unidades fossem incorporadas nos anos seguintes.

Após o ato de criação da UFPel foi nomeado o primeiro reitor o professor Delfim Mendes Silveira, na época diretor da Faculdade de Direito, que a administrou a universidade até 1977. Esses primeiros anos de existência da instituição foram

marcados pela expansão do número de cursos e de alunos, e também pela fase de estruturação da universidade com a implantação dos seus órgãos administrativos, reformulação e adequação das antigas unidades e criação dos institutos básicos. As novas unidades foram se constituindo ao longo dos anos, algumas a partir de novas necessidades e outras pelo desmembramento de cursos no interior das unidades já estabelecidas (UFPEL, 1999).

Em discurso na abertura de um seminário sobre o Plano de Desenvolvimento Físico da UFPel em 1984, o reitor da época, professor José Emílio Gonçalves Araújo, afirmou que o processo de unificação dos cursos, unidades e órgãos dos mais variados que formavam o espólio recebido pela nova universidade não era tarefa fácil de ser executado e naquele momento, já no final da sua gestão, essa tarefa ainda estava longe de ser cumprida. (UFPEL, 1999).

A própria forma de criação da UFPel e o momento político em que ela ocorreu, não permitiram que o seu desenvolvimento seguisse um plano diretor. Por ter sido gerada no contexto da Reforma Universitária e de um governo militar autoritário, a instituição buscou se adequar aos parâmetros que presidiram sua implantação. “Sendo assim, não havia como unificar setores, anteriormente isolados, com regimes e experiências diferentes, num todo harmônico e coerente, dentro de uma proposta universitária pensada e gestada pela comunidade interna e externa” (UFPEL, 199, p. 38).

As gestões que se sucederam até meados dos anos 1990 sempre tiveram a preocupação de implantar condições materiais básicas para a estruturação física e administrativa da universidade, havendo um esforço, inclusive, de planificar o desenvolvimento da instituição perseguindo a aproximação física dos diversos *campi*. Mas as dificuldades financeiras e de ordem interna foram considerados impeditivos do avanço dessas questões (UFPEL, 1999).

Sobre essa questão o estudo de Jantzen (1990) aponta que o espaço físico da UFPel traduz a sua história de aglutinação apenas no plano simbólico, neste caso jurídico, mas não no plano material. Para o autor, a estrutura desordenada da instituição reflete as tentativas de organizar a administração e a prática pedagógica para solucionar os problemas localizados e imediatos. A sua estrutura espacial não foi planejada para atender as necessidades da instituição porque, na verdade, as necessidades e os fins da instituição ainda não haviam sido formulados racionalmente.

O diagnóstico de Jantzen (1990, p.310) é de que os elos das unidades entre si e com a administração central não estabelecem uma comunicação racional permitindo que cada uma aja de acordo com suas necessidades. Como se cada instituição ligada à administração central conhecesse apenas o seu lugar dentro da máquina, não a máquina como um todo. A conclusão da pesquisa do autor segue no sentido de mostrar que a UFPel subverteu algumas das orientações da Reforma Universitária no que diz respeito à estruturação administrativa:

Os centros, idealizados por Rudolph Atcon, nunca chegaram a ser implantados na UFPel. Era racionalidade demais. Contrariando os princípios da Reforma, acabou-se por duplicar muitos meios para os mesmos fins. Casa curso acabou por organizar-se de forma autônoma e independente um do outro. O corporativismo profissional ou de setores especializados do saber negou as possibilidades de interdisciplinaridade, ou mesmo de “racionalização” da Reforma (JANTZEN, 1990, p.313).

Jantzen (1990, p. 314) chega a afirmar que “a burocratização da UFPel tornou-se um fator de amortecimento dos choques modernizadores, por mais paradoxal que isso possa parecer” e que “a burocracia serviu para dar uma forma jurídica aos conflitos da UFPel”. O autor exemplifica ao relatar que o Ministério da Educação, em mais de uma ocasião, prometeu recursos para UFPel desde que esta desenvolvesse um projeto para sua estrutura e que, a elaboração e aprovação de qualquer plano na universidade tradicionalmente esbarravam em suas querelas internas respaldadas por sua burocracia.

Esse quadro da UFPel desenhado por Jantzen (1990) e pela obra comemorativa UFPel (1999) apresenta uma instituição que foi criada dentro de uma proposta racionalizadora, mas que não organizou sua estrutura física, administrativa e acadêmica de forma racional, apesar de ter assumido um fazer administrativo burocrático. Sua situação nos anos 1990 vai ao encontro do estudo de Paula (2000) que demonstra que burocratização e racionalização não andaram juntas no processo de transformação impulsionado pela Reforma Universitária de 1968.

E mesmo com a aparente dedicação das suas sucessivas gestões em melhorar sua área física, adquirir novos equipamentos, e informatizar todas as unidades, a escassez de recursos para manutenção e para novos investimentos fez com que a UFPel virasse o milênio como uma instituição com instalações físicas em mau estado de conservação (UFPEL, 1999). O que efetivamente promoverá uma mudança desse quadro é a implantação, pelo governo federal, do Programa de

Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) pelo governo federal a partir de 2008, cujos desdobramentos na UFPel analisaremos a seguir.

5 O REUNI E A ADMINISTRAÇÃO DA UFPel

O Programa de Apoio à Reestruturação e Expansão das Universidades Federais pode ser considerado, ao lado das transformações instituídas pela Lei nº 5.540, como uma das mais amplas e profundas políticas de ampliação e reestruturação das instituições federais de ensino. Instituído no governo Lula, o REUNI teve como objetivo criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais (DUQUIA; RODRIGUES, 2018).

No entanto, ao analisar as metas do programa, Rodrigues e Silva (2019, p. 97) afirmam que o “enunciado carregado de boas intenções se esvai diante do tom produtivista e economicista que brota dali”. Para exemplificar a afirmação, os autores mostram que ao estabelecer a sua meta global, o Reuni deixa explícito o comportamento que espera das instituições, pois exige a elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para noventa por cento e da relação de alunos de graduação em cursos presenciais por professor para dezoito, ao final de cinco anos. Além disso, para estimular o alcance dessa meta condiciona o financiamento e os repasses adicionais às instituições ao cumprimento das metas previstas no cronograma da proposta aprovada. (RODRIGUES; SILVA, 2018)

Koglin (2018) observa que a implantação e implementação do REUNI na UFPel, assim como em outras universidades, não ocorreu imune a polêmicas e questionamentos. Segundo o autor, embora a comunidade tenha participado dos debates através dos Conselhos representativos, a forma como foi implantado sem uma discussão aberta com a comunidade acadêmica e a sociedade, foi uma das principais reclamações dos Conselheiros que questionavam a adesão ao programa pela Instituição. Ainda segundo o autor, a exigência de adesão ao programa já com o cumprimento de metas antes da liberação dos recursos, mostra inexistência de um planejamento mais estruturado com vistas a adequar primeiramente as condições físicas e humanas para atender a nova demanda (KOGLIN, 2018).

Duquia e Borges (2016) afirmam que devido ao desejo de modernizar-se e à necessidade de buscar recursos, a UFPel aderiu ao programa sem, no entanto, avaliar as possíveis implicações. Assim, a partir do estabelecimento de uma espécie

de contrato de gestão, prática que remonta os anos 1990 no Brasil e fortalece o discurso da busca por resultados, as autoras evidenciam uma intensificação do processo de empresarização da UFPel pós REUNI:

Neste cenário, a auto responsabilização da universidade pelo alcance de metas e objetivos fixados pelo governo, a supremacia de aspectos quantitativos sobre os qualitativos e o fortalecimento de uma disputa por recursos financeiros (interna e externamente) tornam-se práticas cada vez mais comuns naquela instituição. (DUQUIA; BORGES, 2016, p. 7)

Duquia e Rodrigues (2018) analisaram os impactos do Reuni na estrutura organizacional da UFPel e concluíram que após a implementação do programa a instituição passou a apresentar mais rigidez e complexidade. O estudo, realizado a partir de três eixos - complexidade, coordenação e centralização – apresentou os seguintes resultados:

- Complexidade: Em relação a esse aspecto os autores afirmam que o aumento do número de discentes, docentes e técnicos implicou na alteração da estrutura organizacional com o aumento da divisão vertical, horizontal e espacial do trabalho;
- Coordenação: Para os autores, o aumento da complexidade afetou as atividades de coordenação que precisaram se intensificar e lançar mão de instrumentos legais de controle dos processos de trabalho, das metas e das regras gerais da instituição;
- Centralização: Os autores identificaram que a partir da implantação do Reuni houve o início de um lento processo de descentralização do poder anteriormente muito ligada à figura do reitor. Tendo a expansão da universidade como um todo gerado a necessidade de mais tomadas decisão, essas precisaram ser distribuídas entre os níveis hierárquicos inferiores à administração central.

A partir dessa breve contextualização, passaremos à análise dos dados obtidos por meio das entrevistas semiestruturadas com a finalidade de caracterizar a administração da UFPel após o Reuni. Aplicando-se método de análise do conteúdo, os dados transcritos das entrevistas foram agrupados de acordo com as definições operacionais e analisados conforme segue.

5.1 A ADMINISTRAÇÃO PATRIMONIALISTA

No presente tópico serão analisadas as características patrimonialistas da administração da UFPel a partir dos traços identificados no referencial teórico e operacionalizados nos seguintes indicadores: *Gestão personalista, corporativismo, quadro administrativo não-profissional e favoritismo como meio de ascensão social*. Sobre os indicadores *preferência pela informalidade e personalização do poder* não foram obtidos dados significativos.

A partir do indicador *gestão personalista* buscou-se averiguar se na administração da UFPel se faz presente aspectos como a apropriação do cargo pelo servidor que o ocupa e como a concentração de poder em torno de uma pessoa ou grupo de pessoas cuja autoridade é legitimada pela tradição.

Sobre a apropriação do cargo, um dos entrevistados afirma que não identifica na instituição pessoas que tenham permanecido por muito tempo exercendo a mesma função a ponto do cargo ser confundido com a pessoa em si, nem em cargos eletivos e nem em funções administrativas. Já os outros dois entrevistados são contundentes em afirmar o contrário.

O Entrevistado 1 avalia que

[...] os próprios processos de trabalho são muito afeitos às pessoas. Foi uma dificuldade muito grande constituir processos de trabalho, cria-los e traduzi-los para que eles fossem colocados, por exemplo, no SEI² [...], na medida em que toda a burocracia da universidade estava determinada pelo servidores técnico-administrativos e pelos professores. Não existia uma estrutura que pensasse o público”. E identifica que na “estrutura administrativa há pessoas que ficavam décadas, inclusive dentro da nossa gestão, pelo fato da forma como a universidade se estrutura e da forma como ela se reproduz, porque ela não produz formação continuada [...]. Então, tu não consegues, inclusive, constituir pessoas com as qualificações necessárias para certas estruturas administrativas. Então essas pessoas vinham de longa data atravessando gestões com perfis político-ideológicos diferenciado, mas isso dá conta da realidade da UFPel (ENTREVISTADO 1).

No mesmo sentido, o Entrevistado 3 afirma que identificou no início da sua gestão

² O Sistema Eletrônico de Informações (SEI) é um sistema desenvolvido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4) que engloba um conjunto de módulos e funcionalidades com vistas à promoção da eficiência administrativa. Suas principais características incluem suporte à produção, edição, assinatura e trâmite de processos e documentos, proporcionando desta forma, a virtualização destes. Além disso, o SEI reduz o tempo de realização das atividades por permitir a atuação simultânea de várias Unidades/Setores em um mesmo processo, ainda que distantes fisicamente. Na UFPel, o SEI começou a ser utilizado em novembro de 2017.

[...] a confusão entre alguns setores e pessoas. Por exemplo, aqui na UFPel, a pauta de orçamento ela pertenceu a uma pessoa, tinha um cara que fazia isso durante 25, 30 anos independente da gestão. [...] A gente tinha isso no orçamento, a gente tinha e tem ainda um pouco disso no CRA, [...] aqui no gabinete, nas portarias... o pessoal confunde portarias com o Servidor X, as pessoas confundem o CRA com a Servidor Y e com a Servidor Z (ENTREVISTADO 3).

O mesmo entrevistado afirma que esses são apenas alguns exemplos de pessoas que recebem tratamento de autoridade por serem detentoras exclusiva de um conhecimento, mas que esse fenômeno é comum em muitos setores nos quais se repete a seguinte orientação: “Se tu quer falar sobre o assunto ‘A’ tu tens que falar com o fulano de tal, não tem mais ninguém que pode falar sobre isso” (ENTREVISTADO 3).

Apesar de esses dois entrevistados terem identificado a existência desse tipo de apropriação de cargo em virtude do detrimento exclusivo do conhecimento que envolve o exercício da função, cada um deles afirma ter lidado de forma diferente em relação a esse aspecto. O Entrevistado 1 afirma que como não era possível trazer pessoas de fora da universidade para ocupar os cargos de confiança, “a gente tem que contar com as pessoas que tem na UFPel e essas estruturas se reproduziam com pessoas que dominavam certas áreas de conhecimento” (ENTREVISTADO 1).

Por outro lado, a gestão do Entrevistado 3 assumiu a concepção que esse tipo de apropriação de cargo é prejudicial para a instituição:

Quando a gente assumiu, eu não tinha nada contra a pessoa, mas a gente pensava enquanto grupo ‘a gente precisa que esse cargo institucional, não seja pessoal [...] Era comum, e nós, como gestão, resolvemos inclusive romper com isso sabendo dos traumas que isso geraria. A gente rompeu a gente praticamente, todos os casos que a gente identificou isso, a gente resolveu romper. E não por desrespeito às pessoas, mas por respeito à instituição. [...] E a gente tenta mostrar que por mais que essas pessoas sejam super comprometidas e competentes, que a gente precisa institucionalizar os processos (ENTREVISTADO 3).

Além da apropriação de cargo, os entrevistados identificaram outros tipos de autoridade que não estão ligados à permanência por longo tempo em uma determinada função, como é o caso da autoridade do gestor que não ocupa mais o seu cargo. “Existe uma autoridade do ex-gestor que é concreta. Muitas vezes, ex-gestores, dependendo da qualidade da gestão que fizeram, eles são tratados como autoridade. Não formalmente, mas como alguém pra te ajudar a resolver alguma coisa” (ENTREVISTADO 3).

