



**PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

LIS SOARES SEVERINO

**A MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA NO PROCESSO DE EXPANSÃO
UNIVERSITÁRIA POR MEIO DO REUNI: ESTUDO DE CASO NA FACULDADE DE
MEDICINA DA UFC**

FORTALEZA

2022

LIS SOARES SEVERINO

**A MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA NO PROCESSO DE EXPANSÃO
UNIVERSITÁRIA POR MEIO DO REUNI: ESTUDO DE CASO NA FACULDADE DE
MEDICINA DA UFC**

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito à obtenção do título de Mestre. Área de concentração: Avaliação de políticas públicas.

Orientador: Prof. Dr. Francisco Uribam Xavier de Holanda.

FORTALEZA

2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

S525m Severino, Lis Soares.
A modernização administrativa no processo de expansão universitária por meio do REUNI: estudo de caso na Faculdade de Medicina da UFC / Lis Soares Severino. – 2022.
143 f. : il. color.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2022.
Orientação: Prof. Dr. Francisco Uribam Xavier de Holanda.

1. Avaliação. 2. Políticas Públicas. 3. Educação Superior. 4. Modernização Administrativa. 5. Reuni. I. Título.

CDD 320.6

LIS SOARES SEVERINO

**A MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA NO PROCESSO DE EXPANSÃO
UNIVERSITÁRIA POR MEIO DO REUNI: ESTUDO DE CASO NA FACULDADE DE
MEDICINA DA UFC**

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito à obtenção do título de Mestre. Área de concentração: Avaliação de políticas públicas.

Aprovada em: 31 / 05 / 2022.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Francisco Uribam Xavier de Holanda (orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Fernando José Pires de Sousa
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof^a. Dr^a. Carmem Emmanuely Leitão Araújo
Universidade Federal do Ceará (UFC)
Membro externo ao MAPP

Prof. Dr. Epitácio Macário Moura
Universidade Estadual do Ceará (UECE)

À Deus.

Aos meus pais, Lourenço e Gerusa (*in
memoriam*).

Aos meus irmãos, Liu, Liv e Lia.

Ao meu esposo Quintino.

AGRADECIMENTOS

A trajetória deste Mestrado só me foi possível, graças à contribuição de várias pessoas, com as quais divido a alegria de concluir este projeto e o sentimento sincero de gratidão pelo amparo e incentivos recebidos.

Registro especial tributo à Universidade Federal do Ceará, “Patrimônio da sociedade cearense”, que me oportunizou o acesso, não só à educação superior, como à especialização e ao mestrado.

Aos professores e amigos Derivaldo Santos e Conceição Barros, pela motivação e inestimáveis orientações recebidas desde a preparação para o processo seletivo do MAPP.

Ao corpo docente do MAPP, agradeço especialmente pelo ideário com que lutam pela educação superior pública e de qualidade.

Ao corpo técnico-administrativo do MAPP, agradeço na pessoa da Vânia, com quem divido os percalços laborais que motivaram este estudo.

Aos colegas de turma com os quais compartilhei os desafios, as alegrias, o cansaço, as incertezas, os momentos de estudo, especialmente Ana Kátia, Michelly, Márcia e Natielly, com quem dividi as angústias do processo solitário da escrita.

Ao Professor Uribam Xavier, agradeço a forma didática, objetiva, fecunda, amigável e pontual com que me conduziu na elaboração desta dissertação.

Aos membros da Banca Examinadora, professores Fernando Pires, Carmem Leitão e Epitácio Macário, agradeço a presteza com que aceitaram meu convite, o tempo que dedicaram a este estudo e os conhecimentos compartilhados.

Aos amigos e colegas técnico-administrativos da Famed, que partilharam suas experiências e vivências profissionais, contribuindo efetivamente para o alcance dos resultados.

Aos gestores da Famed e meus chefes imediatos, professores Valeria Goes, Medeiros, João Macedo e Danielle Macedo, pelo apoio institucional que foi decisivo para que eu conseguisse conciliar as jornadas de trabalho e de estudos.

Aos amigos da Equipe Famed, Amanda, Monique, Juliana, Eduardo e Dani, pelo apoio incondicional e pelas trocas de ideias que tanto enriqueceram este trabalho.

À minha irmã Lia, agradeço as leituras críticas, além do suporte material e emocional.

Ao meu irmão Liv, agradeço as conversas, trocas e orientações, a leitura crítica e revisão do texto. Seu exemplo de determinação, superação e amor pelos estudos me estimularam a superar os obstáculos.

Agradeço, por fim, a todas as pessoas que contribuíram direta ou indiretamente para a conclusão desta dissertação, estimulando-me intelectual, emocional e profissionalmente.

“A crise da educação no Brasil não é uma crise; é um projeto”. (Darcy Ribeiro).

RESUMO

O tema central desta pesquisa é a expansão universitária realizada pelo Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), visando melhorar a qualidade do ensino superior. Buscou-se focalizar a transição do modelo de gestão da Universidade Federal do Ceará (UFC), em face das diretrizes da Reforma Administrativa do Estado Brasileiro esboçada pelo Governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995 a 2002), cujo propósito foi a modernização administrativa do Estado, através da substituição da gestão burocrática dos órgãos públicos pelo modelo de gestão gerencial. Partiu-se do pressuposto de que, na UFC, este processo de transição recebeu importante impulso através do aporte financeiro destinado à reestruturação e expansão das universidades públicas federais pelo REUNI, política pública implantada no Governo de Luís Inácio Lula da Silva (Lula) (2003 a 2010), sucessor do Governo FHC. O objetivo geral foi descrever, compreender e avaliar a contribuição do REUNI para a modernização administrativa da UFC, considerando a ótica dos servidores técnico-administrativos inseridos nesse processo através do cotidiano laboral. A pesquisa tem natureza exploratória e descritiva, tendo-se buscado contemplar aspectos quantitativos e qualitativos constitutivos do objeto de estudo, baseado no modelo de avaliação de políticas públicas experiencial. Os resultados apontam para a efetivação de aspectos da Reforma Administrativa no cenário universitário pós REUNI, com melhorias dos indicadores na esfera administrativa da UFC. Houve involução da cultura burocrático-patrimonialista; foram definidos critérios objetivos para a atuação no interesse da Administração; profissionalização dos serviços prestados; promoção da aplicação de condutas éticas, racionais e de respeito ao patrimônio público; ampliação de contratações por concursos públicos; incentivo à capacitação, melhor qualificação e valorização do servidor técnico; melhoria da qualidade e dinamismo dos retornos sociais; mais investimento em infraestrutura; renovação dos parques tecnológicos; adequação dos ambientes administrativos e didáticos; revisão, atualização e uniformização dos processos de trabalho; informatização de rotinas laborais e melhoria da comunicação institucional.

Palavras-chave: avaliação; políticas públicas; educação superior; modernização administrativa; REUNI.

ABSTRACT

The main subject of this study is the university expansion implemented through the Program for Support to Plans of Restructuring and Expansion of Federal Universities (REUNI), with the objective of improving the quality of the university education. It aimed to focus on the transition from the management model of the *Universidade Federal do Ceará* (UFC), according to the guidelines of the Administrative Reform of the Brazilian State, drafted by the Government of Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002), which had the purpose of administrative modernization of the State, replacing the bureaucratic management of public agencies with the model of empowerment management. It was assumed that the transition process in UFC was boosted with the funding for restructuring and expanding public universities of REUNI, which was a public policy implemented in the Government of Luis Inácio Lula da Silva (Lula) (2003-2010), the successor of Government FHC. The main objective was describing, comprehending, and evaluating the contribution of REUNI to the administrative modernization of UFC in the perception of technical-administrative personnel involved in that process as their daily work. This study is exploratory and descriptive, intending to gather both quantitative and qualitative aspects that compose the object of study, based on the model of evaluation of experiential public policies. The results reveal the effective acquisition of some components of the Administrative Reform in the after-REUNI university environment, with improvement of indicators in the administrative process. It was detected involution in the bureaucratic-patrimonialist culture; objective criteriums were defined for acts towards administration interests; delivery of services became more professional; behavior was favored for ethical, rational, and respectful to public property; increased hiring based on public contest; incentive to capacity building; better qualification and valorization of technical workers; improvement of the quality and dynamics of social returns; increased investment in infrastructure; renewal of technological equipment; adequacy of administrative and teaching environments; administrative processes were revised, updated, and standardized; labor routines were digitalized; and institutional communication was improved.

Keywords: evaluation; public policies; university education; administrative modernization; REUNI.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Crescimento das IES no Governo FHC, por Categoria Administrativa	59
Gráfico 2 – Percentual de atendimento de matrículas das IES no Governo FHC, por Categoria Administrativa	60
Gráfico 3 – Crescimento das IES no Governo LULA por Categoria Administrativa	61
Gráfico 4 – Representação da amostra na etapa de aplicação dos questionários	88
Gráfico 5 – Forma de ingresso no serviço público	89
Gráfico 6 – Faixa etária dos servidores participantes	90
Gráfico 7 – Nível de escolaridade dos servidores participantes	91
Gráfico 8 – Demonstrativo de servidores técnico-administrativos por geração de ingresso	93

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	– Dados da Educação Superior no Brasil nos anos de 2005 e 2012 ..	65
Tabela 2	– Dados Comparativos da Expansão da UFC antes e após o REUNI	75
Tabela 3	– Descentralização de Recursos do Programa REUNI para a UFC ...	81

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento
CAI	Coordenadoria de Assuntos Internacionais da UFC
CAPES	Comissão de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CFSPC	Conselho Federal do Serviço Público Civil
DAI	Departamento de Assuntos Internacionais
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
EAD	Educação a Distância
EBSERH	Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares
Famed	Faculdade de Medicina
FCPE	Funções Comissionadas do Poder Executivo
FFOE	Faculdade de Farmácia Odontologia e Enfermagem
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
FGV	Fundação Getúlio Vargas
GATS	Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços
GUNI	Curso de Especialização em Gestão Universitária
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IES	Instituições de Ensino Superior
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LNT	Levantamento de Necessidades de Treinamento
LOA	Lei Orçamentária Anual
Lula	Luiz Inácio Lula da Silva
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado Brasileiro
MEC	Ministério da Educação
OMS	Organização Mundial da Saúde
OS	Organizações Sociais
PAEG	Programa de Ação Econômica do Governo
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional

PNE	Plano Nacional de Educação
PNP	Plano Nacional de Publicizações
POLEDUC	Mestrado em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior
PPI	Projeto Pedagógico Institucional
PROGEP	Pró-reitoria de Gestão de Pessoas da UFC
PROINTER	Pró-reitoria de Relações Internacionais e Desenvolvimento Institucional da UFC
PROPLAD	Pró-reitoria de Planejamento e Administração da UFC
PROUNI	Programa Universidade para Todos
PT	Partido dos Trabalhadores
REHUF	Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SDI	Secretaria de Desenvolvimento Institucional
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SRH	Superintendência de Recursos Humanos
SUS	Sistema Único de Saúde
UE	União Européia
UFC	Universidade Federal do Ceará
UFCA	Universidade Federal do Cariri
UFFS	Universidade Federal da Fronteira Sul
UFOPA	Universidade da Integração Amazônica
UnB	Universidade de Brasília
UNILA	Universidade Federal da Integração Latino-Americana
UNILAB	Universidade Luso-Afro-Brasileira
USAID	<i>United States Agency for International Development</i>

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	A MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL	23
2.1	O conceito de modernização e a sua trajetória de vinculação ao capitalismo	23
2.2	As reformas do Estado Brasileiro e seus propósitos modernizantes	30
2.3	Reforma Administrativa do Estado no Governo FHC	34
2.4	Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa	44
2.5	As organizações sociais	46
3	A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL	51
3.1	O Estado, a universidade e a sociedade brasileira	51
3.2	As políticas educacionais no Governo FHC	55
3.3	As políticas para o ensino superior no Governo Lula	60
4	O REUNI E O SEU CONTEXTO POLÍTICO	64
4.1	O REUNI suas bases legais e contextuais	64
4.2	Debate político-ideológico sobre o REUNI	68
5	A RECEPÇÃO DO REUNI PELA ADMINISTRAÇÃO DA UFC	73
5.1	Perfil Institucional da UFC	73
5.2	Perfil Institucional da Famed	75
5.3	A modernização administrativa da UFC e a adesão ao REUNI	78
5.4	A implantação do REUNI e a Reforma Administrativa na UFC	80
5	A PERSPECTIVA DOS SERVIDORES TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS DA FAMED E O BALANÇO DOS RESULTADOS	87
6.1	Explorando e descrevendo cenários administrativos e relações laborais na Famed	87
6.1.1	<i>Caracterização dos Dados Sócio-demográficos e ocupacionais dos participantes</i>	88
6.1.2	<i>Apresentando e discutindo as dimensões institucional e de pessoas sob a ótica dos servidores técnico-administrativos</i>	91
6.2	Discutindo sobre os Cenários Administrativos e as Relações Laborais na Famed	100

6.2.1	<i>Caracterização dos participantes do Grupo Focal</i>	100
6.2.2	<i>Estruturas de trabalho no Governo FHC</i>	101
6.2.3	<i>Dificuldades laborais no Governo FHC</i>	106
6.2.4	<i>Mudanças percebidas no Governo Lula</i>	108
6.2.5	<i>Experiências e percepções nos ambientes laborais</i>	111
7	CONCLUSÕES	114
	REFERÊNCIAS	122
	APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO APLICADO COM OS SERVIDORES ATIVOS	130
	APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO APLICADO COM OS SERVIDORES APOSENTADOS	136
	APÊNDICE C – ROTEIRO DO GRUPO FOCAL	143

1 INTRODUÇÃO

O tema central desta pesquisa é a expansão universitária realizada pelo Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), visando melhorar a qualidade do ensino superior. Nosso foco de pesquisa é a investigação de aspectos da modernização administrativa da Universidade Federal do Ceará (UFC), pela ótica dos técnicos administrativos lotados em secretarias da Faculdade de Medicina da UFC, lócus de sua realização.

Busca-se focalizar a transição do modelo de gestão da UFC, em face das diretrizes da Reforma Administrativa do Estado Brasileiro esboçada pelo Governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995 a 2002), cujo propósito foi a modernização administrativa do Estado, através da substituição da gestão burocrática dos órgãos públicos pelo modelo de gestão gerencial.

Partiu-se do pressuposto de que, na UFC, este processo de transição recebeu importante impulso através do aporte financeiro destinado à reestruturação e expansão das universidades públicas federais pelo REUNI, política pública implantada no Governo de Luís Inácio Lula da Silva (Lula) (2003 a 2010), sucessor do Governo FHC.

Baseado neste pressuposto tomou-se como marco temporal da pesquisa, a implantação do REUNI na UFC, visando avaliar esta política pública na perspectiva de contribuição para o processo de modernização administrativa da Universidade e em quais aspectos.

O objetivo geral é descrever, compreender e avaliar a contribuição do REUNI para a modernização administrativa da UFC¹, tomando como referencial as diretrizes da Reforma Administrativa do Estado Brasileiro, descritas e discutidas pela ótica dos servidores técnico-administrativos que vivenciam ou vivenciaram esse processo no cotidiano laboral.

¹ O conceito de modernização administrativa definido pela autora para efeito de operacionalização da pesquisa e apresentado no capítulo dois deste estudo é: conjunto de ações governamentais voltadas à superação da cultura patrimonialista e à profissionalização do serviço público, que incluem: 1. Definição de critérios objetivos para a atuação da Administração Pública; 2. Sensibilização para a aplicação de condutas éticas, racionais e de respeito ao patrimônio público; 3. Ampliação de concursos; 4. Capacitação, qualificação e valorização do servidor; 5. Melhoria da qualidade e dinamismo dos serviços prestados; 6. Investimento em Infraestrutura; 7. Renovação dos parques tecnológicos; 8. Adequação dos ambientes administrativos e didáticos (climatização, equipamentos e mobiliário); 9. Revisão, atualização e uniformização dos processos de trabalho (elaboração de manuais de procedimentos, *check-lists* e formulários); 10. Informatização de rotinas laborais; 11. Melhoria da Comunicação Institucional.

Para compreender a implementação desse processo no âmbito da UFC e a assimilação dessa transição, que implica mudanças na cultura institucional, pela comunidade acadêmica, definiram-se os seguintes objetivos específicos: 1. Descrever ações implantadas na UFC, com vistas à modernização administrativa, no período de 2008 a 2020; 2. Identificar elementos que influenciaram a eficiência na gestão dos processos e dos recursos humanos na UFC, tendo como lócus a Faculdade de Medicina (Famed/UFC); 3. Compreender a transição administrativa da Universidade, para um modelo de cunho gerencial, pela ótica de servidores técnico-administrativos que atuam nas secretarias da Famed/UFC; 4. Avaliar o cenário administrativo da UFC, tomando como parâmetro as diretrizes da Política de Reforma Administrativa do Estado Brasileiro, visando à proposição de possíveis melhorias tanto na perspectiva das pessoas, como institucional.

A vinculação pessoal e profissional com a temática se deve à minha formação inicial em Secretariado Executivo e atuação como servidora técnico-administrativa na UFC, tendo ingressado na Universidade em 2008, período de anuência ao REUNI. Este fato me propiciou experienciar o contexto administrativo da UFC no período de adesão da UFC ao REUNI; acompanhar a trajetória de implantação da política e vivenciar o cenário universitário *ex-post*, o que acredito ser um importante balizador deste estudo.

Sobre essa aproximação e envolvimento do avaliador com o objeto de pesquisa, Silva (2008), defende uma abordagem participativa na pesquisa. Nessa perspectiva, a autora sinaliza a possibilidade de contribuir para mudanças da prática profissional no interior das instituições. “Essa ação tem implicado o envolvimento direto de profissionais na definição e no desenvolvimento de pesquisas avaliativas, numa perspectiva de práticas de investigação crítica sobre sua realidade.” (SILVA, 2008, p. 169-170).

O interesse pelo tema iniciou-se após a admissão nos quadros funcionais da Universidade. Mesmo antes da apropriação de uma visão sistêmica da unidade de lotação e da Universidade e mesmo da hierarquia e do fluxo de processos que se dava entre as instâncias, causava inquietação o tempo que se despendia com ações inócuas, com retrabalho, com gargalos que comprometiam a fluidez das demandas, com a falta de clareza e de padronização dos procedimentos e dos processos. Estes aspectos suscitaram reflexões e questionamentos, acerca do assunto e sobre suas conexões entre o perfil dos servidores técnico-administrativos inseridos nesse

cenário, as demandas de trabalho e o modelo organizacional. Registre-se uma primeira incursão no tema, durante a elaboração do trabalho de conclusão da especialização em Gestão Universitária, no qual se realizou um estudo exploratório do perfil do secretariado da Faculdade de Medicina da UFC.

A pesquisa bibliográfica deste estudo iniciou-se em dezembro de 2019 e já em março de 2020, o seu percurso de elaboração foi abruptamente interrompido pela deflagração da Pandemia por Covid-19, tendo sido decretado pelas autoridades governamentais e sanitárias a imediata paralisação de todas as atividades não essenciais de modo a viabilizar o amplo isolamento social, como medida emergencial de enfrentamento ao vírus.

No âmbito da UFC, todos os setores foram fechados e o trabalho presencial readequado para a modalidade remota. Com isso, perderam-se pelos seis meses seguintes, o acesso aos salões de estudo, ao acervo bibliográfico e, principalmente, perderam-se as condições para manter a rotina de estudos, em virtude da sobrecarga de trabalho e psicológica que esse cenário de pandemia nos impôs.

No caso específico da Famed, nossa unidade de lotação e lócus desta pesquisa, somou-se ao processo de adaptação ao trabalho remoto, os desafios para não descontinuar as atividades didáticas-práticas como os Internatos dos cursos de Medicina e Fisioterapia, considerando a necessidade imperativa de entrega à sociedade de profissionais aptos a somar esforços no enfrentamento à Pandemia. Como resultado, a UFC formou nesse período duas turmas de médicos e fisioterapeutas e colaborou ativamente com a produção de pesquisas sobre o tema, realização de ações de extensão junto à população em situação de vulnerabilidade e compartilhamento de profissionais pesquisadores e equipamentos com os órgãos governamentais.

Em síntese, cabe-nos aqui registrar, que as dificuldades enfrentadas no caminho percorrido para elaboração desta pesquisa foram significativamente relacionadas às adversidades desse cenário pandêmico. Entretanto, a precipitação dos fatos e a urgência dos desafios impostos ao mundo, impeliram a Universidade a se reinventar e a por em execução uma série de mecanismos e projetos ainda em fase de maturação. Nesse sentido, a capacidade de reação e de retribuição social demonstrada pela UFC, representou uma inestimável fonte de dados para o objeto de estudo desta pesquisa.

O REUNI foi objeto de estudo de outras pesquisas no âmbito da UFC e nacional, tendo sido abordado sob variadas perspectivas: 1. A dissertação intitulada “A implementação do REUNI na Universidade Federal do Ceará, no contexto da contrarreforma da Educação Superior”, Guerra (2017) analisou a expansão universitária a partir da percepção da adoção do REUNI como estratégia de massificação do ensino superior, flexibilização curricular e precarização do ensino. 2. Analisando a proposta de expansão universitária do REUNI no governo Lula, Sousa (2017), abordou o desenvolvimento da política de educação superior durante os governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula, destacando-se avanços e retrocessos que perpassaram a referida política em ambos os períodos e problematizou a expansão promovida pelo REUNI, considerando em que medida o ideal de democratização do acesso foi alcançado na UFC. 3. No que tange ao aspecto dos condicionantes da eficiência, Moreira, Benedicto e Carvalho (2019) analisaram o desempenho das universidades federais brasileiras que aderiram ao REUNI, visando identificar os fatores condicionantes da eficiência, no período de 2008 a 2015.

No planejamento metodológico deste trabalho optou-se por realizar uma pesquisa avaliativa que contemplasse a descrição de aspectos quantitativos e a identificação e compreensão de aspectos qualitativos constitutivos do objeto de estudo, baseado no modelo de avaliação de políticas públicas experiencial, proposto por Lejano (2012)². Este modelo propõe um processo de análise como ferramenta para conhecer e compreender a situação real da política pública em estudo. É uma abordagem pós-construtivista, que tem foco analítico na experiência.

A pesquisa tem natureza exploratória e descritiva. Conforme Gil (2008), as pesquisas exploratórias visam propiciar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de um dado fato e as descritivas objetivam descrever características de determinada população ou fenômeno.

Desse modo, realizou-se pesquisa bibliográfica, seguida de pesquisa documental e da pesquisa empírica que foi composta por aplicação de questionários *on line* e realização de grupo focal.

² “O modelo experiencial, apresentado por Lejano (2012), é uma proposta inovadora porque fornece novos referenciais teórico-metodológicos capazes de integrar as perspectivas quantitativas e qualitativas de análise, de forma a alcançar um nível mais profundo de compreensão de questões não resolvidas pelos métodos tradicionais”. (LEJANO, 2012 *apud* RODRIGUES, 2016, p. 104-105).

Os procedimentos técnicos utilizados para a coleta dos dados foram a pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e a pesquisa de campo. Por meio da pesquisa bibliográfica, definiram-se como autores balizadores do referencial teórico: 1. Boaventura de Souza Santos, com o qual se trabalhou os conceitos de modernismo, modernidade e modernização, educação e mercadorização do ensino superior; 2. Max Weber, os conceitos de burocracia e democracia no contexto da modernidade; 3. Bresser Pereira, o conceito de modernização aplicado no Governo FHC. Na pesquisa documental, buscou-se compreender: 1. o que se vem definindo na legislação, sobre o tema, a partir das diretrizes da Reforma Administrativa do Estado; 2. como o Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, que criou o REUNI, entendia o conceito de modernização administrativa; 3. o que foi proposto pelo REUNI na UFC e os processos de expansão anteriores. Consultaram-se ainda, diversos livros, artigos, periódicos, dissertações, blogs e sites da UFC, INEP, FGV, Governo Federal e pesquisas abertas na internet.

A incursão inicial à pesquisa de campo se deu através da aplicação de questionários *on line*, no período de 16 de setembro a 5 de outubro de 2021.

Realizou-se, antes da submissão do projeto ao Comitê de Ética em Pesquisa, pré-testes dos questionários com a participação de oito servidores das categorias amostrais de assistente em administração (ativo e aposentado), Administrador (ativo), secretária executiva (ativo e aposentado). Os respondentes desses pré-testes foram externos à Faculdade de Medicina, a saber: Casa de José de Alencar, Biblioteca da Arquitetura, Campus de Sobral, Prointer, Ebserh e FEAAC. Após resposta ao questionário, todos foram consultados sobre possíveis dificuldades acerca da clareza e precisão dos termos, desmembramento das questões e tempo gasto para resposta. As considerações recebidas foram analisadas e as pertinentes incorporadas aos formulários.

A pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa sob o Parecer nº 4.979.118.

A amostra foi composta por 57 servidores técnico-administrativos da UFC, lotados nas secretarias dos departamentos e das pós-graduações da Faculdade de Medicina, nos cargos de administrador, assistente em administração, secretário executivo ou técnico em assuntos educacionais, ativos ou que se aposentaram no período de 2008 a 2020. No total, 43 servidores ativos e 14 aposentados. Deste

quantitativo, participaram 31 ativos, perfazendo 72% da amostra e 8 aposentados, representando 57% da amostra³.

Os respondentes foram denominados de: **At** (servidores ativos) e **Ap** (servidores aposentados), visando preservar suas identidades.

Os links dos formulários foram encaminhados aos respondentes via e-mail e/ou *WhatsApp*, precedido de contato telefônico. A Plataforma utilizada foi o *Google Forms*.

O alcance do percentual de respostas recebidas demandou sucessivos contatos telefônicos e reenvio de mensagens ao grupo, com o objetivo de sensibilização à participação. Observou-se, por ocasião desses contatos, que alguns servidores, em especial os aposentados, demonstraram receio em participar, em virtude do viés político e ideológico que norteia o entendimento desses servidores, com relação aos aspectos da pesquisa que envolve a Reforma Administrativa do Estado e as consequentes alterações promovidas no cenário universitário, pelo processo que aqui denominamos de modernização administrativa. Exemplifique-se pelo caso de uma servidora aposentada que após várias tentativas fracassadas de contato, informou através de outra colega, que entraria em contato com o Sindicato dos Trabalhadores das Universidades Federais do Estado do Ceará (SINTUFCE), para saber se deveria responder à pesquisa. A referida servidora não participou da pesquisa.

O questionário aplicado constituiu-se de três partes, sendo: a primeira relativa à caracterização dos dados sócio-demográficos e ocupacionais; a segunda abordando mudanças implantadas na gestão da UFC a partir de 2008, com vistas à sua modernização administrativa, considerando a dimensão institucional e a terceira abordando as mudanças implantadas na gestão da UFC a partir de 2008, considerando as pessoas.

Na segunda fase da pesquisa de campo, realizou-se um grupo focal, no dia 16 de dezembro de 2021, na sala de Reuniões do Conselho Departamental da Faculdade de Medicina, no horário de 14h às 16h.

A atividade ocorreu de modo presencial e foi gravada em áudio e vídeo, com o consentimento de todos os participantes, através da assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

³Vide gráfico demonstrativo no capítulo de apresentação e discussão dos resultados da pesquisa de campo.

Para esta etapa, foram convidados todos os servidores aposentados que haviam participado da etapa de aplicação dos questionários e alguns dos servidores ativos que se enquadravam no critério estabelecido para seleção da amostra neste primeiro grupo focal.

O critério foi selecionar os servidores que haviam atuado em funções técnicas nos ambientes administrativos da Faculdade de Medicina (Famed), nos períodos dos governos FHC (1995 a 2002) e Lula (2003 a 2010), que são os de recorte da pesquisa.

O objetivo deste grupo focal foi ouvir os relatos e discutir sobre as vivências e percepções desses servidores técnico-administrativos, acerca das mudanças de gestão que vem ocorrendo no âmbito da UFC, em especial no que se refere aos aspectos técnicos das rotinas de trabalho e à descrição dos ambientes laborais, nos dois governos.

Os respondentes desta etapa foram denominados de: **Sgf1** (servidores Grupo Focal 1).

A análise dos dados coletados na investigação empírica utilizou-se de abordagem hermenêutica, que segundo Minayo (2010, p. 329), focaliza-se na compreensão.

O enunciado básico do pensamento hermenêutico é de que as Ciências Humanas e Sociais administram uma herança humanista que as distingue da práxis da chamada “ciência moderna”. No centro de sua elaboração está a noção de compreender.

Os resultados obtidos apontam para a efetivação de aspectos da Reforma Administrativa no cenário universitário pós REUNI, permitindo-se validar o pressuposto inicial de alinhamento das diretrizes gerais do REUNI com a inserção das IFES no processo de transição do modelo burocrático de gestão para o modelo gerencial.