E há também os casos em que a autoridade não se concentra necessariamente em torno de uma pessoa, mas em torno de um grupo de pessoas. Um dos entrevistados identifica que

[...] tem pessoas, tem grupos políticos que se constituíram ao longo da história e que dominam a estrutura da universidade até hoje, que permanecem como seus integrantes na direção de certas faculdades. Tem faculdades que é o mesmo grupo que permanece por muito tempo, não a mesma pessoa, mas o mesmo grupo, a mesma pessoa indo e vindo sempre porque nós temos uma legislação que permite dois mandatos, mas havia uma variação: vai na direção, vai na coordenação de curso, passa quatro anos e retorna (ENTREVISTADO 1).

Como se percebe, esse tipo de concentração de poder já não é mais legitimado pelo conhecimento, mas pela tradição de se conduzir aos cargos pessoas identificadas com determinado grupo. O Entrevistado 1 entende que

[...] toda a estrutura de poder da universidade é afeita aos grupos que a comandam e isso é cara de como a UFPel foi construída: ela foi construída por um grupo de pessoas dominantes que vinham de uma estrutura onde era muito forte o patrimonialismo e que entendiam a universidade como uma forma de elas exercerem o seu poder (ENTREVISTADO 1).

E completa que, na maior parte dos casos, os focos de poder giram em torno de figuras masculinas que mantém os seus nomes lembrados por sempre estarem envolvidos nesses grupos tradicionais. Este é um aspecto bastante característico do patrimonialismo brasileiro que consiste na reprodução da autoridade patriarcal, ainda predominante na sociedade brasileira, dentro das organizações públicas.

Identificou-se também que, em determinada gestão, a concentração de poder estava em torno do próprio reitor. A identificação desse aspecto se deu, principalmente, quando os entrevistados foram questionados sobre o planejamento da universidade.

Teve uma época em que o planejamento da universidade era só do reitor. O reitor planejava a universidade e ninguém sabia qual era o plano, algumas ideias inclusive eram boas, só que elas não eram debatidas com ninguém e quando tu não debate com ninguém, naturalmente tu vai ter ideias boas e ideias ruins, e ninguém vai validar as tuas ideias (ENTREVISTADO 3).

[...] tudo estava afeito à administração central e no limite ao reitor. Não era raro, por exemplo, querer que o reitor se ocupasse da reforma de um banheiro de uma unidade, ou de uma goteira que estava acontecendo em tal local, ou de um portão que tinha que ser aberto. (ENTREVISTADO 1)

Explicando sobre como era realizado o planejamento em sua gestão, o Entrevistado 2 afirma que, no seu entendimento

[...] as ideias surgem sempre de quem está dirigindo, cada reitor tem um tipo de ideia, uma perspectiva e aí gente discute aqueles ideias com um

grupo pequeno, que são alguns pró-reitores, as pessoas mais próximas. [...] Eu acho que a gente faz as propostas no momento de uma eleição, tá eleito, agora vai implantá-las. Então o grupo que estava na gestão tinha as ideias e o setor de planejamento fazia a proposta. Mas isso passava, necessariamente, pelo Conselho Universitário (ENTREVISTADO 2).

O entrevistado justifica que o planejamento era feito dessa forma porque não considera ser possível discutir todos os planos da instituição:

Não tem como fazer! Não posso fazer, a cada ideia que tiver eu não vou fazer uma grande assembleia e dizer “a minha ideia é essa!”. E aí ficam discutindo durante dois ou três anos pra depois sair alguma coisa diferente. Então eu sempre fui contra isso, acho que o assembleísmo não resolve (ENTREVISTADO 2).

O Entrevistado 3 aponta que é comum na universidade esse entendimento de que o reitor é o centro do poder e de decisão. Relata que é comum, por exemplo, um departamento submeter um processo ao COCEPE e diante de alguma negativa deste conselho, os autores do processo procurarem o reitor ou vice-reitor para fazer uma conversa paralela para tentar reverter a decisão, sem ter a compreensão que o COCEPE é um instância superior a esses cargos. De acordo com o entrevistado, esse tipo de tradição atrapalha a gestão da universidade porque fica gerando tensão para o gestor que precisa assumir a postura denegar essas solicitações a todo o momento. Em uma fala que evidencia que há uma mudança no sentido de descentralização do poder da figura do reitor - e que a mesma ainda não foi absorvida pela totalidade da instituição - ele afirma também que

[...] até um certo momento, alguns grupos na primeira sinalização de que acabou a política de balcão, eles entendem. E têm outros grupos que não, eles ficam insistindo, eles ficam remoendo a pauta. [...] Essa forma de resolver as coisas indo a balcões e gabinetes, ela não existe mais e as pessoas tem dificuldade às vezes de se acostumar com essa nova realidade (ENTREVISTADO 3).

A questão do *corporativismo*, que trata da existência de grupos de indivíduos que interferem nas decisões para obter benefícios próprios, aparece principalmente na fala no Entrevistado 3. Primeiramente, esse entrevistado levanta a questão da “não-chefia”. Segundo o entrevistado, essa é uma prática comum nos setores administrativos e funciona como um mecanismo de proteção da categoria dos técnico-administrativos.

Existe uma questão no serviço público que é muito materializada aqui na UFPel, na minha percepção, que é a não-chefia. É a chefia não exercer o papel de chefia. ‘Já que um dia ele pode vir a ser meu chefe, eu não vou

exercer a minha chefia'. E isso é uma falta de compromisso com o público (ENTREVISTADO 3).

Com as chefias abrindo mão de exercer o seu poder fazendo as cobranças necessárias da sua equipe, a figura do chefe cria uma autoproteção para o momento em que possivelmente voltará à posição de subalterno e ao mesmo blinda sua equipe de possíveis críticas e avaliações de desempenho negativas. E essa proteção ultrapassa os limites da personalidade, pois a motivação não está fundada em amizades ou relações pessoais, mas sim na proteção da categoria de técnico-administrativos à qual chefia e chefiados pertencem. De acordo com Entrevistado 3, esse corporativismo acaba se colocando frente dos interesses públicos quando, por exemplo, uma avaliação de desempenho é mal executada: “[...] eventualmente eu vejo servidores que são extremamente descomprometidos e daí eu olho o parecer e o parecer diz que está tudo acima do esperado” (ENTREVISTADO 3).

Outro espaço no qual o Entrevistado 3 identifica a presença de outro tipo de corporativismo, agora político, é nos debates dentro do Conselho Universitário. Segundo sua avaliação, tem sido comum em reuniões deliberativas do CONSUN a atuação de grupos que agem marcando posição em benefício próprio em detrimento do interesse público. O entrevistado cita dois exemplos de ações onde se percebe a atuação desses grupos agindo para demarcar sua oposição em relação à gestão:

[...] quando a gente propôs uma política de cotas para a pós-graduação algumas pessoas que a vida inteira sonharam por isso, tá no DNA delas, [...] no CONSUN se manifestarem contrárias. Não contrárias de votar contrário, mas de ficar tentando desgastar a pauta pra ver que não dava certo só pra desgastar a gestão, não pensando no interesse público. Eu vi agora, mais recentemente, tem gente de sindicato indo contra ideia de plebiscito (ENTREVISTADO 3).

O Entrevistado 3 afirma que percebe também que a mesma estratégia é colocada em funcionamento pelos conselheiros que desejam apoiar as propostas da gestão no CONSUN votando a favor das pautas sem criticidade:

[...] eles, às vezes, ficam constrangidos de ir contra uma proposta. Eu digo “não, vocês não podem ficar constrangidos”, vocês são o controle social, nesses casos vocês tem que [votar contra] até pra ver que a gente tá errado. Então eu vejo imaturidade nesse assunto [...] as pessoas não conseguem fazer o julgamento do que é melhor para o interesse público, que é o que nos motiva, deveria motivar, as pessoas começam a pensar pequeno, em corporações, em grupos políticos, em ganhos” (ENTREVISTADO 3).

Sobre o *quadro administrativo não-profissional* que é uma característica da administração pública patrimonialista e consiste na contratação de pessoas a partir de indicações de confiança, os entrevistados tendem a afirmar que essa prática não existe mais após a aprovação do Regime Jurídico Único (Lei 8.112/89) que regulamentou a exigência por concurso público. De fato, desde os anos 1990 o concurso público é a única forma de ingresso para o quadro administrativo e docente da universidade. Na análise do indicador *gestão personalista* já discutimos a problemática dos concursos docentes em relação à quebra da impessoalidade, que também enquadraria a temática no indicador *quadro administrativo não-profissional* visto que envolve a indicação de preferências por determinados candidatos por parte da banca ou de membros do departamento que realiza o concurso. Não vamos, portanto, reproduzir aqui essa discussão que já fizemos, apenas registrar-se que o favorecimento de candidatos nos concursos docentes, além da quebra da impessoalidade, acaba por produzir um quadro de pessoal não alinhado com o interesse público.

Apesar da afirmação inicial dos entrevistados de que a única forma de admissão são os concursos públicos, após insistir na questão e questioná-los sobre a contratação de terceirizados, verifica-se que a prática de indicação pessoal para contratação persistiu ao longo do tempo. O Entrevistado 2 expõe que, sobre os terceirizados

[...] terceirizados houve um período em que não houve concursos, era FAU e as fundações, que definia. Mas tinha situações excepcionais que agente precisava de gente de um momento pro outro e os próprios pró-reitores já indicavam, já conheciam alguém ou gente lá de dentro que indicava uma pessoa e aproveitava na hora porque não tinha alternativa. Em casos, assim, de necessidade imediata. E depois, a FAU se encarregava de fazer a seleção. Em alguns casos se abria licitação para empresas, e outras situações ainda eram as fundações, principalmente no Hospital (ENTREVISTADO 2).

O que o Entrevistado 2 relata é que para determinadas atividades da universidade havia empresas terceirizadas licitadas, mas para outras, e em especial no Hospital Universitário, havia uma espécie de terceirização das atividades através da contratação pelas fundações de apoio. É nestes casos que o entrevistado relata que existia indicação direta de pessoas a serem contratadas sem prévia seleção, e que depois esse quadro mudou quando as fundações começaram também a fazer seleções públicas.

O Entrevistado 3 afirma que atualmente a gestão não tem ingerência sobre a contratação dos terceirizados, mas que em gestões passadas isso acontecia:

Já houve momentos em que a UFPel tinha mais ingerência nisso e nós adotamos uma postura de impessoalidade nisso. [...] Tu não tem ideia quantas vezes nos primeiros meses de gestão, como eu era procurado por gente que queria emprego, ou pra própria pessoa ou pra um familiar via empresas terceirizadas. E isso mostra um pouco que isso já aconteceu, por que senão as pessoas não estavam me procurando né? (ENTREVISTADO 3).

Havia uma ideia inicial de que *indicador favoritismo como meio de ascensão social* seria apurado nas entrevistas a partir do questionamento sobre os critérios de seleção de pessoas para ocupar os cargos de direção e as funções gratificadas. Isso porque esses são cargos são dotados de remuneração extra ao salário dos servidores e implicam também em uma posição de prestígio dentro da organização. Mas os relatos que se obteve foram no sentido de que a afinidade pessoal, favoritismo, não influenciam na nomeação desses nomes.

O Entrevistado 2, por exemplo, afirma que levava em consideração principalmente o conhecimento da pessoa na área de atuação. Os entrevistados 1 e 3 acrescentam outros parâmetros para a decisão, principalmente em relação ao alinhamento político da pessoa que vai ocupar o cargo ao programa da gestão. Nesse sentido, um dos entrevistados afirma que tinha como critério “em primeiro lugar, um compromisso político com o nosso programa de gestão, um compromisso político bastante forte” (ENTREVISTADO 1) e o Entrevistado 3 diz que

[...] fez uma questão central que era alinhamento programático, este ponto era central pra nós. E alinhamento programático não era alinhamento ideológico pra votar no mesmo partido que um vota, pelo contrário, a gente tem amplitude nisso. Mas alinhamento com o programa. Ninguém hoje exerce cargo de chefia na administração da UFPel se estiver em desacordo com as propostas políticas que foram eleitas pra tocar” (ENTREVISTADO 3).

Além do alinhamento político, questões técnicas são levadas em consideração. O Entrevistado 1 afirma que “critérios técnicos eram observados no sentido de que as pessoas que efetivamente estivessem engajadas, tivessem condições de desempenhar aquela função” (ENTREVISTADO 1). O Entrevistado 3 acrescenta ainda outros parâmetros:

Acho que o critério é uma mistura de quatro coisas: alinhamento programático, confiança, liderança e reconhecimento dos chefiados, e capacidade técnica. Eu acho que é o equilíbrio entre essas quatro coisas

que faz com que a gente escolha uma pessoa e não escolha outra (ENTREVISTADO 3).

Sobre a metodologia de escolha dessas pessoas, o Entrevistado 1 relata que

[...] a gestão é muito grande e complexa, são dezenas e dezenas de cargos comissionados, dezenas e dezenas, até centenas se agente somar os FGs. Então o gestor, ele não tem condições, de indicar e nem de validar essas pessoas. Então nós tínhamos um grupo político que fundamentalmente era baseado nos pró-reitores que, digamos, eram o grande filtro da possibilidade da gente ter alguma chance de que esses critérios realmente se efetivassem (ENTREVISTADO 1).

Outro entrevistado relata que também não participa necessariamente do processo de escolha “eu não fico burocraticamente, cada vez que a gente vai escolher alguém, olhando pra essas 4 coisas. Mas naturalmente é isso que acontece” (ENTREVISTADO 3)...

5.2 A ADMINISTRAÇÃO BUROCRÁTICA

No presente tópico serão analisadas as características burocráticas da administração da UFPel a partir dos traços identificados no referencial teórico e operacionalizados nos seguintes indicadores: *Sistemas racionais de normas e regras técnicas, impessoalidade nas relações, documentação dos processos administrativos, quadro administrativo com competências determinadas, decisão apoiadas em aspectos técnicos, hierarquia oficial, e especialização do trabalho e qualificação profissional.*

Uma característica da administração burocrática identificada de forma significativa nas entrevistas é a presença *de sistemas racionais de normas e regras técnicas* que dizem respeito à existência de leis, normas e regras que estabelecem como a gestão deve ser feita. A primeira impressão sobre esse tipo de controle é de que ele é um fator limitador da autonomia dos gestores. Sobre isso, um entrevistado afirma que “gerir uma universidade é algo bastante complexo, tem um conjunto importante de amarras legais [...] onde a gente tem um grau bastante limitado de atuação” (ENTREVISTADO 1).