O trabalho encontra-se estruturado em sete capítulos, sendo o primeiro a introdução. O segundo discorre sobre a concepção do conceito de modernização administrativa, buscando essa compreensão a partir da sua vinculação histórica com o capitalismo e com o processo de estruturação do ensino superior no Brasil. O terceiro contextualiza o modo como o Estado se configura no processo de conciliação dos interesses conflitantes mercado sociedade civil e de que modo as

suas ações são capilarizadas no cenário universitário. No quarto capítulo, discorre-se sobre as bases legais e contextuais do REUNI e os seus pressupostos de valorização das universidades federais. O quinto capítulo apresenta o perfil institucional da UFC e da Faculdade de Medicina (Famed), descreve o contexto político e administrativo da UFC na recepção do REUNI, incluindo-se aspectos do projeto de adesão ao Programa, as ações previstas, os investimentos aplicados e as intervenções realizadas com vistas ao alcance das metas pactuadas. No sexto capítulo demonstra-se e discutem-se os resultados da pesquisa de campo na Famed/UFC. No capítulo sete são apresentadas as conclusões.

2 A MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

Pretende-se neste segundo capítulo discorrer sobre a concepção do conceito de modernização administrativa adotada no âmbito das reformas, buscando essa compreensão a partir da sua vinculação histórica com o capitalismo e com o processo de estruturação do ensino superior no Brasil.

2.1 O conceito de modernização e a sua trajetória de vinculação ao capitalismo

Na modernidade, ao observar a forma de consolidação do Estado capitalista, Max Weber desenvolveu a Teoria da Burocracia. O modelo burocrático por ele idealizado reveste-se de um caráter racional e tecnicista, caracterizado essencialmente pela formalidade, impessoalidade e profissionalização.

A índole peculiar da teoria burocrática acatada pelo capitalismo visa à implantação de rotinas objetivas, eficazes e desvinculadas das relações pessoais, buscando “[...] despojar os assuntos oficiais do amor, ódio e demais fatores pessoais, irracionais e emocionais que fogem a todo cálculo.” (WEBER, 1991, p. 40). Weber estabeleceu análise entre o tipo de administração exercida por notáveis, modo como denominou a autoridade feudal baseada em favoritismos, ou seja, “[...] o tradicional predomínio dos notáveis, fundado em relações pessoais e na estima individual” (WEBER, 1991, p. 54) e a regulação dessa autoridade, através da normatização de critérios racionais e impessoais objetivando a aplicação de igualdade perante a lei e, desse modo, desvinculando a atividade oficial do âmbito privado.

Classificou as formas de legitimação do poder político em três tipos de autoridade: a tradicional, a carismática e a legal. Porém, em nosso objeto de estudo, interessa o duelo entre a autoridade tradicional e a autoridade legal. Segundo a tradição, quem detém a autoridade política é chamado de senhor ou patriarca e os que estão sob suas ordens são considerados súditos. Já na autoridade legal, a legitimação do poder requer subordinação a normas pré-estabelecidas a partir de critérios técnicos e impessoais.

O processo de transição dos governos de “notáveis” para o burocrático, desencadeado pelo crescimento e complexificação das estruturas governamentais sociais e mercantis, recebeu resistência das elites patrimoniais e, o duelo de

interesses culminou na desvirtuação da plena burocracia proposta por Weber e incorporação de um tipo de burocracia patrimonial.

Segundo Weber, na Idade Média, a força de expansão dos Estados modernos desenvolveu-se ligada a estruturas burocráticas.

Ao começar o período moderno, todas as prerrogativas dos Estados continentais concentraram-se nos monarcas, que prosseguiram com mais rigor a burocratização administrativa. De um ponto de vista técnico, é óbvio que o grande Estado moderno depende totalmente de uma estrutura burocrática. Quanto mais for o Estado, e quanto mais for ou gerar uma grande potência, mais necessariamente estará nesse caso. (WEBER, 1991, p. 32).

Isso porque a burocratização prevê a centralização e hierarquização das formas de dominação, mediante o estabelecimento prévio de regulação dos direitos e deveres que deverão balizar a atuação de dirigentes e funcionários sob os mesmos princípios.

Desse modo, a burocracia weberiana pura, enquanto instrumento administrativo apresenta-se tecnicamente superior ao trabalho administrativo não remunerado (*ad honorem*), por sua capacidade de precisão, conhecimento especializado, direção, subordinação estrita, redução de desacordos e de custos materiais e pessoais. Objetiva substituir, necessariamente, a administração como recreação, historicamente herdada e desempenhada por notáveis, por uma tarefa profissional remunerada.

“No Egito, o mais antigo país com uma administração estatal burocrática” (WEBER, 1991, p. 33), o seu ordenamento suscitou o trabalho especializado de escribas e funcionários.

A origem do conceito de modernização, cujo um dos formuladores é Max Weber, é atribuída por Boaventura (2013), ao projeto sociocultural da modernidade, que o autor situa entre os séculos XVI e XVIII. O início da sua concretização, entretanto, se dá concomitante ao processo de industrialização dos países da Europa e à emergência do capitalismo.

A especificidade histórica do capitalismo reside nas relações de produção que instaura entre o capital e o trabalho e são elas que determinam a emergência e a generalização de um sistema de trocas caracterizadamente capitalista [...] A partir deste momento, o trajeto histórico da modernidade está intrinsecamente ligado ao desenvolvimento do capitalismo nos países centrais. (SANTOS, 2013, p.102).

O projeto sociocultural da modernidade, na concepção de Boaventura, é constituído por dois pilares: **regulação** e **emancipação**. O **pilar da regulação** é composto pelos princípios do Estado, do mercado e da comunidade e o **pilar da emancipação** integrado por três lógicas de racionalidade: a racionalidade estético-expressiva, da arte e da literatura; a racionalidade moral-prática, da ética e do direito; e a racionalidade cognitivo-instrumental, da ciência e da técnica.

A lógica da racionalidade cognitivo instrumental, da ciência e da técnica é apresentada por Boaventura Sousa Santos (1996), como possibilidade de contribuição da educação formal para o processo de emancipação social, que segundo o autor, passa pela construção de inconformidades individuais em sala de aula. Seriam essas inconformidades, instrumentos de conflito entre a aplicação técnica e a aplicação edificante da ciência, capazes de questionar os modelos epistemológicos dominantes.

O projeto original da ciência moderna comportava, um equilíbrio entre conhecimento como regulação e conhecimento como emancipação. Porém, à medida que a ciência moderna foi ganhando terreno sobre as formas alternativas de conhecimento - dos saberes locais à religião, da filosofia às humanidades - e, sobretudo à medida que se foi convertendo em força produtiva do capitalismo industrial, o equilíbrio entre as duas formas de conhecimento rompeu-se e a ciência moderna passou a ser conhecimento como regulação por excelência. (SANTOS, 1996, p. 25).

Desse modo, o projeto pedagógico proposto pelo autor, reside no desafio de reconstruir o conflito entre o conhecimento como regulação e o conhecimento como emancipação. Isso, por entender, que o conflito entre formas distintas de saber é emancipatório, na medida em que possibilita o equilíbrio de ambos na construção das subjetividades sociais.

No conceito de racionalidade cosmopolita Boaventura propõe a reversão do desperdício da experiência promovido pela ideia de razão indolente, que percebe o conhecimento científico como a única forma de racionalidade possível. Esse entendimento manteve fora do debate, tanto quanto possível, os saberes não científicos, não filosóficos e, sobretudo, os não ocidentais.

A crítica de Boaventura à razão indolente se dá ao fato de que a ciência se torna limitada ao não considerar os conhecimentos empíricos gerados pelas experiências sociais no processo de elaboração do conhecimento científico. Assim, propõe o método que denominou de sociologia das ausências, como alternativa ao descobrimento de existências inviabilizadas pelo cientificismo moderno.

Para Oliveira (2006), esse projeto educativo emancipatório esboçado por Boaventura pode representar uma forma através da qual a prática educativa cotidiana possa contribuir para superar a dominação da cultura eurocêntrica sobre as outras e a predominância do conhecimento científico sobre outros modos de conhecer, e dos usos destas para a legitimação da dominação social.

Nesse sentido, a consciência de incompletude das culturas, pode contribuir para a abertura de diálogos interculturais que venham a ampliar a elaboração dos conhecimentos emancipatórios.

Consonante a esse projeto educativo emancipatório, Santos (2011) discute os desafios enfrentados pela universidade no século XXI, a partir da identificação de três crises que a confrontam:

- a) crise de hegemonia, resultado da incapacidade da universidade de atender, satisfatoriamente, as contradições entre as funções tradicionais da universidade e as funções que foram sendo a ela delegadas, ao longo do século XX. Quais sejam: originalmente a produção de “alta cultura, pensamento crítico e conhecimentos exemplares, científicos e humanísticos, voltados à formação das elites” (SANTOS, 2011, p. 9) e, sucessivamente, a incorporação da produção de conhecimentos mais direcionados à formação de mão de obra qualificada para atender às necessidades do sistema capitalista;
- b) crise da legitimidade, desencadeada pela divergência entre a “[...] hierarquização dos saberes [...] e da credenciação das competências” (SANTOS, 2011, p. 10) e a pressão social pela democratização do acesso;
- c) crise institucional, motivada pela “[...] contradição entre a reivindicação da autonomia na definição dos valores e objetivos da universidade e a pressão crescente para submetê-la a critérios de eficácia e de produtividade de natureza empresarial.” (SANTOS, 2011, p. 10).

No que concerne à crise institucional da universidade, Santos (2011) discute o processo que denomina como globalização neoliberal da universidade ou mercadorização da universidade. Coloca a transnacionalização neoliberal da universidade como um processo em curso, respaldado pela Organização Mundial do Comércio, através do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS), no qual a

educação é um dos 12 serviços a serem incluídos no objetivo de promoção da eliminação das barreiras comerciais entre os países.

Nesse sentido, o paradigma institucional e político-pedagógico⁴ que domina as Universidades públicas, coloca-se como empecilho às relações mercantis previstas no mercado educacional que se impõe globalmente.

Importante perceber, entretanto, que Estados Unidos, Nova Zelândia e Austrália são tidos como países hegemônicos na exploração da educação como mercadoria, nos termos defendidos pelo GATS e que, o modelo educacional apresentado pelo governo FHC baseia-se no modelo estadunidense e da Nova Zelândia.

Dois processos ocorridos nas décadas de 1980/1990 são apresentados pelo autor, como marcantes no processo de globalização neoliberal da universidade: o desinvestimento do Estado na universidade pública e a globalização mercantil da universidade. E identifica que esse processo comporta dois níveis, sendo o primeiro nível voltado a induzir a universidade pública ao compromisso, segundo Boaventura, com a geração de receitas próprias e o segundo nível a eliminar a distinção entre universidade pública e universidade privada.

Tendo em mente a vinculação estabelecida entre o projeto de modernidade e o desenvolvimento do capitalismo, julgamos pertinente apresentar brevemente as suas fases históricas, de modo a caracterizar os conceitos de modernidade, modernismo e modernização.

A primeira fase, denominada de capitalismo liberal, iniciou-se no século XIX. Esse período foi marcado por transformações estruturais voltadas à implantação do projeto de modernidade, que tinha como objetivo, a ambiciosa proposta de avançar com o desenvolvimento das relações entre o modo de produção, o lucro e o trabalho, mantendo a harmonia entre os princípios do Estado, do mercado e da comunidade. Porém, esse propósito tornou-se inviável, face ao destaque do princípio do mercado, impulsionado pelo processo de industrialização e crescimento das cidades industriais.

⁴“Este paradigma não permite: que a eficiência, a qualidade e a responsabilização educacional sejam definidas em termos de mercado; que se generalize, nas relações professor-aluno, a mediação tecnológica (assente na produção e consumo de objetos materiais e imateriais); que a universidade se abra (e torne vulnerável) às pressões dos clientes; que a concorrência entre os operadores do ensino seja estímulo para a flexibilidade e adaptabilidade às expectativas dos empregadores; que exista a seletividade na busca dos nichos de consumo (leia-se recrutamento de estudantes) com mais alto retorno para o capital investido.” (SANTOS, 2011, p.31).

Nesse cenário, no qual o Estado liberal (*laissez faire*) interveio junto à comunidade, utilizando-se da dominação política em prol das exigências de acumulação do capital, é que se originou “[...] o maior dualismo do pensamento político moderno, o dualismo Estado – sociedade civil.” (SANTOS, 2013, p. 105).

O pilar da emancipação evidencia-se, nessa fase, na racionalidade estética expressiva, manifestada de forma elitista e na racionalidade moral-prática, representada pela burguesia. Esse contexto, de emergência das práticas e políticas de classes, caracterizou a passagem da ideia de modernidade para a ideia de modernismo, o que coincide com o início do período do capitalismo organizado.

O modernismo representa o culminar da tendência para a especialização e diferenciação funcional dos diferentes campos de racionalidade. O processo de concentração/exclusão reside [...] na oposição irreconciliável entre a alta cultura e a cultura de massas e na recusa do contexto social, bem evidenciada na arquitetura modernista da megapolis. (SANTOS, 2013, p. 111).

O período do capitalismo organizado iniciou-se no final do século XIX e teve seu apogeu no período entre guerras e logo após a Segunda Guerra Mundial. Caracteriza-se pela atuação do Estado como mediador das transformações ocorridas na comunidade e no mercado, ocorrendo assim a criação do Estado-Providência (*welfarestate*), com o objetivo de compatibilizar as relações entre o capital e o trabalho.

No capitalismo organizado, o pilar da emancipação apresenta-se no âmbito da racionalidade moral-prática, através da materialização do agir político do Estado no processo de direcionamento do pensar e do agir da sociedade civil, visando conduzi-la gradativamente da mobilização ativa para a condição de obediência passiva. Processo esse, construído através de medidas legislativas, institucionais e burocráticas.

Esse cenário de desenvolvimento das atividades industriais e comerciais, bem como do avanço das ações do Estado na vida social, promoveram as mudanças estruturais na sociedade moderna, que resultaram no surgimento da classe média, que para Souza (2017), “[...] nasce e se reproduz como aquele segmento intermediário entre os proprietários e as classes populares do trabalho manual.” (SOUZA, 2017, p. 129).

Outro aspecto do pilar da emancipação nesse período, reflete-se através da racionalidade cognitivo-instrumental, motivadora da manifestação eloquente do

conhecimento científico, que ganha espaço e se distingue do conhecimento do senso comum.

[...] a representação luxuriante do campo cognoscível e racional vai de par com uma ditadura das demarcações, com o policiamento despótico das fronteiras, com a liquidação sumária das transgressões. [...] A emancipação transforma-se verdadeiramente no lado cultural da regulação, um processo de convergência e interpenetração que Gramsci caracteriza eloquentemente através do conceito de hegemonia. (SANTOS, 2013, p. 112).