A percepção do Entrevistado 2 vai ao encontro:

[...] os reitores que são os administradores principais de uma universidade tem que funcionar trabalhando com objetivos bem definidos e ao mesmo tempo com recursos sempre escassos, e com regramentos terríveis que funcionam como se todos os gestores fossem... [...] regramentos são feitos transmitindo a ideia de que todos podem se beneficiar daqueles recursos.

Então é uma coisa muito perigosa, é um cerceamento da atividade da universidade que deveria ter autonomia” (ENTREVISTADO 2).

Referindo-se aos exageros da burocracia, o entrevistado afirma ainda que

[...] se tu vai dar bola pra toda burocracia não acontece nada. Tinha certas decisões que eram tomadas pelo próprio pró-reitor ou por mim e pronto. Se não, não se conseguia fazer nada. A burocracia é um grande inimigo de qualquer... a burocracia é um problema muito sério para desenvolver qualquer coisa. Teria que ter um meio de desburocratizar, não sei como (ENTREVISTADO 2).

Por outro lado, o Entrevistado 3 entende que, apesar do Brasil ser um país muito burocrático e com muitos documentos desnecessários que atravancam os processos, ele não se considera um crítico tão feroz à burocracia: “[...] eu realmente acho que o regramento hoje vigente no país bem aplicado não é excessivamente burocrático, o problema é quando ele é mal aplicado. E no caso da UFPel tem casos em que ele é mal aplicado” (ENTREVISTADO 3).

É interessante constatar também que, na percepção do Entrevistado 2, houve uma mudança no sistema de normas e regras aplicadas às universidades após a implantação do REUNI.

O efeito que teve o REUNI foi, ao expandir, exigir que a gente fizesse adaptações, e tudo se adaptou. [...] É claro que tendo pouca gente pra muitas ações e, por outro lado, as cobranças ao nível federal são muito grandes. O que eu quero dizer com cobranças, são novos regramentos que surgem toda hora, é tribunal de contas que não interessa a ele se tem dinheiro pra fazer tudo ou não, as cobranças são que as regras sejam seguidas. [...] Eu acredito que com o tempo foi cada vez sendo mais intenso esse exagero de burocratização, foi piorando. Se a gente comparar 2005 até 2012 houve um gradativo aumento das exigências burocráticas originados lá de cima, do governo central, com regramentos e com muito detalhe burocrático que exigia gente, até pessoas que não tinham conhecimento para atender aquilo. Era muito comum (Entrevistado 2).

Segundo o entrevistado, a universidade e seus servidores não estavam preparados para operar o novo conjunto de regras e exigências por parte do governo federal que acompanharam a implantação no programa REUNI. Além do despreparo, na fala do Entrevistado 2 é possível identificar diversas vezes a constatação de que havia poucas pessoas para executar o novo volume de trabalho, e que esse contingente não aumentou na mesma proporção das novas tarefas que precisavam ser executadas.

Outra questão apontada pelo Entrevistado 2 é a de que neste período de implantação do programa foi necessária a criação de setores internos de controle

que, em sua avaliação, não obtinham muito sucesso pela falta de pessoas para operá-los.

[...] Se criou algumas áreas de controle, por exemplo, a Auditoria Interna foi criada na nossa gestão. Mas não tinha gente e tinha regramentos muito específicos para poder fazer essa auditoria. [...] Se criou também uma coordenadoria de convênios, porque os convênios também tinham que seguir e seguem uma série de regras definidas por lei, então tinha que ter uma coordenação que não existia... a gente tinha convênios participantes da universidade com as fundações, mas a gente não tinha controle daqueles recursos por falta de gente (ENTREVISTADO 2).

Essa justificativa do quantitativo inferior ao desejado do número de trabalhadores na instituição não aparece nas demais entrevistas, podendo ser um reflexo do primeiro impacto causado pela implantação do REUNI sobre a distribuição das atividades na instituição. Sobre a questão dos órgãos de controle interno e externo, o Entrevistado 1 afirma que

Tem diferentes níveis de controle. Eu diria que o MPF é uma estrutura de controle, nós temos o TCU que também tem toda uma interferência e um amplo espectro de poder sobre a universidade, e tem também a CGU que também tem uma estrutura de controle muito forte (ENTREVISTADO 1).

Na avaliação do terceiro entrevistado

O nosso controle externo [...] ele é muito rigoroso. E eu acho que o nosso controle externo é uma chancela de como a administração pública das universidades é boa. Porque nós temos a auditoria interna, que é um órgão de controle externo praticamente que tá aqui dentro, nós temos CGU, nós temos TCU, nós temos MPF que tangencialmente também é um órgão de controle nosso, e na prática não tem se identificado nada de grave na administração da universidade. Eu acho que os atos administrativos são muito bem controlados (ENTREVISTADO 3).

Outra característica da administração burocrática a preocupação em estabelecer a *impessoalidade nas relações* na busca de constituir uma linha clara de autoridade entre os membros da organização, e entre a organização e o público externo. Sobre a impessoalidade entre chefias e chefiados, por exemplo, os Entrevistados 2 e 3 constatarem que são comuns as relações de amizade nos setores; O Entrevistado 2 entende que as relações

[...] eram profissionais, mas se criou um vínculo de amizade bem grande, mas isso depende de cada pessoa. Eu vejo que isso depende dos administrados em diferentes níveis, acho que houve as duas coisas. Acho que se desenvolveu uma relação não só de chefes e subordinados, e pelo menos que eu notasse, e comigo principalmente, eu pra mim tinha facilidade em me relacionar com todo mundo, independente do nível (ENTREVISTADO 2).

Em acordo com o Entrevistado 2, o Entrevistado 3 fala que

Sobre a questão dos vínculos, tanto de amizade como de qualquer outra coisa... o que é que eu vejo... eu vejo que na universidade isso é comum e é meio que inevitável. Porque os setores não são tão grandes, as pessoas trabalham lá há 15, 20 anos seguidos. Então é óbvio que as pessoas criam relações de amizade e daqui a pouco um dos amigos vai virar chefe (ENTREVISTADO 3).

Ao mesmo passo que considera inevitável que os servidores estabeleçam relações pessoais entre si, o Entrevistado 3 chama atenção de que a gestão precisar ter a preocupação de agir quando acontecem situações de impedimento:

[...] quando as chefias se enquadram no que se chama de impedimento, aí se deve desenquadrar do quadro chefia. Que foi o que aconteceu conosco na Pró-Reitoria administrativa, o Servidor X virou pró-reitor e a Servidora Y que era esposa dele trabalhava ali. A gente transferiu ela para outra Pró-Reitoria (ENTREVISTADO 3).

Tanto para o Entrevistado 1, quanto para o Entrevistado 3, a quebra da impessoalidade pode gerar dificuldades para administração. O Entrevistado 1 afirma que quando iniciou sua gestão, encontrou uma situação problemática em relação a este tema, o que demandou medidas específicas para saná-la:

A UFPel tinha uma tradição muito forte de relações pessoais, as relações eram muito pessoalizadas. [...] Então a gente procurou criar normas legais inclusive para regular essas relações com base no próprio preceito constitucional, o art. 37, da impessoalidade. E demos tratamentos impessoais, inclusive criando editais para acesso de recursos que antes eram dados diretamente pelo reitor (ENTREVISTADO 1).

Por sua vez, o Entrevistado 3 afirma que um dos problemas gerados pela quebra da impessoalidade é o favorecimento através do engavetamento de processos. Nessas situações, o servidor que está em posse do processo e que deseja que sua tramitação seja lenta para beneficiar alguém ou a si próprio, guarda o processo impedindo que ele tramite.

Tem muitos processos que eu recebo aqui no gabinete que ficaram parados por seis, sete anos. Tem um exemplo concreto que posso te dar: teve um caso da CPPAD [...] de um servidor que deu um soco numa mulher, dentro da universidade. O caso ficou 8 anos parado, 8 anos... a Delegacia da Mulher, Lei Maria da Penha, em todas instâncias judiciais houve a adequada punição e no âmbito administrativo não houve nada. E eu como gestor [...] fui obrigado a arquivar o caso porque estava prescrita qualquer punição disciplinar por causa do tempo (ENTREVISTADO 3).

Esse tipo problema, segundo o Entrevistado 3, tende a diminuir com a implantação do SEI – sistema informatizado de tramitação de processos – porque a partir dele é possível o controle exato das tramitações.

No que diz respeito às relações com o público externo à universidade, a impessoalidade pode ser discutida a partir da perspectiva dos concursos públicos. É consenso entre os três entrevistados que o recrutamento de servidores é feito exclusivamente por essa via e em obediência a uma legislação específica, e o Entrevistado 2 não fez nenhuma ressalva sobre o assunto. Sobre o concurso para técnico-administrativo, o Entrevistado 3 afirma que “pra técnico o processo me parece muito impessoal, felizmente. O processo de seleção de técnico da UFPel ele basicamente não permite nenhum tipo de favorecimento [...]. Ele é muito bem feito” (ENTREVISTADO 3).

Porém, sobre o concurso para docentes, tanto o Entrevistado 1, quanto Entrevistado 3 concordam que há processos problemáticos. O Entrevistado 1 ressalta que os concursos para docentes são feitos nos departamentos - cada qual com suas especificidades e relações de poder - e que, caso seja cometida alguma irregularidade no processo, nem sempre ela será percebida pelo COCEPE.

Isso chega no COCEPE e dificilmente o COCEPE consegue atentar pra alguns aspectos dos critérios estabelecidos. Algumas vezes se percebe problemas, algumas vezes já se suspendeu concursos, já se abriu até processos contra diretores de unidade que não tiveram atenção até com própria composição da banca, como pessoas que tinham relações próximas, orientandos. Mas, a princípio, existe todo um regramento constituído que se tenta com ele evitar a proximidade das pessoas para que realmente haja uma certa isenção nos concursos (ENTREVISTADO 1).

O Entrevistado 3 corrobora com a mesma visão:

Tem gente que acha natural num concurso público falar que o candidato mais adequado, antes do concurso, é o fulano, ferindo a impessoalidade de uma maneira marcante, e isso acontece muito aqui. [...] Tem professores nossos assim, dos mais importantes da universidade que, antes de um concurso público saem dizendo pelos corredores quem eles querem que passe. Então, isso pra mim demonstra muito [...] um jeito de fazer universidade no meio de relações de amizade, de relações familiares, de relações pessoais (ENTREVISTADO 3).

Na avaliação do Entrevistado 3, o problema da impessoalidade nos concursos docentes da UFPel é grave, inclusive mais grave do que em outras universidades. Em sua opinião, embora a maioria dos concursos ocorra corretamente, o processo permite um grau de envolvimento com os candidatos que deveria ser evitado. Este problema revelado pelos entrevistados não tem uma solução fácil porque, por ser uma atividade executada de forma descentralizada, o controle acaba sendo dificultado. Porém, de acordo com o Entrevistado 3, há propostas da atual gestão de

regulamentar esse processo internamente estabelecendo, entre outras medidas, o anonimato dos candidatos na primeira fase de prova escrita.

Sobre o indicador *documentação dos processos administrativos*, a intenção era identificar se predominam as manifestações administrativas por escrito. Em geral, os três entrevistados afirmam essa é a forma predominante de comunicação entre os setores da universidade, com a diferença de que nos últimos dois anos a tramitação dos documentos deixou de ser feita por meio físico, ou seja, em papel, e passou a ser feita predominantemente por meio digital através do SEI. Até mesmo na comunicação entre os membros da gestão predominava a comunicação por escrito:

Tinha a forma de nós trabalharmos internamente a parte central da gestão. O reitor, o vice-reitor e os pró-reitores que tinham um mecanismo específico de trabalho. Nós tínhamos reuniões semanais cujas atas registravam todas as determinações. E a nossa comunicação se dava via, ou e-mail, para dar conta das ações que estavam sendo executadas, ou memorando interno que era forma que a gente utilizava (ENTREVISTADO 1).

Sobre essa questão da comunicação no interior da gestão, o Entrevistado 3 afirma que há uma

[...] falta de institucionalização de algumas práticas consagradas que seriam boas pra nós, por exemplo, ata de reunião. A gente faz uma reunião aqui, na PROGEP, ou na PRPPG e delibera um assunto. Tem que ter isso registrado e a gente não registra, e isso gera uma falha de comunicação. Porque se estivesse registrado e tivesse comunicado aos outros, nem que se por um mecanismo qualquer, as pessoas iam ter o direito de ler, pelo menos, e saber (ENTREVISTADO 3).

Esse entrevistado tem a percepção de que o fato de não registrar por escrito as deliberações das reuniões de gestão gera diversos transtornos porque, muitas vezes, até o entendimento do que foi deliberado é diferente por parte de cada participante. O mesmo relata que o grupo de pessoas envolvidas na gestão central já buscou soluções para esse problema com a utilização de troca de e-mails e o aplicativo Trello – um aplicativo gratuito de gerenciamento de tarefas – mas nada foi eficiente e a sua fala sugere que a adoção de práticas como o registro das reuniões em ata seria uma solução.

Além dessa questão, o Entrevistado 3 aponta que, apesar da instituição ter a maior parte do registro das suas atividades administrativas por escrito, ainda existe uma comunicação micro que é feita verbalmente:

É o professor que pergunta assim 'eu posso me afastar pra fazer pós-doutorado se for em Pelotas?' Esse é um tema da PROGEP, basicamente,

mas daqui a pouco ele fala na PPGI e o pessoal da PPGI dá uma resposta, a PROGEP deu outra, porque não tratam o assunto de forma sistêmica, tratam do assunto dentro da sua gavetinha (ENTREVISTADO 3).

Para esse entrevistado, portanto, os registros por escrito se traduzem em uma forma de controlar efetivamente as atividades, e quando esse registro por escrito não acontece, os assuntos acabam sendo tratados de forma não sistêmica. O entrevistado afirma ainda que a utilização do SEI ampliou o controle administrativo: “porque o SEI permite ver que o processo está com a Servidora X há 10 dias e ela não fez nada, então tem um controle interno natural das chefias quando bem exercidas” (ENTREVISTADO 3).

O indicador *quadro administrativo com competências determinadas* que diz respeito à limitação objetiva das competências e atribuição dos poderes de mando aparece nas falas do entrevistado 1 e 3. No relato do Entrevistado 3, a ausência de um mapeamento de processos que esclareça quais são as atribuições de cada servidor e cada chefia provoca efeitos negativos na gestão. Um desses efeitos o entrevistado chama de “não-chefia” que será melhor detalhado no indicador corporativismo do item seguinte.

A não determinação das competências de cada posto de trabalho é alvo de preocupação: “[...] tem processos hoje na UFPel que ninguém sabe como fazer. Quer dizer, não que ninguém sabe como fazer, alguém sabe como fazer, mas nunca documentaram. Então se a pessoa enfartar, no outro dia vai ter que começar tudo de novo” (Entrevistado 3). E a solução apontada pelos entrevistados 1 e 3 é o mapeamento de processos. O Entrevistado 3 afirma que

[...] o segredo é a gente conseguir mapear melhor os processos da UFPel, estamos fazendo isso, mas num ritmo bem inferior do que eu gostaria. Eu acho que é um desafio grande que a UFPel vai ter nos próximos anos é evoluir do mapeamento dos processos e fazer outro grande desafio que temos que é o redimensionamento da força de trabalho dos técnicos (ENTREVISTADO 3).

O Entrevistado 1 também deu indícios de que o mapeamento de processos foi uma preocupação da sua gestão: “Nós procuramos criar, criamos efetivamente grupos para mapear os processos de trabalho, pra dar agilidade a isso [à burocracia]. Junto com alguns cursos de graduação que puderam nos ajudar” (ENTREVISTADO 1).

A partir da avaliação desses dois gestores é possível afirmar que o quadro administrativo da UFPel ainda não possui todas suas competências definidas

objetivamente, e que, portanto a competência de cada servidor e de cada chefia é determinada pelo próprio fazer administrativo e a reprodução desse fazer no passar dos anos. Os Entrevistados 1 e 3 também concordam que esse é um obstáculo para agilidade dos processos e apontam como solução o mapeamento total dos processos da instituição, solução que já está sendo colocada em prática, especialmente após a implantação do SEI.

O indicador *decisão apoiadas em aspectos técnicos* está presente nas falas dos entrevistados principalmente quando o assunto tratado é a distribuição de recursos e a alocação de pessoal técnico-administrativo e docente dentro da organização.

O Entrevistado 2, ao relatar que as disputas dentro da universidade sempre giraram em torno da distribuição de recursos, afirma que em sua gestão

[...] se criou comissões para que isso pudesse ser resolvido - eu não me lembro se era comissão do conselho universitário ou se era comissão do COCEPE - para definir esse elemento. Tinha comissões para definir alocação de recursos nas diferentes áreas. E tinha uma comissão que examinava onde deveria preferencialmente ir o técnico e o docente. Isso era uma comissão que definia. Eu não me lembro se era uma comissão só do CONSUN, acho que um grupo tava ligado também ao COCEPE principalmente quando era relacionado aos docentes”(ENTREVISTADO 2).

Porém, na avaliação dos entrevistados 1 e 3, esse modelo de alocação de recursos e da força de trabalho não obedecia a critérios objetivos. O Entrevistado 3, por exemplo, afirma que “há muitos anos atrás a administração não tinha critérios ou pelo menos não tinha critérios explícitos. Então por afinidade política ou por lealdade à gestão algumas unidades ganhavam vagas e outras não ganhavam” (ENTREVISTADO 3). Por sua vez, o Entrevistado 1 também afirma que aplicação de matrizes de alocação nunca haviam existido na UFPel e que a sua gestão foi a primeira a elaborá-las

[...] criando critérios para distribuição de professores e técnico-administrativos com base na impessoalidade. Isso também nunca havia existido, pela primeira vez a gente constituiu isso na UFPel, pra dar conta desse conjunto de relações que não eram relações vinculada ao interesse público, eram relações endereçadas a certos grupos políticos da própria UFPel (ENTREVISTADO 1).

O Entrevistado 3 apresenta a mesma visão de que existem na instituição distorções históricas na distribuições dos docentes, por exemplo, distorção criada pela falta de critérios racionais de distribuição. E concorda que

[...] já faz uns anos que a UFPel vem adotando um modelo de matriz e esse modelo de matriz é baseado em necessidade, interesse público, desde o princípio, desde 2013. Então eu acho que a alocação de docentes, as distorções históricas que existem estão sendo corrigidas aos poucos (ENTREVISTADO 3).

Porém, em relação à alocação de técnico administrativos, o Entrevistado 3 avalia que enquanto instituição

[...] ainda não conseguimos um mecanismo de ter uma matriz que demonstre necessidade. [...] A gente ainda não conseguiu como instituição criar um mecanismo pra dimensionar a força de trabalho técnico e, portanto ter uma matriz de alocação que faça mais sentido. Hoje, a alocação de técnico-administrativos é muito centrada na PROGEP e no Gabinete do Reitor e pouquíssima centrada na comunidade (ENTREVISTADO 3).

Analisando as entrevistas pode-se afirmar, portanto, que na primeira gestão após REUNI a administração da UFPel, apesar de referendar a distribuição de recursos financeiros e humanos em comissões dos conselhos superiores, não deixava claro os critérios utilizados. Já a partir da segunda gestão e da constatação de que havia uma distorção na distribuição desses recursos, começaram a ser adotados critérios técnicos – construídos em conjunto com as unidades acadêmicas – e, essa prática permanece até hoje, porém ainda carecendo de avanços na questão dos técnico-administrativos.

O indicador *hierarquia oficial* diz respeito à organização de instâncias fixas de controle e supervisão para cada autoridade institucional e é uma das principais características da administração burocrática. Nas organizações modernas, a hierarquia costuma estar expressa no organograma que representa sua estrutura de poder. Ao questionar os entrevistados sobre o organograma da UFPel, as primeiras respostas que obtivemos foram no sentido de que cada gestão modifica o organograma da área administrativa de acordo com o seu programa.

Nesse sentido, um entrevistado afirma que “a primeira coisa que nós fizemos foi aprovar um novo organograma para a UFPel. A estrutura que a gente trabalhou não existia, então geralmente é uma prática dos gestores. Quando a gente saiu, o reitor atual aprovou uma nova estrutura” (ENTREVISTADO 1). O Entrevistado 3 afirma que sua gestão também fez uma série mudanças com novas concepções para cada pró-reitoria, criação de novas coordenações de acordo com as prioridades do programa de gestão e diminuição de estruturas ligadas ao Gabinete do Reitor. Sobre essas mudanças no organograma da administração central, o Entrevistado 2 expressa que “a impressão que eu tenho, é que no fundo, a mudança estrutural

mesmo não há. Há uma modificação de nomes, há uma modificação pequena de locais, de pessoas, mas a estrutura básica permanece” (ENTREVISTADO 2).

O Entrevistado 2 também relata que com a implantação do REUNI e a significativa ampliação do número de cursos e alunos, além de um incremento da infraestrutura foi necessário uma nova organização do trabalho administrativo:

[...] o número de funcionários não seguiu o mesmo padrão de aumento, não houve um crescimento proporcional de técnico administrativos com relação a professores e sobretudo alunos. Então os servidores teriam que se desdobrar muito para fazer uma tarefa severa, muito intensa. Nesse sentido, as pró-reitorias sofreram transformações, sofreram modificações na sua estrutura inicial, modificações internas (ENTREVISTADO 2).

Além da reestruturação das pró-reitorias, o entrevistado afirma que foi necessária também realizar uma reorganização das unidades acadêmicas.

O Conselho universitário foi acionado no sentido de aprovar uma série de modificações internas das pró-reitorias ao mesmo tempo em que ele também foi acionado para que se pudesse reunir os cursos. Porque antes sempre existiam faculdades, institutos, e isso teve que ser adaptado, sofrer uma adaptação de reunião de cursos para que se pudessem criar Centros. Houve uma resistência grande em alguns setores porque existe vaidade. [...] Os Centros foi uma inovação necessária que solucionou uma série de coisas” (ENTREVISTADO 2).

Sobre a criação dos Centros para o agrupamento de cursos, o Entrevistado 2 relata que houve grande dificuldade de convencimento, especialmente nas faculdades mais tradicionais como a de Agronomia e de Medicina. Para viabilizar essa mudança, ele afirma que foi necessário agir pessoalmente como reitor fazendo conversas e participando de debates nas unidades acadêmicas:

[...] eu abri primeiro uma grande discussão, eu ia nas unidades mostrando a necessidade de fazer aquilo [...] Pra eu aprovar as mudanças no Conselho Universitário, qualquer reitor depende de voto, e aí eu tive que negociar os votos para fazer uma mudancinha ali e outra aqui. Depois de um tempo, eles chegaram à conclusão que tinham que se unir, alguns deles, e aí deu tudo certo. [...] Mas era sempre promovido por uma grande discussão, eu fui a todas as unidades discutir, com todos os professores, levava muito tempo, levamos meses, pra depois levar ao Conselho. Só levava ao conselho depois que eu tinha certeza que ia ser aprovado” (ENTREVISTADO 2).

A criação dos Centros foi de fato uma inovação no organograma da UFPel e atualmente existem seis centros em funcionamento: Centro De Artes; Centro De Ciências Químicas, Farmacêuticas e de Alimentos, Centro De Desenvolvimento Tecnológico, Centro de Engenharias, Centro de Integração do Mercosul e Centro de Letras e Comunicação. Mas a UFPel permanece com outros três tipos de unidade acadêmica – institutos, faculdades e escolas – totalizando 22 unidades.

Sobre essa estrutura mista, um dos entrevistados entende que “a estrutura organizacional da UFPel é insustentável, esse modelo de ter 22 unidades acadêmicas” (ENTREVISTADO 3), e avalia que este é um assunto que precisa ser enfrentado urgentemente na UFPel, mas que se trata de uma pauta que precisa ser tratada na estatuinte universitária: “A gente não enfrentou as pautas que devem ser enfrentadas dentro da estatuinte, [...] Isso foi deliberado, nós decidimos que essa discussão não pertencia a uma gestão, ela pertencia à comunidade via estatuinte” (ENTREVISTADO 3). Sobre a questão da estrutura acadêmica e metodologia para sua transformação, Outro entrevistado concorda que “essa estrutura estava condicionada a um processo de novo regimento da UFPel vinculado ao processo constituinte. Então isso acabou não sendo transformado ao longo da minha gestão porque não consegui se efetivar essa reestruturação da UFPel” (ENTREVISTADO 1).

Sobre a *especialização do trabalho e qualificação profissional* que é uma das características da administração burocrática e versa sobre a aplicação de regras e normas técnicas por profissionais especializados e com qualificação verificada, verificou-se que o concurso público é o principal responsável por verificar essa questão. Além disso, a qualificação profissional e conhecimento da área de atuação são critérios, entre outros, da escolha de pessoas para ocupar cargos de direção e funções gratificadas dentro da instituição.

Pode-se verificar também nas entrevistas, que no período da implantação do REUNI, as novas tarefas e novas exigências do governo federal encontraram um quadro técnico-administrativo despreparado para lidar com elas. Este aspecto fica claro de um entrevistado quando afirma que entre 2005 e 2012 “[...] houve um gradativo aumento das exigências burocráticas originados lá de cima, do governo central, com regramentos e com muito detalhe burocrático que exigia gente, até pessoas que não tinha conhecimento para atender aquilo” (ENTREVISTADO 2). Sobre a questão da qualificação, o Entrevistado 1 afirma que a universidade “não produz formação continuada, é uma dificuldade muito grande fazer isso. Então, tu não consegue, inclusive, constituir pessoas com as qualificações necessárias para certas estruturas administrativas” (ENTREVISTADO 1).

Diante dessas constatações é possível afirmar, portanto, que ainda que os concursos públicos exerçam a função de verificar a qualificação profissional dos futuros servidores, ainda existem dificuldades de se manter esse corpo

administrativo atualizado e em continua formação para o enfrentamento de novas práticas da administração pública.

5.3A ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL

No presente tópico serão analisadas as características patrimonialistas da administração da UFPel a partir dos traços identificados no referencial teórico e operacionalizados nos seguintes indicadores: *Uso de técnicas gerenciais empresariais, gestão por resultados, autonomia do administrador público, desconcentração de atividades, privatização de serviços e estabilidade relativa do servidor público.*

Ouso de técnicas gerenciais empresariais que diz respeito à introdução de mecanismos de avaliação de desempenho individual e de resultados organizacionais baseados em indicadores de qualidade e produtividade aparecem nas entrevistas de diferentes formas. Interessa analisar juntamente com esse indicador, o indicador de *gestão por resultados* que diz respeito à busca de metas pré-estabelecidas que devem ser alcançadas com eficiência. Como esses dois indicadores se complementam, trataremos dois simultaneamente.

Sobre os mecanismos gerenciais para obtenção de resultados organizacionais, o estabelecimento de metas e objetivos está presente no discurso de todos três entrevistados. O Entrevistado 1 afirma que a determinação de objetivos e metas se dava a partir do programa de gestão e que a partir dessa determinação “isso é repassado para as chefias que em alguns lugares participam desse debate e outros lugares são meros operadores de decisões” (ENTREVISTADO 1). Além disso afirma que todas as pró-reitorias da sua gestão trabalhavam com objetivos e metas definidas e que, durante o período da sua gestão, a Andifes também adotou essa prática:

[...] através do foro que reúne os pró-reitores de planejamento, eles criaram também indicadores de qualidade para as universidades, fundamentalmente na área da graduação. E nós implementamos isso e criamos, inclusive, como fruto do PDI que propõe inclusive isso, uma experiência inicial lá em 2016, nosso último anos, trouxemos isso para a graduação. São indicadores de permanência, de evasão, de exclusão, e hoje a tem minimamente esses indicadores todos à disposição. Foi um trabalho muito árduo que se fez (ENTREVISTADO 1).

O Entrevistado 2 relaciona a adoção de metas e indicadores com a implantação do REUNI.

O REUNI que trouxe isso, né? Até aquele período só o pessoal da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação que tinha, os outros não tinham grande... Teve, foi iniciado na graduação, o pró-reitor [...] tinha uma visão nesse sentido de estabelecer metas, objetivos, etc. [...] Na graduação e na pós-graduação é que tinha mais. Na área administrativa não, no administrativo não tinha nem tempo, eles tinham que trabalhar que nem uns loucos pra fazer muitas coisas e não dava tempo nem de pensar, eu acho (ENTREVISTADO 2).