Souza (2017) analisa essa modulação corrupta do Estado, como estratégia organizada pelo poder econômico para defender e ampliar seus privilégios. “Em vez da violência física, deveria entrar no seu lugar a violência simbólica.” (SOUZA, 2017, p. 131).

O que os novos tempos pedem é, portanto, um liberalismo repaginado e construído para convencer e não apenas oprimir. [...] o que estava em jogo aqui era a captura agora intelectual e simbólica da classe média letrada pela elite do dinheiro. (SOUZA, 2017, p. 131).

A terceira e atual fase, denominada por Boaventura como capitalismo desorganizado, começa na década de sessenta. Esse período caracteriza-se pela hegemonia do capital sobre os princípios do Estado e da comunidade, através da ideologia neoliberal, tornando cada vez mais tênue a fronteira entre os pilares da regulação e da emancipação. No plano econômico, os aspectos nocivos apresentam-se no “[...] crescimento explosivo do mercado mundial [...] e nos mecanismos corporativos de regulação dos conflitos entre capital e trabalho” (SANTOS, 2013, p. 114).

O conceito de **modernização** que adotaremos nesta pesquisa, gesta-se a partir do esgotamento histórico dos valores relativos ao processo de emancipação social ocorrido no período do capitalismo organizado e, na década de 70, surge como “[...] suporte ideológico do imperialismo norte-americano na América Latina” (SANTOS, 2013, p. 117), utilizando-se da ideologia neoliberal, baseada na lógica da dominação e regulação hegemônica em nível mundial.

[...] penso que o que quer que falte concluir da modernidade não pode ser concluído em termos modernos sob pena de nos mantermos prisioneiros da mega-armadilha que a modernidade nos preparou: **a transformação incessante das energias emancipatórias em energias regulatórias.** (SANTOS, 2013, p. 120, grifo nosso).

Essa lógica regulatória existente na ideia de modernização, apesar de não ser constitutiva da concepção dos espaços universitários, impõe-se e infiltra-se em sua cultura, como mecanismo indispensável à adaptação aos novos tempos e, inevitavelmente desvirtua a sua essência e, como observaremos no desenvolvimento deste trabalho, nosso pressuposto é de que, contraditoriamente, promova significativos avanços científicos e tecnológicos, mas gere também, no seio da comunidade acadêmica, fragmentação e exclusão.

Desse modo, o conceito de modernização aplicado neste estudo não se refere ao conceito filosófico de modernidade, mas ao sentido weberiano do termo, que dialoga com a definição de burocracia e cuja aplicação propõe maior racionalidade, objetividade e profissionalização do serviço público.

Na visão de Weber, o conceito de burocracia se coloca como contraponto ao patrimonialismo, no aspecto relativo a não diferenciação objetiva entre as esferas públicas e privadas e, assim, causando apropriações e usos indevidos da coisa pública. Isso se materializa, por exemplo, através de práticas clientelistas, assistencialistas motivadas pela racionalidade de barganha política.

Difere-se, portanto, do entendimento do termo burocracia no senso comum, segundo o qual se compreende como entrave, lentidão e é aplicado a tudo o que emperra o serviço público.

O mecanismo burocrático é para as demais organizações como a máquina o é para os modos de produção não mecanizados. Precisão, velocidade, certeza, conhecimento dos arquivos, continuidade, direção, subordinação estrita, redução de desacordos e de custos materiais e pessoais são qualidades que, na administração burocrática pura, e fundamentalmente na sua forma monocrática, atingem o seu nível ótimo. (WEBER, 1991, p. 37).

O conceito de modernização vincula-se claramente ao contexto de reformas administrativas do Estado Brasileiro, que tiveram como marco inicial a Revolução de 1930, ocorrida durante o governo de Getúlio Vargas e que originou o Estado Administrativo no Brasil.

2.2 As reformas do Estado Brasileiro e seus propósitos modernizantes

As reformas do Estado Brasileiro e suas respectivas estratégias modernizantes da administração pública são marcadas por discontinuidades e contradições que refletem a dicotomia entre política e administração apontada

por Weber, ao tratar a Burocracia na perspectiva do estado moderno. Segundo Martins (2014), “A trajetória modernizante da administração pública brasileira representa a tentativa de substituição da administração patrimonial pela burocrática.” (MARTINS, 2014, p. 53).

Entretanto, Lima Junior (2014), ao analisar as reformas administrativas no Brasil, coloca que o Brasil nunca conseguiu implantar plenamente nenhum modelo de administração, sendo habitual a coexistência de modelos de gestão sobrepostos e incompletos.

A convivência de formas diferentes de administração pública — burocrática, imperfeita, com o inegável patrimonialismo — associada às eventuais “ilhas de excelência”, gera, evidentemente, grande tensão no interior do Estado e, simultaneamente, resistência às tentativas de mudança. (LIMA JUNIOR, 2014, p. 27).

O Governo Vargas (1930 a 1945) foi responsável pela elaboração de estatutos, criação de órgãos que visavam estabelecer princípios e regras para padronizar os procedimentos a serem adotados na administração pública, tendo assim, implantado as bases do Estado Administrativo no Brasil, caracterizadas nesse período pela centralização e intervencionismo.

As ações governamentais voltaram-se prioritariamente para os setores sociais, com a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública, em 14 de novembro de 1930 e do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, em 26 de novembro do mesmo ano.

Destaquem-se nesse período, a substituição das escolas superiores isoladas pelo sistema universitário, a reforma do ensino secundário. Na área da saúde pública, priorizou-se o atendimento às populações do interior. Em 1937 foi criado o Serviço Nacional de Febre Amarela, o primeiro serviço de saúde pública de dimensão nacional, e em 1939, o Serviço de Malária do Nordeste. Ao Ministério do Trabalho delegou-se o objetivo de sistematizar formas de intervenção e conciliação do Estado nas questões relativas ao conflito entre capital e trabalho.

Nesse sentido, a Constituição de 1934 (BRASIL, 1934) institucionalizou, em seu Título VII – Dos funcionários públicos, as diretrizes para a organização dos recursos humanos, e que foi inicialmente normatizado através da Lei Nº 284, de 28 de outubro de 1936 (BRASIL, 1936), na qual foi criado o Conselho Federal do Serviço Público Civil (CFSPC), órgão colegiado subordinado diretamente à Presidência da República e cuja função principal seria estudar a organização dos

serviços públicos e propor ao Governo qualquer medida necessária ao seu aperfeiçoamento. Vinculado ao CFSPC foram criadas em cada Ministério as Comissões de Eficiência, às quais competiria, conforme art. 17, alínea a, da referida Lei, “estudar permanentemente a organização dos serviços affectos ao respectivo Ministério, a fim de identificar as causas que lhes diminuem o rendimento”.

Através do Decreto-Lei Nº 579, de 30 de julho de 1938, foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), com a competência de administrar o estado pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, objetivando conduzir as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos (BRASIL, 1938).

O DASP foi responsável pelos movimentos pioneiros de formalização da estrutura de gestão do Estado, tendo promovido, segundo Wahrlich (1984), melhoria na qualidade dos serviços públicos mediante a instituição de concurso, profissionalização dos servidores e implantação do sistema de mérito; institucionalização da função orçamentária; simplificação, padronização e aquisição racional de material destinado ao uso governamental.

As ações reformistas foram descontinuadas durante o governo de Juscelino Kubitschek, que optou por realizar seus propósitos desenvolvimentistas através de descentralização do poder público, com a criação de autarquias e sociedades de economia mista (que teriam mais autonomia e flexibilidade para atuar do que os órgãos da administração direta) e aumento da intervenção do Estado. Foi um período de grande crescimento econômico e implantação de várias multinacionais no Brasil. Saliente-se que nesse contexto de crescimento célere do Estado a opção pela descentralização dos órgãos públicos já sinalizava para um entendimento de inadequação do modelo burocrático, assim como a manobra utilizada por este Governo de não se deter à continuidade do processo de intervenção nos órgãos governamentais, mas de realizar uma administração baseada na criação de autarquias, empresas de sociedade mista, o que na visão de Lima Junior (2014), evidenciou “[...] a intenção de contornar, de evitar, a ação política através de órgãos convencionais. Criava-se, assim, no mínimo, uma segunda via administrativa.” (LIMA JUNIOR, 2014, p. 10).

O presidente João Goulart tentou retomar as ações reformistas, nomeando em 1963 a Comissão Amaral Peixoto. Conforme Lima Junior (2014), essa Comissão não chegou a implantar novas ações em virtude do Golpe Militar de 1964.

Entretanto, produziu relevantes diagnósticos e projetos de lei, que por seu valor assertivo “[...] passaram, desde então, a fazer parte do acervo científico-administrativo brasileiro. A partir daquele momento esse acervo é, com freqüência, utilizado pelos governantes e, pelo menos em parte, posto em prática.” (LIMA JUNIOR, 2014, p. 11).

Nos governos militares que se sucederam a partir de 1964 a reforma administrativa foi pauta da agenda governamental e data de 1967 a edição do Decreto-Lei Nº 200/67 – que foi nas palavras de Wahrlich (1984, p. 52) o “estatuto básico de reforma administrativa” e que prescreveu como princípios norteadores da reforma, que seria conduzida sob a coordenação da Subsecretaria de Modernização e Reforma Administrativa:

- a) planejamento, descentralização, delegação de autoridade, coordenação e controle;
- b) expansão das empresas estatais, de órgãos independentes (fundações) e semi-independentes (autarquias);
- c) fortalecimento e expansão do sistema de mérito;
- d) diretrizes gerais para um novo plano de classificação de cargos;
- e) reagrupamento de departamentos, divisões e serviços em 16 ministérios.

[...] o fato é que a desejável e necessária profissionalização do servidor público, novamente, não ocorreu. Não se institucionalizou a organização do tipo weberiano; a administração indireta passou a ser utilizada como fonte de recrutamento, prescindindo-se, em geral, do concurso público ou, na melhor das hipóteses, recrutando através de exames específicos de habilitação. (LIMA JUNIOR, 2014, p. 14)

No governo Sarney, a Comissão Geral do Plano de Reforma Administrativa, estruturou o processo de reforma em três princípios basilares, que foram: racionalização das estruturas administrativas; política de recursos humanos; contenção dos gastos públicos.

O governo Collor empreendeu uma política reformista voltada à redução da presença do Estado na vida social e econômica do país, sendo atribuída por alguns autores, como o primeiro viés neoliberal. Essa fase é caracterizada por Martins (2014, p. 57), como a “Era da Desmodernização”, que se iniciou em 1985 com o presidente Sarney e se estendeu até o governo de Itamar Franco (1995).

Essa década caracterizou-se pelo desgaste da administração pública, motivada pelo retorno disparatado das práticas políticas com fins patrimonialistas.

Os desafios de resgatar a capacidade da burocracia pública em formular e implementar políticas sociais e direcionar a administração pública para a democracia foram sobrepostos pelo imperativo em tornar a administração pública um instrumento de governabilidade, loteando áreas e cargos em busca do apoio político necessário à superação das dificuldades da instabilidade política da transição. (MARTINS, 2014, p. 58).

No governo Itamar Franco a reforma administrativa se deu inicialmente pela reversão das ações do governo Collor, com conseqüente retorno das estruturas governamentais aos moldes da Nova República. Durante o processo de redemocratização, o isolamento tecnoburocrático propiciou o surgimento de alianças político-partidárias demandadas pela busca de recursos e influência sobre a administração pública. Essa prática corporativista de ajuste patrimonialista com o modelo burocrático resultou em um cenário de “crescente politização do serviço público” (MARINS, 2014, p. 59), descaracterizando assim, mais uma vez, a tentativa de modernização da administração pública.

2.3 Reforma Administrativa do Estado no Governo FHC

O governo FHC ocorreu em um contexto de Estado esgotado pela crise econômica vivenciada durante a década de 80 e mitigado em sua capacidade financeira e administrativa de fazer frente à competitividade imposta às nações pelo processo de globalização.

O debate sobre a reforma do Estado e a melhoria das formas de gestão pública tornou-se um tema fundamental dos anos 90, uma vez que a crise do Estado dos anos 80 e o processo de globalização em curso mostraram ser necessário reconstruir o Estado ao invés de simplesmente reduzi-lo ao mínimo. Neste final de século, aprofundar um agir consciente e eficaz é uma característica essencial em muitas áreas e organizações, mas, na área pública, tornou-se um imperativo. (PEREIRA; SPINK, 2006, p.13).

A Reforma Administrativa do Estado Brasileiro proposta pelo Governo FHC, a partir do seu primeiro mandato, sugeriu a configuração de uma nova prática para a administração pública, baseada na abordagem gerencial, em substituição à concepção burocrática. No seu primeiro ano de governo a transformação da Secretaria da Presidência, responsável pela gestão do serviço público, no novo

Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, representou um marco na priorização da reforma ou reconstrução do Estado.

No intuito de dar seguimento ao projeto de reforma, já em 18 de agosto de 1995, os Ministros de Estado da Justiça, da Fazenda, da Previdência e Assistência Social, da Educação e do Desporto, da Administração Federal e Reforma do Estado e do Planejamento e Orçamento, encaminharam ao Presidente da República a Exposição de Motivos Interministerial Nº 49 (BRASIL, 1995), que propunha modificar o regime que dispõe sobre princípio e normas da Administração Pública, Servidores e Agentes políticos, controles de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal.

No documento, os Ministros expunham que a crise fiscal, crise do modo de intervenção do Estado na economia e crise do próprio aparelho estatal, havia corrompido a capacidade de gestão das ações do Estado, tornando inadequadas as práticas burocráticas usuais.

Desse modo, propunham revigorar a administração pública com foco no aumento da eficiência do aparelho do Estado, mediante a reavaliação de modelos adotados, substituição dos controles formais pela avaliação permanente de resultados orientados à qualidade dos serviços prestados ao cidadão, fazendo-se necessário para isso, a revisão constitucional.

A revisão de dispositivos constitucionais e inúmeras outras mudanças na esfera jurídico-legal que a acompanharão, estão direcionadas para o delineamento de condições propícias à implementação de novos formatos organizacionais e institucionais, à revisão de rotinas e procedimentos e à substituição de controles formais pela avaliação permanente de resultados. (BRASIL, 1995, p. 1).

Entre as alterações constitucionais propostas na referida exposição de motivos, entendemos importante destacar: a incorporação da dimensão da eficiência na administração pública; o rompimento de formatos jurídicos e institucionais rígidos e uniformizadores, visando permitir a implantação de uma nova estrutura na Administração Pública brasileira, abrangendo os aspectos jurídicos de gestão e de controle, especialmente no que se refere ao regime jurídico dos servidores, aos mecanismos de recrutamento e remuneração.