O Entrevistado 3 afirma que administração da universidade é muito criticada pelo atual Ministério da Educação por não sistematizar mais seus objetivos, metas e indicadores. Na opinião desse entrevistado, as questões da universidade são muito mais profundas do que estipular uma meta e um indicador, porque o grande desafio da instituição é definir de qual maneira essas metas serão atingida. Ele diz:

Eu acho pobre tu botar num plano a meta é diminuir a evasão de 50 para 40% e o indicador é evasão calculada do jeito tal'. Tá, mas o trabalho intelectual maior é o que eu fazer para atingir a meta, e eu acho que aí é que a gente peca mais. Alguns dos desafios grandes da universidade a gente tinha pouco planejamento de como enfrentar, eu acho que a gente melhorou. A Pró-Reitoria de Ensino, por exemplo, com essa pauta da evasão, que é uma pauta bem densa hoje, está fazendo junto com a PRAE um plano super detalhado com metas, com indicadores, etc. (ENTREVISTADO 3).

Apesar da crítica, o Entrevistado 3 esclarece que não é contra a utilização desses métodos, pelo contrário, acredita que a UFPel usa menos metas e indicadores do que deveria usar, mas entende que isso se dá pelo fato de que a instituição engatinha nas formas de implementação para atingir as metas. Na sua concepção, essa forma de controlar os resultados da instituição deve existir, porém “as metas e indicadores precisam ser tão quantitativas quanto necessárias, mas também tão flexíveis e dinâmicas quanto necessário” (ENTREVISTADO 3).

Outra técnica gerencial presente nas falas dos entrevistados é o planejamento estratégico. O Entrevistado 1 relata que da realização de seminários periódicos de avaliação do trabalho dos gestores e de planejamento estratégico para os outros anos foi gerado o Plano de Desenvolvimento Institucional com duração de 5 anos (2015-2020):

[...] nós fizemos o primeiro e único PDI, que foi um trabalho muito árduo. Ele estava vinculado ao processo constituinte, mas nós vimos que as relações internas de poder não iam permitir a aprovação da constituinte que poderia gerar um novo Projeto Político Pedagógico, um novo Regimento Interno – nosso regimento ainda é do tempo da ditadura – e um PDI que desse conta

disso. Então, nós mantivemos a estrutura do PPP anterior e propusemos então, junto às unidades acadêmicas, os diretores e cada unidade acadêmica com uma estrutura que ela achasse adequada preservando a autonomia das unidades acadêmicas, criamos um PDI com a duração de 5 anos e com a expectativa que em cinco anos se fizesse um processo constituinte (ENTREVISTADO 1).

O Entrevistado 3, por sua vez, relata que

[...] todas unidades estão construindo o seus PDUs – Plano de Desenvolvimento das Unidades - então cada unidade está planejando o seu futuro, tanto acadêmica como administrativa e isso tudo vai gerar o PDI novo. Além disso, nós temos um conselho de planejamento com composição paritária pra discutir os rumos da universidade [...]. Hoje o processo planejamento da UFPel é modelo, acho que ele é muito participativo, ele é muito de base (ENTREVISTADO 3).

É presente também na fala dos entrevistados a técnica empresarial que consiste na avaliação individual de desempenho dos trabalhadores. Sobre esse assunto, o Entrevistado 2 afirmou que não lembrava ou não conhecia de perto os processos de avaliação e que estes estavam mais localizados nas pró-reitorias. Sobre a avaliação dos técnico-administrativos, o Entrevistado 1 afirma que a sua gestão trabalhou na elaboração de um instrumento de avaliação, porém não conseguiu concluir esse processo.

A avaliação dos TAE era objeto de uma legislação específica que previa uma avaliação dos técnicos. Isso tinha uma legislação que chegou ao conselho universitário e durante toda a minha gestão nós trabalhamos nisso e também nunca se conseguiu aprovar. [...] se criou uma comissão, essa comissão trabalhou, se discutiu, mas não se conseguiu mudar (ENTREVISTADO 1).

O Entrevistado 3 relembra o processo que já havia em andamento quando a sua gestão iniciou:

[...] tinha um processo de avaliação de desempenho que tava desde 2006 tramitando e ninguém tinha tocado naquilo. A gente conseguiu tocar aquilo em pouco tempo... basicamente é avaliado pelos pares, na minha percepção o nosso processo está todo adequado (ENTREVISTADO 3).

Sobre a avaliação dos docentes, o Entrevistado 1 relata que sua gestão seguiu colocando em prática a legislação vigente, além e utilizar o Relatório Anual de Atividade Docente que faz a avaliação do professor.

E conseguimos inovar em alguns aspectos, por exemplo, para passagem para categoria de associado tem uma banca de avaliação, os critérios são públicos, aprovados pelo conselho universitário. E para chegar ao cargo de titular também se estabeleceu um processo de avaliação que está disciplinado por uma normativa do CONSUN (ENTREVISTADO 1).

O Entrevistado 3 não detalha como se dá a avaliação dos docentes em sua gestão, mas avalia que a legislação, somada ao corporativismo docente, protegem demasiadamente os professores universitários de serem avaliados corretamente. Ele afirma que

[...] no caso dos docentes, a lei nos protege vergonhosamente, na minha percepção. Tudo o que se quer fazer de controle do trabalho docente é mal visto e a lei fica favorecendo os docentes. [...] A gente agora tá sendo atacado pelo ministro por essa coisa das 8h, isso é uma visão totalmente equivocada. Mas a gente não pode esquecer que tem gente internamente na UFPel defendendo que o docente dê 6h de aula somente, contra a própria LDB inclusive. Me parece que a gente evolui mais na avaliação dos técnicos do que dos docentes que estão hiperprotegidos pela legislação e pelo corporativismo (ENTREVISTADO 3).

De modo geral pode-se afirmar que uso de técnicas gerenciais pela administração da UFPel é um fenômeno ainda recente. No caso da definição de metas e indicadores é perceptível que essa prática se intensificou a partir da implantação do programa REUNI e que, aparentemente é utilizada muito mais para atender exigências do governo federal do que propriamente como prática de gestão. No caso do planejamento estratégico, percebe-se que a sua elaboração ainda é uma novidade na administração da UFPel pois o primeiro foi elaborado para o período 2015-2020 e atualmente o segundo está em fase de elaboração. Mesmo sendo uma novidade, já é possível verificar um aprimoramento da sua metodologia no sentido de ampliar a participação de todos envolvidos na instituição com a elaboração do Plano de Desenvolvimento das Unidades – acadêmicas e administrativas – e na própria sistematização desse instrumento que será feita a partir de um conselho composto por professores, técnicos e estudantes ao invés de ser concentrado em apenas um setor.

Trataremos a seguir, conjuntamente, os indicadores de *autonomia do administrador público* e *desconcentração de atividades* em razão dos mesmos formarem um conjunto de práticas da administração gerencialista que visa à descentralização da execução das políticas públicas ao mesmo passo que concede autonomia na tomada de decisão aos setores e seus administradores.

Embora o foco dessa análise não seja discutir a questão da autonomia universitária e sim como a universidade trata a autonomia dos gestores internamente, cabe registrar a fala do Entrevistado 2 sobre a ausência de autonomia das universidades:

A universidade não tem autonomia, autonomia não existe. Quem decide tudo é o governo federal e varia conforme as intenções de quem se

encontra no Ministério da Educação, na Presidência da República, nos demais ministérios porque são vinculados todos. E de todos esses, a definição maior depende do dono do cofre, quem manda no cofre é o governo federal, então as universidades não tem recursos, nunca suficientes. Então os reitores tem que gerir a busca de recursos e sempre trabalhando de uma forma muito variável que depende da característica de cada gestor (ENTREVISTADO 2).

Internamente, o Entrevistado 2 aponta que sua gestão seguia a lógica de concentração das atividades administrativas na administração central da qual as unidades acadêmicas dependiam para solucionar suas questões. A justificativa para essa organização centralizada gira novamente em torno da falta de pessoal técnico-administrativo:

O número de servidores nas unidades sempre foi muito escasso e se resumia praticamente a um secretário da direção, secretário do departamento, não tinha nem como transferir a eles outras atribuições porque eles não tinham gente. Então não tinha como fazer isso. Ao contrário, eles iam sempre em direção à Pró-Reitoria Administrativa ou de Infraestrutura, seja lá o que for, pra poder ajudar (ENTREVISTADO 2).

Essa lógica de centralização muda nas gestões seguintes. Adotou-se um novo entendimento de que as unidades acadêmicas deveriam ter autonomia de gerir, o que significa, primordialmente, ter acesso aos recursos e poder administrá-lo.

Nós entendemos que as atividades fim da universidade, elas devem ter o poder de definir não só as suas ações, mas os mecanismos de avaliação. Então, nós procuramos sempre, com o fórum de diretores e com os conselhos superiores possibilitar que as unidades tivessem autonomia. E pra isso nós demos inclusive autonomia financeira, algo que não existia nas unidades acadêmicas, não existia um orçamento criterioso. E na medida que tu passa a ter orçamento, tu passa a ter não apenas direitos, mas deveres junto à aplicação desses recursos (ENTREVISTADO 1).

Entre as medidas tomadas nesse sentido estão a distribuição de recursos orçamentários e a desconcentração de atividades. Sobre a distribuição de recursos o Entrevistado 1 afirma que

[...] nesse orçamento que nós disponibilizamos pra unidade tinha um percentual de custeio e um percentual de capital, então toda parte de manutenção dos prédios nós demos capital para unidades, então o diretor ele tinha dinheiro pra comprar equipamento, para fazer pequenas reformas (ENTREVISTADO 1).

Essa lógica de descentralização também está presente na fala do Entrevistado 3:

A gente tem descentralizado o recurso orçamentário das unidades em maior volume do que se fazia antes. [...] Eu queria que a gente conseguisse descentralizar mais a questão orçamentária, o orçamento da UFPel é muito ainda manejado pela administração central e isso é ruim. Vou te dar um

exemplo: têm prédios que tem três entradas, três entradas significa portaria e vigilância em três lugares, que é caro. Mas já que quem paga isso é a reitoria, ninguém tá querendo discutir isso. Agora, se o teu orçamento fosse muito maior e tu tivesse poder de decidir sobre isso, fosse o teu dinheiro eu tenho certeza que o prédio ia dizer 'não... vamos ficar só com duas entradas e economizamos isso aqui, e com isso a gente pode dar mais bolsa de extensão, mais bolsa de pesquisa para os nossos alunos (ENTREVISTADO 3).

Sobre a descentralização dos recursos que, neste caso, significa a autonomia do gestor público, pode-se analisar que esta é uma prática adotada a partir de 2013 que evolui no sentido de ampliar o contingente de recursos descentralizados. A desconcentração de atividades segue a mesma lógica da descentralização dos recursos e vem sendo ampliada nos últimos anos. Sobre essa questão, o Entrevistado 1 afirma que

[...] muitas responsabilidades foram socializadas com as unidades acadêmicas para que os diretores pudessem realmente fazer sua política, pudessem ser gestores. [...] Dar autonomia para que os cursos pudessem ter liberdade de viajar, de participar de congresso, e até modificar seu ambiente interno. [...] Toda parte vinculada a diárias de unidades, a gastos específicos, ao próprio pagamento de energia elétrica... Nós criamos um programa junto com o pessoal do núcleo de pesquisa da Arquitetura de Eficientização de Energia para que as unidades fossem beneficiadas com bônus em relação a isso. Então elas passaram a ter responsabilidades, porque os diretores na verdade eles tinham muito pouca atribuição (ENTREVISTADO 1).

E a fala do Entrevistado 3 registra que o exercício de compartilhamento das responsabilidades continua sendo realizado:

A gente descentralizou a emissão de portarias, antes as portarias todas da UFPel eram no Gabinete do Reitor, hoje mais da metade das portarias acontecem nas Pró-Reitorias. [...] A gente descentralizou o controle da jornada de trabalho pras unidades, então hoje é a unidade acadêmica que tem que dizer qual é a jornada de trabalho dos seus servidores, qual é a melhor jornada. Então a gente tem feito um exercício grande de tentativa de descentralizar (ENTREVISTADO 3).

Sobre o indicador *privatização de serviços* que trata da transferência da execução de um serviço público à empresa de propriedade não-estatal, questionamos os participantes sobre a terceirização de serviços/atividades da instituição. Ambos entrevistados afirmaram que durante sua gestão não houve novas terceirizações, apenas a manutenção dos serviços terceirizados que já estavam estabelecidos.

O indicador *estabilidade relativa do servidor público* é uma característica da administração pública gerencial que vincula a estabilidade dos servidores públicos

ao seu bom desempenho. Essa questão não aparece nas entrevistas, provavelmente porque a legislação ainda avançou nesse sentido, não havendo previsão legal de demissão de servidores em razão de desempenho insatisfatório.

Na UFPel, a estabilidade relativa do servidor se dá durante o período do estágio probatório quando o desempenho do servidor é avaliado podendo ser aprovado ou não. Sobre esse caso, há registro de demissões e o Entrevistado 3 afirma que “[...] são raridades, mas tem exemplos de pessoas que o estágio probatório deu problema porque a avaliação de desempenho foi feita com seriedade, até caso de demissão porque se preencheu documento com a seriedade que ele merece” (ENTREVISTADO 3). Portanto, apesar de existir avaliação de desempenho, a estabilidade relativa do servidor existe apenas durante o estágio probatório.

Após analisar individualmente cada indicador, pretende-se no tópico seguinte apresentar uma análise geral de como as gestões da UFPel se configuraram no contexto pós-REUNI. A partir dessa análise final, nos permitiremos fazer uma reflexão sobre as possíveis propostas para o aperfeiçoamento da administração dessa organização.

5.4 A UFPEL E SUA ADMINISTRAÇÃO TUPINIQUIM: CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesse capítulo serão apresentadas as considerações finais dessa pesquisa buscando articular os resultados da pesquisa bibliográfica e da pesquisa de campo. Registra-se que a tentativa de realizar a caracterização da administração da Universidade Federal de Pelotas diante da complexidade da sua história e da sua estrutura é uma tarefa que merece minúcia e aprofundamento contextual. Assim, o que será apresentado a seguir é um resumo das constatações feitas ao longo desse trabalho, mas que poderiam ser mais exploradas a partir de estudos focalizados em determinado período histórico ou em determinado arranjo da administração pública brasileira.