Relativo à atualização de dispositivos legais que normatizam a relação com o servidor público, ressalte-se no texto: “não se intenciona penalizá-lo ou suprimir direitos, mas atualizar dispositivos legais, remover excessos e, sobretudo,

propiciar condições à introdução de **novas formas de gestão que valorizem a sua profissionalização.**” (BRASIL, 1995, p. 2, grifo nosso).

Esse é um discurso recorrente na legislação que normatiza a relação Estado–servidor, especialmente nos textos das exposições de motivos das proposições dos projetos de lei. Como se fosse uma máxima de cunho coercitivo.

Senão vejamos a Exposição de Motivos Nº 00016/2008 do Ministério de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, de 15 de fevereiro de 2008 e que foi posteriormente implementada através do Decreto Nº 9.679, de 2 de janeiro de 2019.

Art. 2º – A criação de Funções Comissionadas do Poder Executivo tem por objetivo aprofundar o processo de profissionalização da burocracia, aumentando a capacidade técnica do Estado para a condução de políticas públicas. Retrata por outro lado, a continuidade da política de valorização dos servidores públicos por meio da reserva de posições de confiança, iniciada pelo Decreto nº 5.497, de 21 de julho de 2005. [...] Art. 3º – Concretamente, o projeto prevê a destinação privativa de um novo grupo de funções comissionadas aos servidores públicos ocupantes de cargo efetivo [...] Pretende-se, com a medida, restringir o número de cargos em comissão de livre provimento, induzindo a profissionalização em áreas essenciais do Estado. [...] Art. 7º – O Projeto prevê, em seu art. 3º, a inclusão, nos planos de capacitação dos órgãos e entidades do Poder Executivo, de ações voltadas à habilitação de servidores para o exercício das FCPE, que tem por objetivo restringir o quantitativo de cargos em comissão de livre provimento na administração pública federal, no sentido de aprofundar o processo de profissionalização da burocracia e melhorar o seu desempenho na implementação de políticas públicas. (BRASIL, 2008, p.1).

A argumentação para a flexibilização da estabilidade do servidor público baseia-se na tradição de que a estabilidade representa um instrumento utilizado pela administração burocrática para combater ações de cunho patrimonialistas e de uso de demissões como instrumento político, que já não se justificam, em face das profundas atualizações sócio-político-econômicas ao redor do mundo, de modo que “[...] a própria modernização política e social concorreu para a consolidação da distinção entre as esferas pública e privada e para tornar mais acurada a fiscalização pela sociedade contra eventuais abusos.” (BRASIL, 1995, p. 4).

Entenda-se como “ações de cunho patrimonialista”, as práticas herdadas do funcionalismo público atuante no modelo de Estado Oligárquico⁵, em cujos

⁵ Bresser situa o Estado oligárquico brasileiro nos anos 1900, durante o período do Império e da Primeira República. Descreve esse Estado a partir da análise de Raymundo Faoro, em *Os Donos do Poder*, segundo a qual, esse foi o modelo de Estado que se desviou da ideia de Estado burocrático proposta por Weber. O poder político do Estado oligárquico está concentrado em um estamento aristocrático-burocrático de juristas, letrados e militares, que derivam seu poder e sua renda do próprio Estado e que virou um Estado patrimonialista e não um Estado moderno. “A elite patrimonialista imperial, embora tivesse origem principalmente nas famílias proprietárias de terra,

critérios de atuação frequentemente observavam-se o uso de favoritismos, assistencialismo e ausência de distinção entre os limites dos domínios das esferas do público e do privado.

No Brasil, pode dizer-se que só excepcionalmente tivemos um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicados a interesses objetivos e fundados nesses interesses. Ao contrário, é possível acompanhar ao longo de nossa história, o predomínio constante das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal. (HOLANDA, 1969, p. 106).

Bresser Pereira (2001) também descreve o poder exercido por essa elite dirigente patrimonialista:

É essa elite política letrada e conservadora que manda de forma autoritária ou oligárquica. Não há democracia. As eleições são uma farsa. A distância educacional e social entre a elite política e o restante da população imensa. E no meio temos uma camada de funcionários públicos, donos antes de sinecuras do que de funções, dada a função do Estado patrimonial de lhes garantir emprego e sobrevivência. [...] Pode-se imaginar, que os critérios administrativos eram pessoais, e a preocupação com a eficiência da máquina estatal, nula. (PEREIRA, 2001, p. 7).

Esse perfil, descrito inicialmente por Sérgio Buarque de Holanda (1969), em *Raízes do Brasil* (1936)⁶, ao caracterizar as elites políticas brasileiras na sociedade senhorial mercantil e, corroborado por Bresser Pereira (2001), parece coexistir e quiçá duelar nas relações estabelecidas no processo de inserção profissional, no âmbito da administração pública federal contemporânea, através do espectro cultural, que se sedimenta e perpetua-se através das gerações, mas que perde força e se modifica diante da afirmação da sociedade civil

O Estado Patrimonial era um Estado por definição capturado pelos interesses de classe. O Estado Burocrático-Industrial e o Estado Gerencial são estados de transição de uma política de elites para uma democracia moderna, ou seja, em uma democracia na qual a sociedade civil e a opinião pública são cada vez mais importantes, e na qual a defesa dos direitos

vai ganhando aos poucos, autonomia na sua própria reprodução. [...] São todos burocratas porque sua renda deriva essencialmente do Estado; são patrimonialistas porque os critérios de sua escolha não são racional-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.” (PEREIRA, 2001, p. 227-228).

⁶ “A escolha dos homens que exercerão funções públicas faz-se de acordo com a confiança pessoal que merecem os candidatos, e muito menos de acordo com as suas capacidades próprias. Falta a tudo a ordenação impessoal que caracteriza a vida do Estado burocrático. [...] No Brasil, pode dizer-se que só excepcionalmente tivemos um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicados a interesses objetivos e fundados nesses interesses”. (HOLANDA, 1969, p. 106).

republicanos, ou seja, do direito de cada cidadão entende que o patrimônio público seja usado de forma pública, é cada vez mais possível e necessária. (PEREIRA, 2001, p. 28).

Depreende-se assim, que ao reportar-se ao conceito de modernização administrativa no âmbito da administração pública, o Governo Federal refere-se ao ideal de minimizar e flexibilizar formas rígidas nas práticas adotadas pelo modelo burocrático, substituindo-as por técnicas de gestão voltadas para a eficiência e o desempenho. Ou seja, transformar a administração pública brasileira de burocrática em gerencial.

Conforme contextualiza a autora Ana Paula Paes de Paula (2005), durante os anos iniciais do século XX, o modelo burocrático foi defendido por Frederick Taylor, representante da escola de administração científica e por Henry Fayol, da escola clássica de administração, cujas contribuições foram pioneiras no processo de divisão e racionalização do trabalho fabril. Em seu discurso, esses autores creditavam à organização burocrática a garantia de bom funcionamento dos negócios e serviços.

A burocratização implica em particular a possibilidade ótima de colocar em prática o princípio da especialização das funções administrativas conforme regulamentações estritamente objetivas. As atividades particulares são confiadas a funcionários especializados que, com a prática, vão aprendendo cada vez mais. A resolução objetiva dos assuntos pressupõe primeiramente uma resolução conforme as normas calculadas. (WEBER, 1991, p. 39).

Por volta do ano de 1954, Peter Drucker propôs uma nova prática empresarial baseada em planejamento estratégico, descentralização e orientação para o alcance de objetivos, denominada *empowerment*, cujos princípios consistem em eliminar os níveis hierárquicos e delegar decisões para os profissionais responsáveis pela execução das tarefas. Esses princípios tornaram-se os fundamentos da crítica às organizações burocráticas, intensificadas a partir dos anos 1970, motivadas pela reestruturação produtiva, a globalização e o avanço japonês no mercado internacional.

Peter Drucker foi o precursor do modelo gerencialista, que dá atualmente, suporte aos conceitos preconizados pela ideologia do Estado neoliberal e que se refletem na argumentação apresentada por Bresser Pereira, quando da formulação do diagnóstico e elaboração da proposta de modernização administrativa do Estado

brasileiro, enquanto Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado do Brasil (MARE), durante o governo FHC.

A argumentação apresentada por Bresser capitaneava aspectos como a assimilação, no âmbito da administração pública, de conceitos de governança⁷, planejamento estratégico, gestão de riscos, aumento de produtividade, proposição de parcerias público-privadas e criação de agências reguladoras.

Nesse cenário de reavaliação do modelo burocrático é que se iniciou a concepção do movimento gerencialista e a cultura do empreendedorismo. Seu surgimento se deu no Reino Unido, durante a era *Thatcher*, mas foi a partir de sua consolidação nos Estados Unidos que se disseminou para diversos países.

Entretanto, a transferência das premissas do movimento gerencialista do setor privado para o público só ocorreu na década de 1990, através do movimento Reinventando o Governo, articulado pelos consultores estadunidenses *David Osborne* e *Ted Gaebler*, tendo como princípios no âmbito da administração pública:

- a) governo catalisador, navegando em vez de remar – o governo não deve atuar como prestador de serviços, mas como interlocutor com as esferas privada e comunitária, na constituição de parcerias que assegurem esse atendimento ao cidadão;
- b) o governo pertence à comunidade e como tal, deve transferir responsabilidades da burocracia para as comunidades, visto que são mais flexíveis e estão mais próximas das demandas;
- c) governo competitivo, introduzindo a competição na prestação de serviços;
- d) governo orientado por missões, transformando órgãos burocratizados, através da substituição de normas e regras por princípios como o planejamento estratégico;
- e) governo de resultados, financiando resultados e não recursos – prática de avaliação, com vistas à retribuição de resultados e correção de problemas;

⁷ Nesta pesquisa utilizamos o conceito de governança definido pela Administração Superior da UFC, no art. 5º da Portaria nº 4.117, de 27 de setembro de 2017, que instituiu a Política de Governança da Universidade Federal do Ceará: “A Governança consiste em mecanismos de Liderança, de Estratégia e de Controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas ao cumprimento dos objetivos institucionais.” (UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ, 2017, p. 3).

- f) governo e seus clientes, atendendo às necessidades dos clientes e não da burocracia – incentivo ao foco no cidadão usuário dos serviços, na simplificação dos procedimentos e na transparência das ações;
- g) governo empreendedor, gerando receitas e não despesas;
- h) governo descentralizado;
- i) governo orientado para o mercado.

Verificamos então que o gerencialismo contribuiu para esvaziar as práticas neoconservadoras de sua substância política original, pois atribuiu às medidas de reforma um verniz de eficiência e significados aparentemente progressistas como excelência, modernização e empreendedorismo. (PAULA, 2005, p. 53).

A autora argumenta ainda que o movimento Reinventando o Governo é responsável pela disseminação de premissas como a de que a eficiência do setor privado o coloca em condição de superioridade na proposição de soluções administrativas para a esfera pública. E, no entanto, sua aplicabilidade perde efetividade ao limitar seu espectro de ação à eficiência governamental, sem aprofundar-se em questões que abarquem a complexidade da gestão governamental, entre eles os aspectos sociopolíticos.

Segundo Kettl (2006), o movimento pela reforma governamental tornou-se um fenômeno universal, apresentando como características recorrentes, além do compromisso com a dotação dos serviços públicos de maior eficácia, de maior eficiência e de redução dos custos, também o compromisso com a redução do Estado, independentemente do tamanho do aparelho estatal.

Praticamente todos os governos têm empreendido esforços para **modernizar e agilizar** a administração pública. Em todos os países, os governos têm sido abertamente pressionados a reduzir o tamanho do Estado. Em nenhum outro momento da história o movimento em favor da reforma da administração pública avançou tanto e tão depressa. (KETTTL, 2006, p.75, grifo nosso).

No Brasil, o mais recente direcionamento e impulso governamental para a implantação do modelo gerencial ocorreu durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), em cujo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado definia como ações prioritárias: o ajustamento fiscal; reformas econômicas

orientadas para o mercado, reforma da previdência social; a inovação dos instrumentos de política social e a reforma do aparelho do Estado⁸.

Ao MARE, então sob a gestão de Bresser Pereira, foi delegado estabelecer as condições para que o governo pudesse aumentar sua governança. Assim, sua missão específica seria orientar e instrumentalizar a reforma do aparelho do Estado, nos termos definidos pela Presidência através do Plano Diretor.

A proposta elaborada considerou como válido o debate mundial acerca do papel que o Estado deve desempenhar na vida contemporânea e o grau de intervenção que deve ter na economia.

Dessa forma, o diagnóstico da administração pública brasileira foi realizado considerando três dimensões do problema a ser enfrentado:

- a) a dimensão institucional-legal;
- b) a dimensão cultural;
- c) a dimensão gerencial.

Interessa-nos aqui, registrar que através da dimensão institucional-legal, pretendia-se imprimir alterações constitucionais, visando blindar a estrutura administrativa de futuras intervenções governamentais, que viessem a promover descontinuidades no processo de modernização, a exemplo dos históricos movimentos de reforma administrativa brasileiros, caracterizados e recorrentemente limitados à fusão, extinção e criação de órgãos.

A análise e intervenção realizada no âmbito da dimensão institucional-legal contemplou aspectos como recursos humanos, mercado de trabalho no setor público, crise fiscal e gastos com ativos e inativos.

Essa alteração constitucional foi um relevante mecanismo de barreira aos governos de centro-esquerda, que se sucederam, na promoção de rupturas estruturais com o modelo neoliberal. Isto, até pelo fato de que os governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016) não promoveram em suas gestões o enfrentamento dessa dimensão, no que se refere à alteração de dispositivos constitucionais, apesar de terem realizado contribuição importante no âmbito das políticas sociais, como na Educação.

⁸ O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, do governo FHC, entende por aparelho do Estado: “[...] a administração pública em sentido amplo, ou seja, a estrutura organizacional do Estado, em seus três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e três níveis (União, Estados-membros e Municípios). O aparelho do Estado é constituído pelo governo, isto é, pela cúpula dirigente nos três Poderes, por um corpo de funcionários, e pela força militar.” (BRASIL, 1995, p.16).

A proposta de Bresser Pereira para o Brasil definiu entre os objetivos globais: o aumento da governança do Estado; limitar a função do Estado àquelas que lhe são consideradas próprias (garantia da ordem interna e segurança externa); transferir os serviços considerados não exclusivos (educação, saúde, cultura e ciência e tecnologia) para a propriedade pública não-estatal e a produção de bens e serviços para a iniciativa privada.

A ação governamental direcionada às universidades públicas federais de maior importância foi o projeto de autonomia apresentado, em 1995, pelo Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE). Em linhas gerais, este **consistia em transformar o status jurídico das universidades públicas para organizações sociais.** [...] **A interação entre o Estado e estas organizações sociais se daria, por meio de um contrato de gestão**, no qual estariam previstos os serviços que seriam prestados, as metas a serem atingidas e os recursos financeiros que deveriam ser transferidos a cada ano, do governo para a organização. (CARVALHO, 2006, p. 3, grifo nosso).

A efetivação da transformação do status jurídico das universidades públicas em organizações sociais não ocorreu em âmbito global, mas em algumas unidades dessas instituições, como foi o caso do Complexo Hospitalar da UFC. Discorreremos sobre as organizações sociais no item 2.3.2.

O processo de implantação dessa proposta modernizadora foi priorizado ao longo do governo FHC, tendo resultado em efetivação da Emenda Constitucional nº 19/98, sobre a qual trataremos no próximo tópico; no avanço do incentivo do ensino superior através da iniciativa privada e ampliação de restrições orçamentárias às universidades públicas; privatização de estatais como a Vale do Rio Doce, a Companhia Siderúrgica Nacional, Embratel.

O Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, por ocasião do Seminário realizado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado do Brasil (MARE), em Brasília, no ano de 1996, com o objetivo de promover a troca de experiências e identificar tendências em reformas recentes, especialmente da Grã-Bretanha e da Nova Zelândia, argumentou que o Brasil encontrava-se em um momento de transição de um modelo administrativo inicialmente assistencialista e patrimonialista, que posteriormente se burocratizou, mas que atualmente não era capaz de atender de modo satisfatório às exigências da sociedade. Segundo ele, esse processo de transição é um dos grandes desafios do mundo contemporâneo. E reafirmou o necessário apoio do funcionalismo público e o imperativo de vencer o patrimonialismo:

A reforma tem que ganhar o apoio do funcionalismo. É preciso que o setor que administra seja parte ativa desse processo, os próprios funcionários convençam-se de que é preciso deixar de lado os resquícios do patrimonialismo, da troca de favores, das vantagens corporativistas, do servilismo clientelista ao poder político, como ocorre em certas áreas da administração pública. [...] Erram aqueles que identificam no funcionalismo público um foco de resistência à mudança. Eles não podem ser vistos como repositório do velho, do antigo, do antiquado, do arcaico. Reconheço com satisfação que a burocracia estatal tem um número expressivo de núcleos de competência e excelência. (CARDOSO, 2006, p. 18).

Com a sucessão de Lula ao governo FHC, o ritmo acelerado de implementação da agenda neoliberal foi desacelerado com o retorno do debate sobre gestão participativa, sobre o sentido do desenvolvimento e sobre o papel do Estado na promoção do bem-estar social.

Cardoso Júnior *et al.* (2020), observam que nos governos de centro-esquerda houve movimentos de oposição ao modelo neoliberal, crítica aos organismos internacionais como definidores das políticas públicas e defesa dos direitos humanos. Em síntese, maior valorização do planejamento na agenda de pesquisa nos governos de centro-esquerda e desvalorização no período neoliberal⁹.

Essa reorientação governamental com vista à secundarização das políticas públicas voltadas à proteção social e promoção dos direitos humanos pode ser observada através da redução de ministérios e desvio de prioridades. Um exemplo disso, é que nos governos Lula e Dilma, as áreas de atuação governamental voltadas a temas e setores populacionais e que foram tratadas com status ministerial, eram 11 em 2015, foram reduzidas para 6 no governo Temer e para apenas 4 no governo Bolsonaro.

A contextualização ora apresentada nos permite inferir que no âmbito da administração pública brasileira, a exemplo do que ocorre em nível mundial, a concepção de modernização administrativa norteia-se pela substituição do modelo governamental burocrático pelo gerencial, visando o alcance de eficiência e direcionamento de foco para o atendimento célere e satisfatório das demandas sociais, mudando-se o foco do trabalho, dos processos para os resultados.

Sua efetivação nos espaços orgânicos do aparelho estatal, por sua vez se propõe através da transferência e assimilação gradual, na esfera pública, de

⁹ Durante os governos Temer e Bolsonaro, Cardoso Júnior *et al.* (2020) apontam, por exemplo, tendência à condução das questões relacionadas à área da Justiça e Segurança Pública através de ideais repressores, além de redução de prioridade nos eixos relacionados aos principais problemas sociais, tais como trabalho e renda, cultura e qualidade de vida, mobilidade e moradia, saúde e saneamento.

conceitos originários da iniciativa privada, como empreendedorismo, planejamento estratégico, governança, implantação de sistemas informatizados, capacitação continuada dos recursos humanos (com foco nos objetivos institucionais), terceirização de serviços classificados como não essenciais e incorporação de técnicas gerenciais que permeiem a cultura do serviço público com noções de qualidade, produtividade, resultados, prestação de contas e de responsabilização funcional.

Após todo o percurso de discussão teórica da ideia de modernização administrativa, definiu-se para efeito de operacionalização desta pesquisa o seguinte conceito de modernização administrativa: conjunto de ações governamentais voltadas à superação da cultura patrimonialista e à profissionalização do serviço público, que incluem: 1. Definição de critérios objetivos para a atuação da Administração Pública; 2. Sensibilização para a aplicação de condutas éticas, racionais e de respeito ao patrimônio público; 3. Ampliação de concursos; 4. Capacitação, qualificação e valorização do servidor; 5. Melhoria da qualidade e dinamismo dos serviços prestados; 6. Investimento em Infraestrutura; 7. Renovação dos parques tecnológicos; 8. Adequação dos ambientes administrativos e didáticos (climatização, equipamentos e mobiliário); 9. Revisão, atualização e uniformização dos processos de trabalho (elaboração de manuais de procedimentos, *check-lists* e formulários); 10. Informatização de rotinas laborais; 11. Melhoria da Comunicação Institucional.

2.4 Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa

Como etapa fundamental nesse processo, a revisão dos dispositivos constitucionais que culminou com a inclusão do princípio da eficiência, proclamado como princípio constitucional, através da Emenda Constitucional nº 19/98 9BRASIL, 1998).

Estabeleceu o art. 27, da EC nº 19/98 que o Congresso Nacional dentro de 120 dias de sua promulgação, elaborará lei de defesa do usuário de serviços públicos. Na esteira dessa ideia, a EC nº 19/98 proclamou ainda que lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinará a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, **modernização,**

reaparelhamento e racionalização do serviço público. (MORAES, 2001, p.38, grifo nosso).

O princípio da eficiência visa garantir maior qualidade nos serviços prestados à sociedade, impondo à administração pública direta e indireta e aos servidores públicos a busca de resultados efetivos no exercício de suas competências, mediante a utilização racional, lícita e consciente dos recursos públicos.

A exposição de motivos apresentada à Presidência da República através da mensagem Presidencial nº 886/95, posteriormente convertida na proposta de Emenda Constitucional nº 173/95 e que após tramitação, foi promulgada como Emenda Constitucional nº 19/98, enuncia como justificativa à incorporação da dimensão da eficiência na administração pública:

[...] o aparelho de Estado deverá se revelar apto a gerar mais benefícios, na forma de prestação de serviços à sociedade, com os recursos disponíveis, em respeito ao cidadão contribuinte e enfatizar a qualidade e o desempenho nos serviços públicos: a assimilação, pelo serviço público, da centralidade do cidadão e da importância da contínua superação de metas desempenhadas, conjugada com a retirada de controles e obstruções legais desnecessários, repercutirá na melhoria dos serviços públicos. (MORAES, 2001, p. 33).

O princípio da eficiência é assim, composto por cinco características básicas que são: direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, imparcialidade, neutralidade, transparência, participação e aproximação dos serviços públicos da população, eficácia, desburocratização e busca da qualidade:

- a) direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum – consonante ao inciso IV, do art. 3º da nossa Constituição, um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil é promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, devendo as autoridades dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, bem como do Ministério Público e os servidores públicos, no exercício de suas funções, atuarem como orientadores desse modo de agir do Estado;
- b) imparcialidade – visa garantir que a atuação da Administração Pública ocorra de forma equânime, resguardando o exercício da função

administrativa, da intervenção de conveniências alheias ao interesse público;

- c) neutralidade – o Estado deve atuar na mediação e resolução de conflitos, posicionando-se em condição valorativa que propicie ação justa a todos os interesses envolvidos;
- d) transparência – objetiva promover condutas positivas, para coibir ações inadequadas como a prática de subornos, corrupção e tráfico de influência;
- e) participação e aproximação dos serviços públicos da população, mediante a aplicação do princípio da gestão participativa, ou seja, abertura de canais para intervenção nos órgãos de gestão também por parte de representantes de comunidades beneficiárias dos serviços prestados pelo Estado;
- f) eficácia – capacidade de atendimento satisfatório das demandas, em consonância com os objetivos e recursos materiais disponíveis;
- g) desburocratização – redução dos níveis hierárquicos e simplificação dos procedimentos, com vista na melhoria dos serviços prestados à sociedade;
- h) busca da qualidade – otimização de resultados com foco na satisfação do usuário/cidadão.

2.5 As organizações sociais

As organizações sociais foram previstas no conjunto de projetos que compunham a dimensão gestão, do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, proposta pelo governo FHC, com projeção de implementação em médio prazo, sob assessoramento do MARE.

Eram três os projetos básicos, a saber: 1. projeto de Avaliação Estrutural, a ser realizado em um plano horizontal, visando examinar de forma global a estrutura do Estado; 2. projeto das Agências Autônomas, que abrangeria as atividades exclusivas de estado; 3. projeto das Organizações Sociais (OS), voltado para a esfera dos serviços não-exclusivos de estado e que seriam implementadas a partir da Lei Nº 9.637, de 15 de maio de 1998 (BRASIL, 1998), que normatizou o dispositivo de qualificação de entidades como organizações sociais e criou o

Programa Nacional de Publicização (PNP). Este Programa, objetivando estabelecer diretrizes e critérios para a qualificação de organizações sociais, a fim de assegurar a absorção de atividades desenvolvidas por entidades ou órgãos públicos da União, atuando nas atividades voltadas ao ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde. As diretrizes basilares enfatizando o atendimento do cidadão-cliente; nos resultados, qualitativos e quantitativos, nos prazos pactuados e controle social das ações de forma transparente.

As organizações sociais são então, entidades de natureza jurídica privada sem fins lucrativos que, por iniciativa do Poder Executivo, obtêm autorização legislativa para celebrar contrato de gestão com o poder público, tendo assim, direito a dotação orçamentária, podendo operar ainda com outras formas de receitas oriundas da prestação de serviços, doações, financiamentos. Introduce-se, assim, um modelo de gestão compartilhada entre o poder público, a iniciativa privada sem fins lucrativos e a comunidade beneficiária, com foco na gestão para resultados.

Conforme definido no Plano Diretor supramencionado, entende-se por serviços não-exclusivos de Estado, o setor de serviços públicos nos quais não existe o exercício do poder de Estado e nos quais o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas.

A publicização é, portanto, um processo de transferência de serviços não exclusivos de Estado para fora da estrutura do Estado, para entidades de natureza jurídica de direito privado sem fins lucrativos, que prestam serviços de interesse público de forma concorrencial ao Estado, sem implicar na privatização desses serviços.

A publicização prevista no modelo das OS, difere das formas de concessão, terceirização e/ou privatização, em virtude de suas características específicas de gestão compartilhada com o poder público e com a comunidade beneficiária do serviço, como por exemplo, a forma de composição de seus conselhos de administração, que prevê a participação direta de 20 a 40% (vinte a quarenta por cento) de membros natos representantes do Poder Público e 20 a 30% (vinte a trinta por cento) de membros natos representantes de entidades da sociedade civil; devendo o somatório dessas duas representações corresponder a mais de 50% (cinquenta por cento) do Conselho, o que em tese, lhes daria o poder de voto majoritário.

Nesse aspecto, entretanto, Graef (2015), chama atenção para o fato de que a Lei 9.637/98 não explicita que os representantes da sociedade civil devem ser recrutados na comunidade onde a organização se insere, como definido no Plano Diretor. Essa omissão no dispositivo institucional-legal tem permitido uma composição de conselhos de administração com representações da chamada sociedade civil, mas sem uma vinculação mais próxima com os beneficiários diretos dos serviços.

O conceito de representação da comunidade beneficiária dos serviços é, em nosso entendimento, um elemento fundamental do modelo, porque atrai, para a gestão das entidades, a participação dos interessados diretos pelos serviços prestados. Sua substituição por representações genéricas da “sociedade civil”, sem legitimidade junto à comunidade diretamente beneficiária, anula esta característica do modelo, que é trazer os interessados para dentro da entidade prestadora de serviços. (GRAEF, 2015, p. 234).

Outro importante aspecto levantado pelo autor são os equívocos na interpretação que confundem as relações do modelo das Organizações Sociais com as relações de parceria com as chamadas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) ou de parceria e fomento com as Organizações Não Governamentais (ONG). As ONG's e outras organizações da sociedade civil se organizam atendendo exclusivamente às exigências previstas no Código Civil. Como são organizações independentes do Estado, não têm um modelo de governança baseado nos requisitos estabelecidos nos artigos 2º, 3º e 4º da Lei nº 9.637, de 1998 (BRASIL, 1998), com a participação do poder público em suas instâncias de direção.

Nesse contexto, enquadram-se, por exemplo, as Leis nº 4.081/2008, do Distrito Federal; Lei Complementar nº 846/98, do Estado de São Paulo; nº 12.929/2004, de Santa Catarina; nº 8.647/2003, da Bahia, dentre outras, que aprovaram modelos de relação com organizações sociais sem a participação do poder público na direção superior das entidades.

No âmbito da UFC, o Complexo Hospitalar que é constituído pelo Hospital Universitário Walter Cantídio e pela Maternidade Escola Assis Chateaubriand, materializou esse dispositivo institucional-legal da Reforma Administrativa do Aparelho do Estado de 1998, através da adesão à Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH).

A EBSERH, organização social voltada à co-gestão dos serviços de saúde, foi criada através da Lei 12.550, de 15 de dezembro de 2011, obedecendo ao

critério de participação do poder público e da sociedade civil, discutido anteriormente.

Conforme o Art. 3º do Regimento Interno do Conselho de Administração da EBSEH, sua composição é integrada por 9 membros, sendo:

- I. 3 membros indicados pelo Ministro de Estado da Educação;
- II. o Presidente da Ebserh, que não poderá exercer a Presidência do Conselho, ainda que interinamente;
- III. 1 membro indicado pelo Ministro de Estado da Economia;
- IV. 2 membros indicados pelo Ministro de Estado da Saúde;
- V. 1 representante dos empregados da EBSEH, eleito por seus pares; e
- VI. 1 membro indicado pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), sendo reitor de universidade federal ou superintendente de hospital universitário federal.