A pesquisa bibliográfica mostrou que, com a origem dos seus primeiros cursos remontando o período imperial e da primeira República, pode-se afirmar que as relações patrimonialistas estão na base da criação da UFPel. A estreita relação entre as primeiras escolas de ensino superior de Pelotas com a elite local, seja ela a aristocracia latifundiária ou a jovem burguesia urbana que surgiu no início do século

XX, determinou a função social que aqueles primeiros cursos teriam de reproduzir e fortalecer o poder econômico dessas classes. E embora o aparato burocrático tenha imposto diversos limites nas relações entre o campo público e o privado, a predominância da pessoalidade dentro do ambiente organizacional ainda é observada pelos participantes da pesquisa.

Posteriormente, a tendência burocrática difundida a partir da revolução burguesa de 1930 promoveu muitas mudanças na organização do ensino superior brasileiro, especialmente em relação às exigências para oficialização dos cursos, para distribuição de recursos e para realização de concursos públicos para ingresso de docentes. Mas a estrutura interna de cátedras que prevaleceu até a Reforma Universitária de 1968 e o controle autoritário das atividades universitárias, baseado na vontade de uma autoridade e não na racionalidade dos processos, são indícios de que o arranjo burocrático não se consolidou plenamente dentro das universidades. Além desses indícios, os estudos de Paula (2000) e Jantzen (1990) mostraram que embora boa parte do corpo docente das universidades tenha incorporado a lógica racionalizadora capitalista de produtividade acadêmica e formação de mão de obra qualificada, a burocratização das estruturas administrativas não foi suficientemente racional, mantendo um campo aberto para a permanência das características tradicionais.

Nos anos 1990, a reforma gerencial promoveu uma profunda mudança na legislação do campo do direito administrativo brasileiro e procurou introduzir na administração pública do país uma série de práticas inspiradas no campo empresarial privado. Um dos intuitos da implementação de práticas gerenciais era flexibilizar o fazer burocrático de modo a oferecer serviços melhores e mais ágeis aos cidadãos. No caso da UFPel, que nessa época contava com uma estrutura administrativa burocrática pouco racional e ainda eivada de práticas tradicionais (Jantzen, 1990), não se encontrou na bibliografia indicativos de que as práticas empresariais tenham sido implementadas. Essa tendência foi encontrada apenas no período seguinte quando se analisa as gestões após a implementação do REUNI.

A partir da pesquisa de campo que dá conta desse novo período, pode-se condensar a análise em três pontos. O primeiro ponto dessa análise é a constatação de que há uma eliminação gradativa das diversas práticas patrimonialistas. Percebe-se que pelo menos três definições operacionais da administração pública patrimonialista não foram identificadas nas falas dos participantes, é o caso da

preferência pela informalidade, da personalização do poder do favoritismo como meio de ascensão social. Isso significa, em tese, que se em algum momento essas práticas existiram na instituição, já foram eliminadas.

Há outras características patrimonialistas que ainda se fazem presentes, todavia há medidas efetivas buscando a sua eliminação. É o caso do *quadro administrativo-não profissional* que se fez presente até a primeira gestão que implantou o REUNI, mas cujas gestões seguintes se preocuparam em eliminar evitando a interferência na seleção do pessoal contratado pelas empresas terceirizadas, inclusive com orientações por escrito aos ocupantes de cargos de chefia para que não interfiram nesse quesito.

Outra característica patrimonialista que ainda se faz presente é a *gestão personalista*. Constatou-se que durante a primeira gestão após o REUNI o poder estava concentrado em torno do próprio reitor, principalmente no que diz respeito ao planejamento da universidade e à definição da utilização dos recursos. Nas duas gestões seguintes se constata um movimento para compartilhar a responsabilidade pelo planejamento com a elaboração coletiva do Plano de Desenvolvimento Institucional e dos Planos de Desenvolvimento das Unidades, bem como foram definidos critérios e uma matriz orçamentária para distribuição de recursos entre as unidades acadêmicas com o intuito de torná-la equânime e transparente. Ainda em relação à *gestão personalista*, há uma preocupação da atual gestão em relação à apropriação de cargo e a mesma afirma ter tomado medidas para reduzir essas situações ao substituir as pessoas que vinham executando determinada tarefa há muito tempo e haviam se tornado a única referência para determinados assuntos.

Há ainda as características da gestão patrimonialista que estão presentes, mas sobre as quais ainda não há medidas efetivas sendo trabalhadas. A primeira delas é o *corporativismo* que apareceu nas entrevistas tanto como corporativismo profissional, das categorias de técnicos e docentes, quanto como corporativismo de grupos políticos. Outra característica que permanece e, aparentemente, não há nenhuma medida para evitá-la é a *concentração de poder em torno de grupos de indivíduos* que se revezam nos cargos eletivos, especialmente nas unidades acadêmicas.

Por último, a característica da *peçoalidade* que vai de encontro a um dos princípios da administração pública brasileira é apontada como um dos principais problemas relacionados à tradição. A sua interferência nos concursos públicos para

ingresso de docentes é considerada um problema grave pelos nossos entrevistados, e a atual gestão estuda uma proposta para combater esse problema, mas efetivamente ainda não há ações em execução. Para se ter uma melhor dimensão das interferências causadas pela pessoalidade na administração, é interessante observar que ao serem questionados sobre as dificuldades enfrentadas na gestão, a pessoalidade é a primeira a ser mencionada. Nosso Entrevistado 1, por exemplo, diz que “os grandes problemas da gestão estão no sentido da pessoalidade e da perspectiva ou da cultura existente de que o servidor não tem que estar comprometido com os interesses públicos, mas de alguma forma há uma ocupação da coisa pública visando interesses privados” (ENTREVISTADO 1).

Essa questão da não separação entre o público e o privado, embora não estivesse entre nossas definições operacionais, também é uma preocupação que se fez presente na fala de dois entrevistados. O Entrevistado 3 também se manifesta nesse sentido e aponta que é preciso um posicionamento de gestão em relação a isso, para que a cultura do compartilhamento seja mais disseminada.

Então ainda tem essa coisa da cultura do privado e na UFPel isso é muito marcante, as pessoas acham que são proprietárias de espaços públicos dentro da UFPel. Não é o público-privado do cara que vai que pegar um computador roubar e levar pra casa, não. É a coisa do cara achar que o laboratório é dele, que o cara vai trancar a porta e pra usar tem que pedir autorização, que o equipamento é dele e que pra usar tu tem que convidar ele pra ser co-autor do teu trabalho (ENTREVISTADO 3).

A necessidade de se modificar certos aspectos culturais relacionados com o patrimonialismo aparece também no discurso do Entrevistado 1 que aponta a necessidade de uma formação continuada para que o quadro se modifique:

Existe essa cultura, que eu chamo da “cultura social da inércia”, que é um conceito que existe na física, mas que eu trabalho bastante também nas Ciências Sociais, que é a tendência das coisas ficarem como estão. É uma resistência à mudança por uma falta de compreensão e essa falta de compreensão é expressa pela história da universidade e certamente pela falta de formação continuada: tu entra na universidade, muita gente entra, e pelo tipo de concurso público que tu faz e pelo tipo de formação que tu tens depois, tu não consegue mudar essa concepção do servidor realmente público (ENTREVISTADO 1).

Então, como mencionamos acima, o primeiro resultado da análise que se pode apresentar é que existem práticas patrimonialistas persistentes de forma negativa na UFPel – de acordo com as entrevistas elas atrapalham a gestão – mas existe também a preocupação em combatê-las e, em alguns casos, esse enfrentamento já

está sendo feito pelos gestores. Ou seja, há práticas patrimonialistas que persistem, mas um trabalho no sentido de que elas sejam dirimidas gradativamente.

O segundo ponto dessa análise é a consolidação de uma administração burocrática na UFPel a partir do REUNI. Essa questão se evidencia principalmente pelo relato do Entrevistado 2 que avalia que no período de implantação do REUNI o governo federal criou uma série de novas regulamentações e exigências, gerando a necessidade até mesmo de a estrutura administrativa central ser modificada para dar conta das novas demandas. Além disso, é a partir do mesmo período que são criados os órgãos de controle interno da universidade por exigência dos órgãos de controle externo, dando maior amplitude ao controle dos processos administrativos – característica típica da administração burocrática.

Em relação à *hierarquia oficial* e à *documentação dos processos administrativos*, verificou-se que ambos já estavam consolidados antes do REUNI e sofreram poucas modificações. A *hierarquia oficial* modificou-se, na área acadêmica, no sentido de agrupar os novos cursos criados, e na administração central não houve mudanças significativas. Em relação à *documentação dos processos administrativos*, os registros por escrito já eram a forma predominante de comunicação e nos últimos anos houve a mudança de suporte que deixou o papel para ser digital.

Observou-se que nos últimos anos houve uma ampliação da tomada de *decisão apoiada em critérios técnicos*, principalmente em assuntos de grande impacto na administração das unidades acadêmicas como a repartição de recursos e a alocação dos docentes. Quanto à *especialização do trabalho e qualificação profissional*, embora um dos entrevistados tenha levantado a necessidade da formação continuada, a verificação desses atributos já se encontra consolidada no concurso público.

Mas apesar da forte presença da administração burocrática, existem duas características dessa administração que não se desenvolveram na instituição. Uma delas é a *impessoalidade* que já foi mencionado anteriormente quando tratamos da predominância das relações personalizadas, e a outra diz respeito ao *quadro administrativo com competências determinadas*. Sobre essa questão, percebemos que existe uma visão dos entrevistados de que a principal fonte das disfunções burocráticas na universidade – como a morosidade dos processos e a má aplicação das normas – está ligada à inexistência do estabelecimento objetivo das

competências. Há uma notória preocupação das duas últimas gestões em realizar o mapeamento dos processos administrativos com o intuito de sanar esse problema e conseqüentemente aperfeiçoar essa característica da burocracia.

Assim, embora o Entrevistado 2 manifeste certa contrariedade aos regulamentos excessivos e ao amplo controle do trabalho administrativo, as duas últimas gestões apresentaram uma tendência de desenvolver e aprimorar essas características, como se pode perceber com a implantação do SEI.

É necessário registrar também nessa análise que, quando questionamos os participantes sobre o controle das atividades administrativas, esperávamos ouvir relatos sobre o controle burocrático, mas ouvimos também – na fala de pelo menos dois entrevistados – sobre o papel de controle exercido pelos conselhos, neste caso, portanto, um controle social. Sobre isso, Entrevistado 1 diz que

[...] os próprios conselhos das unidades acadêmicas, eles também tem uma função de controle importante. [...] Como a universidade é uma estrutura colegiada, em si ela é uma estrutura colegiada, se transformou historicamente numa estrutura colegiada. Quer dizer então, os colegiados é que são a grande estrutura de poder e de controle (ENTREVISTADO 1).

O Entrevistado 3 afirma que, por entender que os conselhos são uma boa forma de controle daquilo que feito administrativamente, procurou tornar o CONSUN mais independente da gestão excluindo os pró-reitores da composição do conselho e mantendo apenas representantes eleitos:

O Conselho Universitário [...] tinha 10 assentos que eram da gestão, de um total de 60: era o reitor e vice, que são eleitos, e depois 8 pró-reitores que são nomeados pelo reitor. Acho que esse avanço que nós fizemos em termos de democracia, na prática, de tirar o assento dos pró-reitores no CONSUN, foi um grande avanço em termos de controle. Porque nós temos um conselho que é superior ao reitor e que exerce esse papel. Se o reitor fizer bobagem, tá lá o conselho pra reverter a decisão do reitor, em qualquer assunto. Se o conselho fosse dominado pelo reitor como ele era no passado, esse controle é mais frágil (ENTREVISTADO 3).

E o terceiro ponto dessa análise é que a administração da UFPel adotou parcialmente as práticas da administração gerencial. Parcialmente porque não se verificou, nesse período, a *privatização de serviços*, a *estabilidade relativa do servidor público* e a *gestão por resultados*. Porém, outras práticas foram adotadas e continuam sendo aprimoradas.

No caso do *uso de técnicas gerenciais empresariais* foi constada a adoção da avaliação individual de desempenho – com maior sucesso para técnico-

administrativos do que para os docentes; o crescente uso de metas e indicadores, especialmente nos assuntos acadêmicos; e a utilização do instrumento de planejamento estratégico para estabelecer os objetivos e as metas da organização.

Além dessa, outras duas características da administração pública gerencial foram adotadas, a *desconcentração de atividades* e *autonomia do administrador público*. Embora a primeira gestão após o REUNI tenha sido mais centralizadora quanto a isso, as duas últimas gestões fizeram o movimento dividir as responsabilidades com as unidades acadêmicas distribuindo mais atividades para essas unidades, e dandomais autonomia aos seus gestores ao disponibilizar um volume maior de recursos discricionários.

O desenvolvimento da administração da instituição desde o início do século e as constatações desses três pontos da análise levam ao entendimento que, no momento atual - a partir da implantação do REUNI - a administração da UFPel apresenta uma hibridização dos arranjos patrimonialista, burocrático, gerencial, com indícios da gestão social não havendo a predominância de apenas um desses tipos.

Essa configuração híbrida não é exclusividade da UFPel ou das universidades, de acordo com a tese de Zwick *et al* (2012) essa é a composição da administração pública encontrada no Brasil e denominada pelos autores como *administração pública tupiniquim* para ilustrar uma configuração brasileira original. Segundo os autores, a importação de modelos de gestão estrangeiros como o burocrático e o gerencial fez com que a implantação dos mesmos fosse assumida apenas em partes em razão da cultura organizacional local pré-existente. Assim, o país não assumiu completamente a burocracia, pois esbarrou em características patrimonialistas como o autoritarismo, e a administração pública gerencial não foi plenamente desenvolvida tendo havido uma mescla das suas características com as características da cultura organizacional do país.

Na organização que foi objeto da nossa pesquisa foi observado o mesmo fenômeno. Tanto os resultados da pesquisa bibliográfica quanto os da pesquisa de campo apontam que os modelos estrangeiros não foram plenamente implantados. Ao invés disso, todo o desenvolvimento da estrutura e da prática administrativa da instituição se dá a partir do constante tensionamento das suas características patrimonialistas, burocráticas e gerenciais. Por essa razão é possível afirmar que, atualmente, a administração da Universidade Federal de Pelotas apresenta a configuração da *administração pública tupiniquim*.