§ 1º O Conselho de Administração deverá ser composto por, no mínimo, 2 membros independentes, sendo 1 indicado pelo Ministro de Estado da Educação e 1 indicado pelo Ministro de Estado da Saúde.

A formalização do contrato de gestão entre a UFC e a EBSEH ocorreu em 26 de novembro de 2013, tendo como objeto a administração especial e gratuita da Universidade e as competências de:

- I – oferta, à população, de assistência médico-hospitalar, ambulatorial e de apoio diagnóstico e terapêutico, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS);
- II – apoio ao ensino, à pesquisa e à extensão ao ensino-aprendizagem e à formação de pessoas no campo da saúde pública; e
- III – a implementação de sistema de gestão único, com geração de indicadores quantitativos e qualitativos para o estabelecimento de metas.

No que tange ao estabelecimento de metas é relevante assegurar que as universidades mantenham algum grau de governança das suas unidades hospitalares para resguardar a indissociabilidade entre o ensino, a pesquisa e a extensão, cuidando para que essa capacidade não seja resumida às disposições relativas a metas e resultados.

Na prática, entretanto, a obrigatoriedade contratual da consecução de metas e resultados por parte da EBSEH, tem resultado em medidas que impactam diretamente nas questões acadêmicas como, por exemplo, a substituição de

docentes na chefia dos serviços, por técnicos e a descentralização da regulação de pacientes para o Sistema do SUS.

Esse tipo de medidas tem gerado necessidade de discussão e ajustes, considerando que o atendimento de pacientes no Complexo Hospitalar, especialmente aqueles realizados por docentes, tem, pela sua natureza e complexidade, características bastante especiais.

Os docentes que atuam nos hospitais universitários, por terem linhas e interesses de pesquisa e de desenvolvimento tecnológico, e também por terem objetivos de aprendizagem a serem cumpridos junto aos treinandos (internos, médicos residentes e outros pós-graduandos), precisam ter a prerrogativa de abrir prontuário e internar ou realizar procedimentos cirúrgicos para atender os pacientes que sejam do interesse acadêmico, prerrogativas estas prejudicadas pelo novo modelo de gestão.

Não obstante ao ganho promovido em termos de eficiência gerencial, ampliação das capacidades de atendimentos, reestruturação física, de equipamentos, de insumos e de recursos humanos, as questões acadêmicas precisam ser priorizadas em função de ser a atividade-fim dos hospitais universitários.

Considere-se, ainda, a semelhança estratégica dos processos de investimentos orçamentários utilizados para reestruturação dos hospitais universitários e das universidades federais, que ocorreu mediante vinculação dos investimentos à adesão dessas instituições aos programas governamentais REHUF (Decreto nº 7.082, de 27 de janeiro de 2010) e REUNI (Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007). Estes programas exigiram como contrapartida aos repasses financeiros, a submissão aos novos dispositivos institucionais-legais previstos na Reforma Administrativa de 1998.

Ademais, não nos cabe neste estudo, aprofundarmos a questão das OS, mas acreditamos ser importante registrar essa dimensão da Reforma Administrativa, em virtude das substanciais alterações ocorridas na gestão do Complexo Hospitalar, que impactam a Famed/UFC, visto que os hospitais universitários são o principal campo de ensino-aprendizagem prática dos cursos da área da Saúde na UFC.

3 A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

Este terceiro capítulo propõe-se, no primeiro tópico – O Estado, a universidade e a sociedade brasileira – a contextualizar o modo como o Estado se configura no processo de conciliação dos interesses conflitantes mercado-sociedade civil e de que modo as suas ações são capilarizadas no cenário universitário. Em seguida, pretende-se discorrer sobre as políticas educacionais e voltadas ao ensino superior nos governos FHC e Lula.

3.1 O Estado, a universidade e a sociedade brasileira

O desenvolvimento e modernização do ensino superior brasileiro possuem raízes no contexto de transição da República Populista 1945 a 1964 para o Regime Militar, no qual se deu a promulgação da Lei Nº 5.540/68, a lei da Reforma Universitária, que segundo Cunha (2007), teve sua doutrina fundamentada no idealismo alemão e sua estrutura organizacional baseada no modelo americano, cujo projeto de elaboração foi orientado por consultores norte-americanos trazidos para o Brasil através de acordos firmados entre o Ministério da Educação e a *United States Agency for International Development (USAID)*¹⁰.

Nesse contexto, de acordos subservientes Brasil / Estados Unidos da América, o governo militar reordenaria, estrategicamente, o ensino superior, com vistas ao desenvolvimento e à modernização econômica e social do Brasil, o que exigiria das universidades a formação de recursos humanos para atender à demanda de mercado.

Nessa busca das determinações do ensino superior, encontramos a subordinação da universidade à empresa capitalista. Não a imediata e visível subordinação financeira e administrativa, que tanto se temia. Mais profundamente, a dominância que as práticas do “americanismo” próprias da grande indústria, passaram a ter nela: a organização e avaliação da universidade em função da produtividade, da “organização racional do

¹⁰Um primeiro convênio assinado entre a USAID e o MEC ocorreu em 23 de junho de 1965. No início do governo Costa e Silva, apesar da grande discussão em torno desse acordo, foi assinado em 9 de maio de 1967, novo Convênio de Assessoria ao Planejamento do Ensino Superior, pelo ministro Tarso Dutra, representando o MEC e por William Ellis, da USAID-Brasil. O convênio tinha como finalidade assessorar o trabalho da Diretoria do Ensino Superior, nos seus esforços para atingir a expansão e o aperfeiçoamento, a curto e a longo prazos, do sistema de ensino superior brasileiro, através do processo de planejamento que torna possível a preparação e a execução, por parte das autoridades brasileiras, de programa com o objetivo de atender às crescentes necessidades desse setor”. (CUNHA, 2009).

trabalho” e das linhas de comando, conceitos essenciais às doutrinas de Frederick Taylor e Henry Fayol. (CUNHA, 2007, p. 22).

No âmbito da sociedade civil, esse processo foi marcado por forte oposição ao Regime Militar e à forma como era copiado o modelo de universidade norte-americano para implantação no Brasil. Essa reação foi fomentada no seio da classe média, recebida pela comunidade acadêmica com reservas e objeções e com inconformidade pelo Movimento Estudantil – caracterizado nesse período pela sua capacidade de mobilização e ativismo.

Nesse cenário existiam duas vertentes da concepção do processo de modernização do ensino superior, quais sejam: a modernização da universidade objetivando o rompimento com a dependência tecnológica e a modernização como requisito de desenvolvimento associado ao bloco político-econômico, cuja dominância era encabeçada pelos Estados Unidos.

A Igreja Católica também apoiou o Movimento Militar que culminou com a deposição do governo João Goulart, sob a alegação de oposição ao comunismo, que segundo o pensamento ideológico difundido pelos militares era estimulado pelo ensino marxista lecionado nas universidades. Contudo, ao se deparar com a distorção do projeto político que apoiou, passou a contribuir com os movimentos opositores ao golpe.

À mobilização ativa da sociedade civil, os militares responderam com o aumento da repressão e com medidas restritivas dos direitos sociais. “o climax das passeatas foi no Rio de Janeiro, a 26 de junho de 1968, quando 100 mil pessoas percorreram o centro da cidade em protesto contra a violência policial, por mais verbas para a educação” (CUNHA, 2007, p. 34).

O projeto da Universidade de Brasília (UnB), considerado o “símbolo da modernização do ensino superior” (CUNHA, 2007, p. 39), havia sido apoiado pelos governos de Juscelino Kubitschek e João Goulart. Entretanto, com a ascensão do Regime Militar ao poder, foi alvo de truculenta intervenção em virtude do caráter marxista do ensino ali ministrado.

Cunha (2007) descreve como dramática a invasão do *Campus* da UnB, ocorrida em 9 de abril de 1964, por 400 homens da Polícia Militar de Minas Gerais, tendo ainda como retaguarda, as tropas do Exército. Essa ação culminou com a destituição do então reitor, Anísio Teixeira e do vice-reitor Almir de Castro, além da

prisão de professores, entre eles Oscar Niemeyer e estudantes ligados aos diretórios acadêmicos.

Ao mesmo tempo em que centenas de intelectuais, professores, cientistas, técnicos e artistas deixavam o país por causa da perseguição política, da falta de condições de trabalho, ou de ambas as coisas, milhares de **consultores norte-americanos aqui desembarcavam como agentes do desenvolvimento e da modernização.** (CUNHA, 2007, p. 29, grifo nosso).

Outro registro apresentado por Cunha (2007) refere-se a duras críticas recebidas pela UnB, por dirigentes estudantis, ao fato de o projeto constitutivo de universidade que visava “chegar ao povo”, não haver considerado a concepção elitista de universidade.

Preocupados com a criação de uma universidade modelo e que garantisse a experiência de uma reforma universitária e também garantisse o progressismo de uma nova elite, os criadores da UnB afastaram-se tecnicamente da realidade econômico-social do país. Uma estrutura altamente distanciada dos objetivos fundamentais de nossa gente, muito bem serviu para o enquadramento de bolsistas estrangeiros e para se levar ao cenário internacional uma dimensão desenvolvida de um país subdesenvolvido. (CUNHA, 2007, p. 48-49).

No Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), lançado em 1964, durante o governo de Castello Branco, a educação passou a ser oficialmente definida como capital humano.

No campo educacional, O (PAEG) impôs restrições à expansão do ensino superior, arbitrando que esse processo deveria se dar considerando as condições de eficácia das IES (estruturação), sistema de financiamento e recursos financeiros. Estabeleceu alinhamento entre as escolas de ensino superior com os estabelecimentos produtivos, “[...] a fim de assegurar-se a adequação de aprendizagem às necessidades do meio” (CUNHA, 2007, p. 68) e incentivou a formação de técnicos de nível intermediário, hoje denominados tecnólogos.

Apesar dessas restrições, o PAEG reconheceu a existência de *deficit* nesse nível de ensino e autorizou o aumento de 180.000 vagas, em um período de 5 anos. Semelhanças contextuais são percebidas nas ações governamentais que balizaram os governos dos anos 60-70 e os dos anos 2016-2021, como por exemplo: a vinculação da educação aos programas econômicos, em 1965 através do PAEG e em 2018 através da desvinculação da Pasta da Educação do MEC e sua subordinação ao Ministério da Economia; em 1966, através do Decreto-lei nº 53/66, que estabeleceu os princípios e normas de organização das universidades federais,

ocorreu ameaça à estabilidade dos funcionários públicos; priorização das áreas tecnológicas em detrimento das ciências humanas, incentivo ao estabelecimento de parcerias público-privadas.

Essa percepção de evocação de diretrizes ideológicas orientadoras de ciclos passados da história brasileira reflete um cenário de continuidade, de avanços e retrocessos cíclicos, característicos do duelo Estado-mercado-sociedade a que estamos sempre submetidos.

Essas inflexões do Estado e do mercado materializam-se no contexto universitário atual, através de conceitos como o de governança.

Segundo Harvey (2008), as parcerias público-privadas no neoliberalismo são uma estratégia de integrar a tomada de decisões do Estado à dinâmica de acumulação do capital e apresenta o **conceito de governança** como uma estratégia através da qual se processam grandes mudanças estruturais nas políticas sociais.

Esse ideal de crescente aumento das parcerias público-privadas que hoje se efetiva, inclusive no âmbito da Universidade Federal do Ceará, foram ideais fortemente promovidos por Margaret Thatcher e é através dessas parcerias que as corporações do mercado encontram espaço e justificativa para colaborar com o governo e mesmo exercer um forte papel na redação das leis, na determinação das políticas públicas e na implantação das estruturas regulatórias que sejam necessárias para os interesses do mercado.

Nesse ponto observa-se uma intercessão entre o pensamento de Harvey (2008) e o de Scruton (2015), quando trata o conceito de conservadorismo baseado nas ideias de ordem e liberdade individual e autoridade. Para Scruton (2015), o conceito de liberdade se dá dentro dos limites estabelecidos pela autoridade de governo existente. Sendo assim responsabilidade do governo regulamentar as formas de convívio social dentro das quais os indivíduos e instituições que compõem determinada jurisdição, deverão assimilar os seus espaços de liberdade.

Segundo Scruton (2015, p. 52), "[...] as batalhas políticas de nossa época dizem respeito, portanto, à conservação e à destruição de instituições e formas de vida." Batalhas essas que se processam, segundo Harvey, na dinâmica neoliberal, através de arranjos e/ou duelos coercitivos entre Estado e mercado. Cabe ao Estado: "[...] garantir a qualidade e a integridade da moeda, estabelecer as estruturas e funções militares de defesa, da polícia e legais requeridas para garantir

direitos de propriedade individuais e para assegurar, se necessário pela força, o funcionamento apropriado dos mercados." (HARVEY, 2008, p.6).

3.2 As políticas educacionais no Governo FHC

A educação superior no Brasil foi historicamente restrita a esferas específicas e convenientes da população, em uma prática político-ideológica de priorização das elites e do mercado, em detrimento do social, que no pensamento de Boaventura resulta

[...] da perda geral de prioridade das políticas sociais (educação, saúde, previdência) induzida pelo modelo de desenvolvimento econômico conhecido por neoliberalismo ou globalização neoliberal que, a partir da década de 1980, se impôs internacionalmente. (SANTOS, 2011, p. 18).

Nesse cenário, a expansão das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) tem sido um desafio nas últimas décadas e, em especial nos anos de 1995 a 2002, período de governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), as IFES passaram por sérias restrições orçamentárias, em função do entendimento que atribuiu a crise da educação superior à ineficiência das universidades públicas federais e propôs o incentivo a ampliação de vagas através da iniciativa privada, em consonância irrestrita com as recomendações dos organismos internacionais.

O marco regulatório da profunda reestruturação da educação superior promovida no governo FHC foi a Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que instituiu as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Essas diretrizes introduziram mudanças nas formas de constituição, financiamento, gestão e currículos.

A LDB trazia, sobretudo, explícita e implicitamente, uma nova forma de ação e de relacionamento entre Estado e IES, especialmente as públicas, onde o Estado assume papel destacado no controle e na gestão de políticas para o setor, sobretudo por meio dos mecanismos de avaliação e de financiamento, além de uma nova maneira de conceber a produção do trabalho acadêmico e o atendimento às demandas da sociedade, tomando os sinais de mercado como norte para o processo de reestruturação. (CATANI; OLIVEIRA, 2007, p. 73-74).

Até a aprovação desta LDB, o arcabouço legal que normatizava o ensino no país, baseava-se na reforma universitária de 1968.

Conforme Durham (2010), a LDB promulgada em 1996 não foi uma iniciativa do governo FHC, visto que este projeto de Lei vinha em discussão no Congresso havia oito anos, objetivando regulamentar dispositivos da Constituição de 1988, mediante atuação do MEC.