Ainda que já se tenha ressaltado esse aspecto no referencial teórico, é importante reforçar que o termo *tupiniquim* não é empregado nessa pesquisa em tom pejorativo como é comum na linguagem coloquial. Assim como Zwick *et al* (2012) e Duque, Valadão e Souza (2017) afirmam que a palavra expressa as práticas que mantêm os traços culturais brasileiros ao mesmo tempo em que incorpora modelos estrangeiros, defende-se nesse estudo que a *administração pública tupiniquim* da UFPel se constituiu em um arranjo original, próprio de uma administração que acumula mais de cento e vinte anos de história durante a qual incorporou as características dos modelos estrangeiros implementados no país de acordo com suas próprias necessidades e tensionamentos culturais internos.

Esse arranjo próprio tem importante potencial do que diz respeito à busca de soluções para os problemas da instituição. De acordo com Zwick *et al* (2012), a *administração pública tupiniquim* está situada no campo das teorias das possibilidades – Teoria P de Guerreiro Ramos, que preconiza a ação coletiva e individual sobre as estruturas – porque absorve nossos próprios recursos e nossa realidade como fontes de gestão pública.

Nesse mesmo sentido, é notório que a UFPel caminha no sentido de construir suas próprias soluções, tentando deixar para trás as práticas patrimonialistas, assumindo e aprimorando sua burocracia, adotando práticas gerencialistas na medida do necessário e envolvendo a comunidade acadêmica na sua administração e controle. Seus principais desafios giram em torno de romper definitivamente com as práticas patrimonialistas e com algumas disfunções burocráticas, problemas para os quais as últimas gestões já indicam soluções. Além disso, para seguir a orientação de Zwick *et al* (2012), a *administração pública tupiniquim* deve seguir seu desenvolvimento no sentido de ampliar e consolidar práticas da gestão social.

6 PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

Como já referenciado nos capítulos anteriores, Zwick *et al* (2012) definem o atual quadro da administração pública brasileira como uma hibridização dos arranjos patrimonialistas, burocráticos e gerenciais, com traços da gestão social. E após caracterizar a referida *administração pública tupiniquim* como nossa forma de administração autêntica, indicam que o seu desenvolvimento e aprimoramento devem andar no sentido de romper completamente com o patrimonialismo, dirimir as disfunções burocráticas e ampliar e consolidar as práticas da gestão social que primam pela emancipação do indivíduo. A proposta de intervenção que será apresentada a seguir leva em conta essa proposição.

Como a própria análise das entrevistas mostrou, já existe um processo de rompimento com as práticas patrimonialistas. Ainda que um rompimento definitivo com elas fosse uma situação ideal, a sua persistência ao longo de tantas décadas indicam que esse é um processo lento. A identificação, pelos gestores, dessas características que influenciam negativamente na prática administrativa é o primeiro passo para combatê-las, mas também são necessárias ações efetivas.

Entre todos os traços do patrimonialismo que debatemos nesse estudo, aquele que mais produziu reflexões entre os entrevistados foi a *impessoalidade*. Nesse caso pode-se citar que existe uma medida em andamento para regulamentar os concursos públicos docentes com a finalidade de coibir o apadrinhamento de candidatos por membros da banca. Esse é um exemplo de ações que podem ser implementadas gradualmente para romper com o patrimonialismo.

Existe também em andamento na instituição, como os próprios entrevistados indicaram, uma ação contínua que atua diretamente na eliminação de disfunções burocráticas como a lentidão na tramitação dos documentos e o desencontro de informações sobre a sua correta tramitação. Provocado, principalmente, pela obrigatoriedade da implantação do SEI, o mapeamento de processos da instituição vem sendo realizado gradativamente pelo Escritório de Processos vinculado à Pró-Reitoria de Gestão da Informação e Comunicação. A utilização desse sistema, desde sua implantação em 2017, vem reduzindo o tempo e aumentando a transparência da tramitação dos processos administrativos.

Outra disfunção burocrática apontada pelos entrevistados é a inexistência da definição das competências de cada setor e de cada posto de chefia, que gera morosidade nas tomadas de decisão e muitas vezes renúncia da competência de deliberar sobre determinada questão. Portanto, recomenda-se que sejam realizados estudos e ações no sentido de distribuir oficialmente as atribuições de cada setor administrativo.

Mas o horizonte dessa proposta de intervenção não está focalizado no rompimento com o patrimonialismo e na eliminação de disfunções burocráticas, pois a necessidade desses processos é consenso e já estão minimamente em andamento. Essa proposta mira o futuro da instituição quanto à incorporação de práticas da gestão social. Compreende-se que, em certa medida, já existe um movimento das últimas duas gestões da UFPel em ampliar a participação dos sujeitos das deliberações da instituição. Mas para fundamentar essa proposta, primeiramente se faz necessário compreender o que se entende por gestão social.

Tenório (1998) procura definir a gestão social a partir das experiências teóricas e práticas do Programa de Estudos em Gestão Social da Fundação Getúlio Vargas e do seu diagnóstico de que no período estudado – 1988 a 1998 – a gestão social estava se pautando pela lógica de mercado da gestão estratégica e não por questões de natureza social. Por essa razão, o autor constrói a ideia de gestão social fazendo, inicialmente, a diferenciação desta com a estratégica.

Para o autor, a gestão estratégica é uma ação gerencial, utilitarista, baseada no cálculo de meios e fins, e executada por um grupo de pessoas entre as quais necessariamente há uma relação de autoridade formal. É um tipo de gestão tecnocrática, porque combina competência técnica e atribuição hierárquica, que resulta da projeção da racionalidade instrumental sobre o Estado. A racionalidade que modela a gestão estratégica é oriunda epistemologicamente da teoria tradicional, entendida pelo autor como o conjunto de teorias positivistas que procuram estabelecer princípios gerais, enfatizam o empirismo, tratam os fatos sociais como fatos neutros em analogia às ciências naturais e visam ao conhecimento puro antes que a transformação social.

A gestão social, por sua vez, é movida pela racionalidade comunicativa, um paradigma oriundo das teorias críticas da segunda geração escola de Frankfurt, mais especificamente do teórico Jürgen Habermas. Esse pensador propõe que a razão seja implementada a partir de um consenso alcançado por uma ação social

comunicativa: uma interação onde dois sujeitos capazes de ação estabelecem uma relação interpessoal buscando entender-se sobre uma situação de ação para poder assim coordenar de comum acordo seus planos de ação. Assim, para Tenório (1998), a gestão social se caracteriza por um gerenciamento participativo, dialógico, com os processos decisórios exercidos por diferentes sujeitos sociais. Nesses processos, a verdade ou a decisão são alcançadas pelo consenso racional, ou seja, um acordo oriundo da discussão crítica feita a partir da argumentação dos agentes envolvidos que desejam coordenar seus planos de ação.

Na relação sociedade-Estado, a gestão social se efetiva quando os governos institucionalizam modos de elaboração de políticas públicas que não se refiram ao cidadão como “alvo”, “meta”, “cliente” de suas ações ou, quando muito, avaliador de resultados, mas sim como participante ativo do processo de elaboração dessas políticas. Esse processo deve ocorrer desde a identificação do problema, o planejamento de sua solução e o acompanhamento da execução até a avaliação do impacto social efetivamente alcançado. Assim, gestão social é o processo intersubjetivo que preside a ação da cidadania tanto na esfera privada quanto na esfera pública. (TENÓRIO, 1998, p. 22).

Freitas, Freitas e Ferreira (2016), que apresentam a gestão social como projeto político em direção a um Estado efetivamente democrático e permeável, apontam que, para a prática da gestão social, é necessária a organização da sociedade civil e sua efetiva presença nos processos de construção e tomadas de decisão no interior do Estado. A materialização desse tipo de gestão seria possível através do fortalecimento de esferas públicas comunicativas e de possibilidades diálogo. Para os autores, a prática discursiva da gestão social tem em vista a formação de consensos e o controle sobre os serviços públicos, e encontra sua legitimidade na participação social.

As ações no âmbito da gestão social buscam a construção do entendimento mútuo e se instaura no mundo das intersubjetividades. Isto é, há um processo de interação entre as subjetividades onde as posições individuais são relativizadas frente à construção do entendimento coletivo. (FREITAS; FREITAS; FERREIRA, 2016, p. 284).

Paes de Paula (2005) defende que a gestão social se constituiu no Brasil como um tipo de administração pública que foi experimentado em alguns locais do país já durante a redemocratização nos anos 1980 e 1990. Embora essas primeiras experiências tenham sido fragmentadas e desprovidas da amarração entre si por um

projeto político mais abrangente, elas tinham uma origem em comum e foram capazes de se consolidar como oposição à reforma gerencialista que estava sendo implantada.

Embora o arranjo da administração pública societal ainda não tenha se concretizado como predominante no Estado brasileiro, há uma coleção de experiências locais, como os orçamentos participativos e os conselhos gestores de políticas públicas que permitem identificar os atributos dessa tendência. Essas experiências locais propõem novos arranjos institucionais que estimulam práticas democráticas e contribuem para a construção de uma cultura política democrática nas relações entre Estado e sociedade. Elas colocam em questão a tradicional prerrogativa do executivo estatal de monopolizar a formulação e o controle das políticas públicas, permitem a inclusão dos setores mais marginalizados na decisão sobre assuntos de interesse público e possibilitam que interesses presentes na sociedade sejam expostos e negociados em um espaço público transparente (PAES DE PAULA, 2005, p. 43).

Freitas, Freitas e Ferreira (2016) chamam atenção para o caráter emancipador e transformador da realidade social e política da gestão social:

A prática da gestão social, que se concebe no uso da razão comunicativa, pode transformar o poder comunicativo, que emerge das esferas públicas livres, em poder administrativo, o que vai permitir a influência sobre as decisões e ações políticas do Estado. Esse potencial transformador, garantido pelo engendramento de fluxos comunicativos que se manifestam das interações sociais, é fundamental para evitar a colonização do mundo da vida pelas lógicas instrumentais do Mercado e do Estado. (FREITAS; FREITAS; FERREIRA, 2016, p. 290).

A prática da gestão social seria, portanto, ao mesmo tempo caminho e resultado da participação da sociedade civil nas esferas públicas livres. Caminho porque permite e estimula a abertura espaços de discussão e deliberação, e resultado porque as decisões tomadas nesses espaços – que refletem um consenso de ideias dos cidadãos participantes – devem orientar o fazer administrativo do Estado.

No caso das universidades, sua organização colegiada favorece que as decisões, especialmente aquelas que impactam as atividades de ensino, pesquisa e extensão, sejam tomadas a partir de um consenso dentro das reuniões dos colegiados e conselhos. A composição dos colegiados obedece a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) que

assegura que os docentes ocupem setenta por cento dos assentos desses órgãos restando apenas a fatia de trinta por cento para ser dividida entre os segmentos da comunidade institucional, local e regional. Essa composição é alvo de frequentes críticas oriundas dos diretórios estudantis e do segmento de servidores técnico-administrativos que pleiteiam uma participação mais equânime.

. Mas como a legislação não dá margem para outro tipo de composição, há algumas medidas que podem ser promovidas pelos próprios colegiados para dar amplitude à participação nas discussões. Entre elas se pode sugerir:

- Abrir debates ampliados, sem limite de assentos, que precedam as reuniões de colegiado a fim de permitir que todos os sujeitos tenham um espaço para expressar sua opinião;
- Promover consultas públicas sobre as pautas das reuniões de colegiado, consultas que hoje podem ser facilitadas com o uso de meios digitais.

Sabe-se, porém, que parte das políticas institucionais não é de iniciativa dos órgãos colegiados, mas sim da administração central da universidade. Assim, para que as gestões possam elaborar e executar suas políticas públicas a partir da perspectiva da gestão social, elas devem promover o envolvimento dos cidadãos desde a identificação do problema, no planejamento de sua solução, no acompanhamento da execução e na avaliação do impacto social efetivamente alcançado conforme indica Tenório (1998). Para desenvolver e consolidar essa prática sugere-se a abertura de canais permanentes de diálogo com os usuários que podem se consolidar por meio de reuniões abertas periódicas ou audiências públicas, por exemplo.

Reconhece-se que transformar o poder comunicativo em poder administrativo é um processo complexo porque envolve enfrentar tradições já consolidadas dentro da administração e também se corre o risco de burocratizar ainda mais a instituição com a criação de novos fóruns que podem vir a retardar as decisões. Mas, fundamentada na teoria que se apresentou, a proposta de intervenção é que a administração da UFPel coloque a gestão social no seu horizonte e implemente suas novas práticas administrativas sempre no sentido de permitir a participação dos sujeitos na elaboração, planejamento e avaliação das ações.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, Brasília, n.10, 1997.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Rev. Adm. Pública** Rio de Janeiro, Edição Especial Comemorativa 67-86, 1967-2007.

AFONSO, Carlos Otávio de Almeida; TEIXEIRA, Maria Gracinda Carvalho. Modelos Organizacionais na Administração Pública em Choque com a Realidade Brasileira: Novas Perspectivas de Análise a Partir da Auditoria de Gestão do Inmetro. **Revista Estudos de Administração e Sociedade**, Rio de Janeiro, v. 2, n.1, p. 98-113, 2017

AMARAL, Giana Lange do. **O Gymnasio Pelotense e a maçonaria**. Pelotas: Seiva Publicações, 1999.

BARCELOS, Márcio; RODRIGUES, Marcio Silva. Concepções de política pública e práticas discursivas: Uma análise sobre as políticas para a Educação Superior nos Governos Lula (2003-2010). **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**. Arizona State University, v. 25, n. 123, p. 1-126, 18 de dezembro de 2017.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977. 226 p.

BRASIL. **Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931**. Dispõe que o ensino superior no Brasil obedecerá, de preferencia, ao systema universitario, podendo ainda ser ministrado em institutos isolados, e que a organização technica e administrativa das universidades é instituida no presente Decreto, regendo-se os institutos isolados pelos respectivos regulamentos, observados os dispositivos do seguinte Estatuto das Universidades Brasileiras. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19851-11-abril-1931-505837-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 10 nov 2018.

BRASIL. Constituição Federal (1946). **Constituição Dos Estados Unidos Do Brasil, de 18 de setembro de 1946.** Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em: 10 nov 2018.

BRASIL. **Leinº. 5.540, de 28 de novembro de 1968.** Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5540-28-novembro-1968-359201-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 02 dez 2018.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 750, de 8 de agosto de 1969. Provê sobre a transformação da Universidade Federal Rural do Rio Grande do Sul na Universidade Federal de Pelotas (UFPEL), e dá outras providências. Disponível em:** http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0750.htm. Acesso em: 12 ago 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Diretor da reforma do aparelho do Estado.** Brasília, DF: Presidência da República, Imprensa Oficial, nov.1995.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. *In:* Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.). **Brasil: Um Século de Transformações.** São Paulo: Cia. das Letras, 2001. 222-259.

CALDAS, Pedro Henrique. **História do Conservatório de Música.** Pelotas: Semeador, 1995.138p.

CARVALHO, José Murilo de. Rui Barbosa e a Razão Clientelística. Rio de Janeiro: **Dados Revista de Ciências Sociais**, v. 43, n.1. 2000.COSTA, F.L.; COSTA, E. M. L. Nova história da administração pública brasileira: pressupostos teóricos e fontes alternativas. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, p. 215-236, mar./abr. 2016.

COSTA, Gustavo Pereira da. **Heranças patrimonialistas, (dis)funções burocráticas, práticas gerenciais e os novos arranjos do Estado em rede: entendendo a configuração atual da administração pública brasileira.** 2012. 253 f. Tese (doutorado) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, FGV, Rio de Janeiro, 2012.

CUNHA, Luiz Antônio. **A universidade temporã:** o ensino superior da Colônia à era de Vargas. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, Edições UFC, 1980. 295 p.

CUNHA, Luiz Antônio. **A universidade crítica:** o ensino superior na República populista. Rio de Janeiro: F. Alves, 1983. 260 p.

CUNHA, Luiz Antônio. O legado da ditadura para a educação brasileira. **Educação&Sociedade**, v. 35, n. 127, p. 357-377. Campinas: abr.-jun. 2014.

DUQUE, Thais Oliveira; VALADÃO, José de Arimatéia Dias; SOUZA, Gustavo Costa de. Tecnologias sociais e administração pública tupiniquim: uma articulação a partir da teoria da possibilidade de Guerreiro Ramos. **Acta Scientiarum**, Maringá, v. 39, n.3, p. 259-269, Set.-Dez., 2017.

DUQUIA, Andressa Andrade; BORGES, Janiele Cristine Peres Borges. **O REUNI e o processo de empresarização da Universidade Federal de Pelotas.** In: IV Congresso Brasileiro de Estudos Organizacionais, 2016, Porto Alegre. Anais do Congresso Brasileiro de Estudos Organizacionais, 2016.

DUQUIA, Andressa Andrade.; RODRIGUES, Marcio Silva. O REUNI e seus reflexos na estrutura organizacional das instituições de ensino: Uma análise da Universidade Federal de Pelotas. **Revista GUAL**, Florianópolis, v. 11, n. 3, p. 188-210, setembro 2018.

FÁVERO, Maria de Lourdes de A. A universidade no Brasil: das origens à reforma universitária de 1968. **Revista Educar**, UFPA, n. 28. p. 17 – 36. Curitiba: Editora UFPR, 2006.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001

FREITAS, Alan Ferreira de; FREITAS, Alair Ferreira de; FERREIRA, Marco Aurélio Marques. Gestão social como projeto político e prática discursiva. **Cadernos Ebape.br**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, p.278-292, Abr./Jun. 2016.

FREYRE, Gilberto. **Casa-Grande & Senzala**. 30. ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2002.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.35, n.2, p. 57-63, mar./abr. 1995.

GRAHAM, Richard. **Clientelismo e Política no Brasil do século XIX**. Rio de Janeiro: UFRJ,1997.

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

JANTZEN, S. S. D. **A ilustre pelotense**: tradição e modernidade em conflito: um estudo histórico da Universidade Federal de Pelotas e suas tentativas de racionalização. 1990. 332 f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Educação da UFRGS, Porto Alegre, 1990.

KERLINGER, Fred N. **Metodologia da pesquisa em ciências sociais: um tratamento conceitual**. São Paulo: EPU: EDUSP, 1980. 378 p.

KOGLIN, João Carlos de Oliveira. **Os contextos político-administrativos que nortearam os processos decisórios para a implantação do programa REUNI na UFPel**. 2018. 245 f. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Política Social e Direitos Humanos, UCPel, Pelotas, 2018.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas S. A., 2010. 297 p.

LAGEMANN, Eugenio. **O Banco Pelotense & o sistema financeiro regional**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1985.

LONER, Beatriz Ana. Reconstrução da Memória da UFPel. **História em Revista**. Pelotas, n. 1, p. 7-20. Set./1994.

MAGALHÃES, Clarice Rego. A Escola e Belas Artes: a gênese, a luta pelo prédio próprio e seus principais personagens. *In*: SANTO, Anaizi; DINIZ, Carmen; MAGALHÃES, Clarice (orgs.). **A Escola de Belas Artes de Pelotas - Memória e história**. Pelotas: Ed. UFPel, 2014. 18 p.

MAGALHÃES, Mário Osório. **Faculdade de Agronomia Eliseu Maciel 1883-1983**. Pelotas: Editora da UFPel, 1983. 117 p.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 34. ed., Petrópolis: Vozes, 2015. 108 p.

OLIVEIRA VIANA. **Populações meridionais do Brasil e instituições políticas brasileiras**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1982.

PAES DE PAULA, A. P. Administração Pública Brasileira: entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**. Volume 45. Número 1. São Paulo, 2005: 36-49

PAULA, Maria de Fátima de. O processo de modernização da universidade – casos USP e UFRJ. **Tempo Social**; Rev. Sociol. USP, São Paulo, 12 (2), p. 189-202, novembro/2000. (conferir)

PESAVENTO, Sandra Jatthy. **RS: A economia & o poder nos ano 30**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1980.

PRADO JUNIOR, Caio. Formação do Brasil Contemporâneo. 22. Ed. Brasiliense: São Paulo, 1992. 390 p. (1ª ed. 1942)

RODRIGUES, Marcio Silva; SILVA, Rosimeri de Fátima Carvalho da. Nova República, novas práticas: Uma análise do processo de empresarização do ensino superior no Brasil (1990-2010). **Farol – Revista de estudos organizacionais e sociedade**, Belo Horizonte, v. 6, n. 15, p. 176-218, Abr./2019.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, Mar./Abr. 2009.

SILVA, Gustavo Bianch. A educação superior no regime militar: rupturas ou continuidades? **Cadernos de História**, v. 17, n. 27, p. 445-474. Belo Horizonte: 2º sem. 2016.

SOUZA FILHO, R. de. **Estado, burocracia e patrimonialismo no desenvolvimento da administração pública brasileira**. 2006. 395 f. Tese (Doutorado)– Escola de Serviço Social/Programa de Pós-graduação em Serviço Social, UFRJ, Rio de Janeiro, 2006.

TENÓRIO, Fernando G.. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p.7-23, Set./Out. 1998.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2007. 175 p.

UFPEL. **UFPeI 30 anos**: Edição comemorativa organizada por Mario Osorio Magalhães. Pelotas: Editora Universitária/UFPeI, 1999. 129 p.

UFPEL. Conselho Universitário. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2015-2020**. Pelotas, RS: Secretaria dos Conselhos Superiores, nov. 2015.

UFPEL. Gabinete da Reitoria. **Relatório de Gestão do Exercício de 2018**. Pelotas, RS: Gabinete da Reitoria, mar. 2019.

VILLAR, Waleska Ribeiro. **A casa de Bruno Lima**: Uma face da história da Faculdade de Direito de Pelotas (1918-1965). 2004. 114 f. Dissertação (Mestrado) –

Faculdade de Educação/ Programa de Pós-Graduação em Educação, UFPel, Pelotas, 2004.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa (Trad.). v.1. Brasília-DF: Editora da Universidade de Brasília, 2004.

YIN, Robert K. **Pesquisa qualitativa do início ao fim**. Tradutor: Daniel Bueno. Porto Alegre: Penso, 2016. 313 p.

ZWICK, Elisa; TEIXEIRA, Marília; PEREIRA, José; VILAS BOAS, Ana. Administração pública tupiniquim: reflexões a partir da Teoria N e da Teoria P de Guerreiro Ramos. **CadernosEBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 284-302, Jun. 2012.

APÊNDICES

Apêndice 1 - ROTEIRO SEMIESTRUTURADO DE ENTREVISTA

Identificação

1. Nome do entrevistado:
2. Vínculo com a instituição:
3. Ano de ingresso:
4. Área de formação:
5. Período no qual foi gestor:

Orientação preliminar: Pede-se ao entrevistado que suas respostas se baseiem em sua experiência como gestor e que, ao responder, pense no quadro institucional atual (pós-REUNI) e na universidade em sua totalidade (administração central e unidades acadêmicas).

Perguntas iniciais

- 1) Na sua opinião e observando a UFPel como um todo, qual é a missão da UFPel?
- 2) Como o senhor descreve o processo de gerir uma universidade?

Administração patrimonial

- 1) O senhor percebe na universidade a presença de costumes administrativos que remontam à época da criação dos primeiros cursos?
- 2) Existe alguma pessoa em torno da qual se constituiu uma autoridade independente da ocupação de um cargo de chefia?
- 3) É comum uma mesma pessoa ocupar uma função por muitos anos? Lembra de algum exemplo nesse sentido? Por que o senhor acha que isso acontece?
- 4) A relação entre as chefias e os chefiados é estritamente profissional? São comuns relações de amizade, por exemplo?

- 5) O recrutamento de pessoas para trabalhar na universidade observa quais critérios? Os mesmos critérios servem para técnicos, professores e terceirizados?
- 6) O recrutamento de pessoas para atuar em cargos comissionados ou funções gratificadas costuma levar em conta quais critérios?
- 7) Como o senhor percebe as disputas em torno das decisões na universidade?
- 8) De que forma a tradição/ tradições se relacionam com o processo de gestão da universidade?

Administração burocrática

- 1) Como as atividades administrativas na UFPel são determinadas? Como se dá a atribuição das atividades?
- 2) Quais são as formas de controle das atividades?
- 3) Qual é a forma mais comum de comunicação?
- 4) Como são escolhidas as pessoas para ocupar as funções administrativas?
- 5) A UFPel tem um organograma que representa a sua estrutura organizacional. Quais mudanças o senhor percebe?

Administração gerencial

- 1) Como a universidade planeja suas ações/seu futuro? Existe algum instrumento de planejamento? Qual? Como é elaborado?
- 2) É rotineiro na universidade a utilização de indicadores/metras para controle das atividades? Em quais?
- 3) A universidade privatizou/terceirizou algum de seus serviços? Quais? Quando?
- 4) Como a UFPEL busca agilizar suas decisões diante do peso da burocracia?
- 5) Existe alguma iniciativa de descentralização de atividades/responsabilidades? Quais? Qual é o seu objetivo?
- 6) Como o desempenho dos professores é avaliado? E dos técnico-administrativos?

Perguntas finais

- 1) Quais aspectos culturais o senhor considera um entrave no processo de gestão? Por quê?

- 2) Quais aspectos burocráticos o senhor considera que dificultam o processo de gestão? Por quê?
- 3) Se o senhor propusesse hoje uma plano para aprimorar a administração da UFPel, o que senhor manteria e o que mudaria?

Apêndice 2 – TERMO DE CONSENTIMENTO

Você está sendo convidado a participar, como voluntário, da pesquisa “A administração da Universidade Federal de Pelotas no contexto da administração pública brasileira: aspectos patrimonialistas, burocráticos, gerenciais e sociais”, realizada pela pesquisadora Morgana Riva, aluna do Mestrado Profissional em Administração Pública–PROFIAP oferecido pela Universidade Federal de Pelotas. O trabalho ocorre sob a orientação do Prof. Marcio Silva Rodrigues.

Após ler todo o conteúdo deste documento e caso esteja de acordo em fazer parte deste estudo, assine em duas vias todas as folhas e também ao final do documento. As vias serão assinadas também pelo pesquisador, ficando uma para o mesmo e outra para o participante voluntário.

Em caso de dúvidas, você poderá entrar em contato com a pesquisadora responsável: Morgana Riva, cel. 53 981099501, e-mail morganariva.ufpel@gmail.com ou Professor Marcio Silva Rodrigues, e-mail marciosilvarodrigues@gmail.com.

Seguem-se abaixo algumas informações que você **PRECISA SABER SOBRE A PESQUISA**:

1. Título: A administração da Universidade Federal de Pelotas no contexto da administração pública brasileira: aspectos patrimonialistas, burocráticos, gerenciais e sociais.
2. Informações sobre o pesquisador que colhe o Termo de Consentimento: Morgana Riva, servidora técnico-administrativa da UFPel e aluna do Mestrado Profissional em Administração Pública – PROFIAP, UFPel-FAT.
3. Objetivo da pesquisa: Identificar e compreender como se correlacionam os aspectos patrimoniais, burocráticos, gerenciais e sociais na administração da UFPel.
4. Especificação dos Procedimentos: A participação do voluntário consistirá em responder a uma entrevista semiestruturada (com roteiro previamente definido). Tratam-se de perguntas abertas, que serão respondidas em torno de 90 min e simultaneamente gravadas com consentimento do entrevistado.

5. Especificação dos riscos: Trata-se de uma proteção contra o constrangimento do entrevistado, que poderá recusar-se a responder às perguntas, caso sinta-se invadido ou violado em seus direitos, podendo retirar-se da pesquisa a qualquer momento que desejar.
6. As informações dessa pesquisa serão confidenciais e só serão divulgadas em meios ou eventos científicos sem a identificação do respondente ou participante.
7. Os dados obtidos nas entrevistas serão utilizados somente nessa pesquisa, não sendo permitido utilizá-los em estudos futuros.
8. Benefícios da Pesquisa: Situar a administração da UFPel na conjuntura da administração pública brasileira permitindo uma reflexão aprofundada e contextualizada sobre sua gestão ao longo da sua história institucional e oferecendo aos gestores um conhecimento científico do percurso da organização com o enfoque da Administração

Morgana Riva

Consentimento da Participação da Pessoa Como Sujeito de Pesquisa

Eu, _____,
RG _____, abaixo assinado, estou de acordo em participar do estudo “A administração da Universidade Federal de Pelotas no contexto da administração pública brasileira” sob a responsabilidade da pesquisadora Morgana Riva e do Prof. Marcio Silva Rodrigues, como sujeito voluntário. Declaro que fui devidamente informado(a) e esclarecido(a) sobre a pesquisa, procedimentos, riscos, direitos e benefícios decorrentes da minha participação.

Pelotas, ____ de _____ de 2019.

Assinatura do entrevistado

Assinatura do pesquisador