A autora destaca como dispositivos desta Constituição de maior impacto no sistema educacional: 1. Inclusão da autonomia universitária como cláusula constitucional. Esta medida foi defendida pela esfera pública, mas beneficiou a iniciativa privada, através da redução dos controles exercidos pelo Conselho Federal de Educação sobre elas. Nas universidades públicas a autonomia foi restringida pelas leis orçamentárias e pela gestão dos recursos humanos que passou a ser regulada através do Regime Único do Funcionalismo Público; 2. Inclusão e aumento da vinculação de percentuais mínimos dos orçamentos públicos destinados à educação, que foi estabelecido em 18% para a União e 25% para os estados e municípios; 3. Concessão de autonomia aos municípios para organização dos seus próprios sistemas de ensino. Essa medida desencadeou a criação de “mais de 5,6 mil sistemas educacionais autônomos, dificultando enormemente a formulação e execução de uma política nacional, ou mesmo estaduais, para o ensino básico” (DURHAM, 2010, p. 156).

Relativo à promulgação da LDB/96, Cunha (2003) registra que coube ao governo FHC optar entre dois projetos (um apresentado pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado), tendo optado pelo texto apresentado pelo Senado, de autoria do senador Darcy Ribeiro que “[...] além de menos minucioso, tinha em seu autor maior receptividade para modificar a versão original a fim de adequar-se às políticas governamentais.” (CUNHA, 2003, p. 39).

Na montagem de suas políticas para o ensino superior, o MEC traçou uma estratégia de enfrentamento parcial de problemas e de adversários. [...] Assim, em vez de investir primeiramente, na reforma dos dispositivos da Constituição que diziam respeito à educação; depois, num projeto de LDB articulado com a nova redação da Carta Magna; em vez de investir numa lei geral para o ensino superior, o MEC foi traçando, no varejo, as diretrizes e bases da educação nacional, não contra o que seria a lei maior de educação, mas por fora dela. (CUNHA, 2003, p. 40).

A normatização da autonomia universitária chegou a ser elaborada através de proposta de emenda constitucional. Entretanto, a tramitação se deu por meio de projeto de lei, submetido à discussão no campo universitário. O texto favoreceria as universidades públicas em aspectos como a redução do pesado

mecanismo de controle administrativo e financeiro, mas a contrapartida a essa autonomia seria a complementação de seus orçamentos através da captação de recursos no mercado. Desse modo, a proposta foi rejeitada pela comunidade acadêmica e, por questões políticas a “[...] revolução administrativa nas universidades federais foi abandonada pelo governo. A privatização do ensino superior, isto sim, foi acelerado no período em análise.” (CUNHA, 2003, p. 57-58).

A atuação de agentes públicos conseguiu a normatização da atividade das instituições de ensino superior privadas em aspectos como a diferenciação das instituições privadas com fins lucrativos, que perderam a dotação de recursos públicos e a diferenciação das instituições possuidoras de autonomia universitária, “[...] tanto públicas quanto privadas, a maioria delas tendencialmente rebaixadas à categoria de centros universitários.” (CUNHA, 2003, p. 58).

No âmbito do ensino superior, as alterações promovidas pela LDB/96, foram em síntese: a regulamentação da autonomia das universidades, liberando-as para organização interna de suas estruturas; a substituição dos currículos mínimos pelo sistema de diretrizes curriculares mais gerais voltadas em especial aos objetivos dos cursos e ao perfil profissional dos alunos; a criação dos cursos sequenciais; instituição da obrigatoriedade de avaliações periódicas em todos os níveis de ensino e, no caso do ensino superior, somando-se a exigência de renovação periódica do credenciamento das instituições e do reconhecimento dos cursos, mediante avaliações prévias. O sistema de avaliação também passou a ser de responsabilidade da União.

O governo FHC implementou também relevantes medidas voltadas aos níveis de ensino básico e ensino médio, tendo ocorrido neste último o crescimento mais expressivo de matrículas no seu governo.

Foi responsável pela elaboração e implantação do Sistema de Avaliação da Educação, medida pioneira no registro de indicadores para aferição da qualidade do ensino. O Sistema de Avaliação do Ensino Básico (SAEB), implantado em 1995, tornou-se um instrumento fundamental para a formulação de políticas públicas.

A importância dessa iniciativa precisa ser reconhecida porque a construção deste sistema de avaliação representa, de fato, uma mudança de patamar nas políticas educacionais do país. [...] O problema da qualidade já vinha sendo apontado desde a década de 1980 por pesquisadores da área da educação. [...] Esses dados, no entanto, não atingiam o grande público. Foi só com a regularização do SAEB realizada pelo governo Fernando Henrique e com a ampla divulgação dos seus resultados, promovida pelo MEC, é que

a questão da qualidade passou a ser discutida na grande imprensa, conscientizando a população sobre a gravidade do problema. (DURHAM, 2010, p. 163-164).

Ainda conforme a autora, mesmo não havendo indicadores para a mensuração do desempenho do ensino, a má qualidade do ensino brasileiro era apontada por estudiosos mediante dados de repetência e evasão. Neste aspecto, registra o pioneirismo de Sergio Costa Ribeiro, autor da ideia de “pedagogia da repetência”.

No nível de ensino superior foi implantado o Exame Nacional de Cursos, o Provão.

Figuram ainda na lista de políticas e programas do governo FHC, voltadas à Educação:

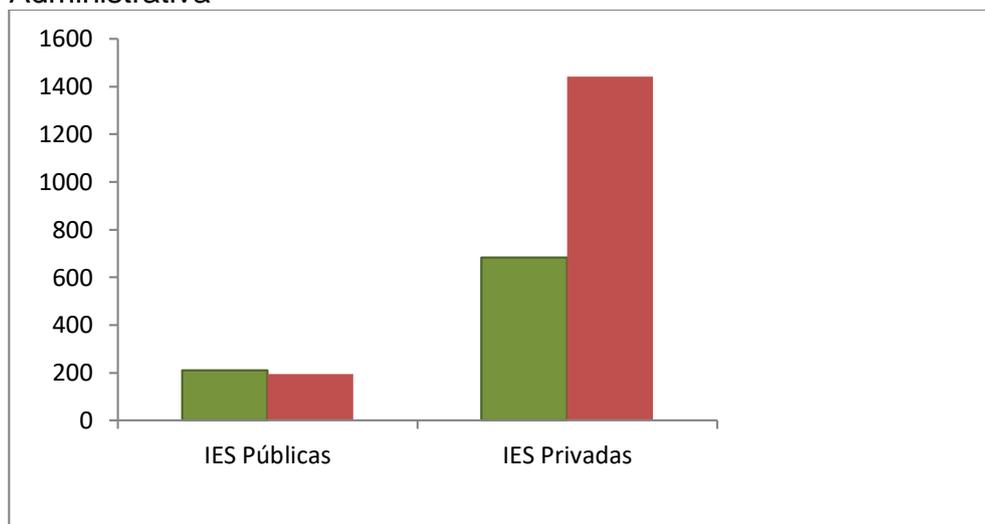
- a) a criação do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), como medida voltada a resolver a disputa entre estados e municípios sobre a responsabilidade com o financiamento do ensino fundamental;
- b) o Fundescola, criado com recursos do FNDE e do BID para destinar recursos para as regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste, visando à redução das desigualdades do sistema educacional;
- c) o Programa Bolsa Escola orientado para estimular a matrícula e permanência na escola dos filhos de famílias de baixa renda. Este Programa resultou da transformação de uma iniciativa do governador do Distrito Federal, Cristovam Buarque, em um programa de âmbito nacional. O governo Lula deu continuidade a este programa, ampliando-o e mudando a sua denominação para Bolsa Família;
- d) o Programa Dinheiro Direto na Escola, que objetivou a desburocratização da distribuição dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação;
- e) o Programa de Avaliação dos livros didáticos;
- f) o Programa dos Parâmetros Curriculares Nacionais, que objetivou oferecer uma base equivalente para o ensino básico;
- g) a separação da educação profissional de nível técnico do ensino médio regular;

- h) o estímulo à oferta de educação à distância (EAD);
- i) o lançamento do Plano Nacional da Educação, Lei Nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001.

Conforme Chacon e Calderon (2015, p. 94), “[...] as políticas de educação do governo FHC, principalmente a partir da LDB de 1996, proporcionaram uma trajetória ascendente no número de matrículas nas IES privadas.”

Essa informação é demonstrada a seguir, com base em dados do INEP, segundo os quais as IES privadas tiveram crescimento percentual de 77% em 1995 para 88% em 2002, enquanto as IES públicas sofreram decréscimo de 23% em 1995 para 12% em 2002.

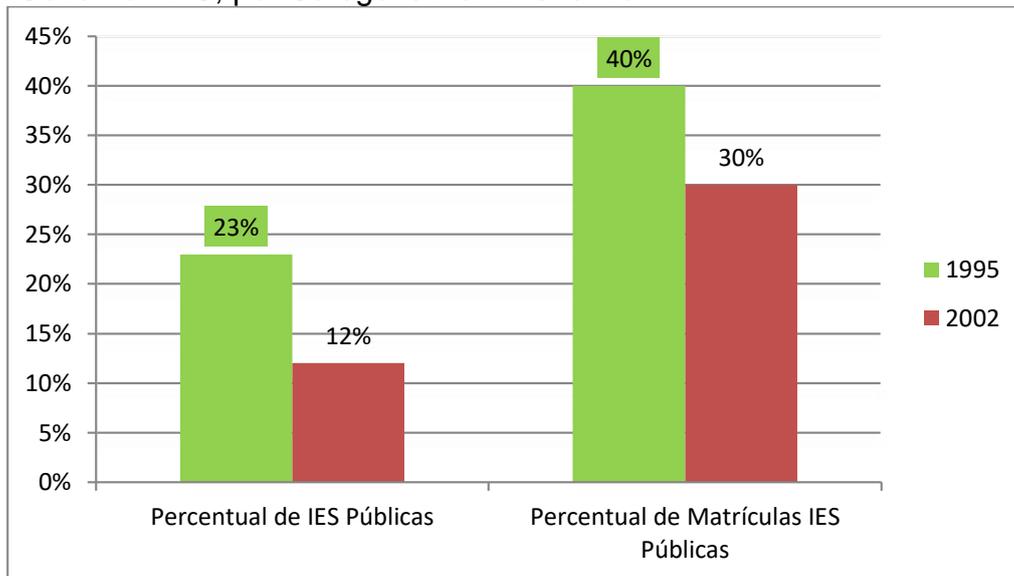
Gráfico 1 – Crescimento das IES no Governo FHC, por Categoria Administrativa



Fonte: Elaboração própria a partir de dados dos censos da educação superior do INEP (1995, 2002).

Apesar do decréscimo sofrido pelas IES públicas, em 1995 essa categoria administrativa respondeu por 40% do total de matrículas e em 2002, por 30% da demanda desse nível de ensino, o que sinaliza para a maior capacidade de atendimento de matrículas por parte das universidades públicas federais.

Gráfico 2 – Percentual de atendimento de matrículas das IES no Governo FHC, por Categoria Administrativa



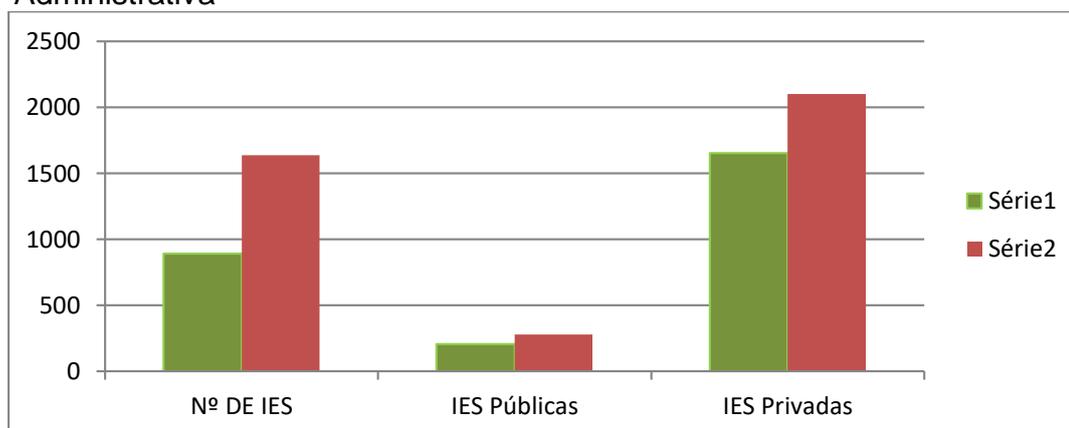
Fonte: Elaboração própria a partir de dados dos censos da educação superior do INEP (1995, 2002).

3.3 As políticas para o ensino superior no Governo Lula

No início dos governos de centro-esquerda, havia a premente necessidade de implantação de estruturas governamentais que promovessem a expansão do ensino superior público e uma forte pressão por vagas e por uma formação universitária sólida e ampla, que incentivasse a interdisciplinaridade e que, trata-se de uma demanda latente na trajetória do ensino superior no Brasil.

O governo Lula optou pela crítica ao projeto de privatização das universidades públicas, readequando a política de expansão através do aumento de incentivo à reestruturação do segmento público. Contudo, apesar da priorização dada à esfera pública, essa expansão também se deu por via da iniciativa privada.

Gráfico 3 – Crescimento das IES no Governo LULA por Categoria Administrativa



Fonte: Elaboração própria a partir de dados dos censos da educação superior do INEP (2003, 2010).

Conforme demonstrado no Gráfico 3, durante o governo Lula o percentual de IES públicas aumentou de 11% em 2003 para 12% em 2010, enquanto as privadas sofreram redução de 89% para 88% no mesmo período.

As alterações de cunho jurídico-legais e em dispositivos constitucionais implantadas pelo governo FHC¹¹ impediram grandes transformações. Assim, houve continuidade, tendo ocorrido ruptura caracterizada pelo maior incentivo financeiro às IES Públicas, incluindo-se a criação de novas universidades e interiorização. Registre-se, entretanto, que os governos de centro-esquerda, continuaram a política de incentivo à iniciativa privada, através dos programas PROUNI e FIES.

As ações do governo Lula voltadas à educação superior iniciaram-se pela criação, em 2003, da Comissão Especial da Avaliação do Ensino Superior (CEA) com o objetivo de realizar diagnóstico, elaborar proposta de critérios e estratégias para reformulação dos processos e políticas de avaliação. Segundo Rothen e Barreyro (2011), a proposta deveria basear-se em uma visão emancipatória da avaliação, com resgate de princípios utilizados pelo Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB)¹².

¹¹Essas alterações foram anteriormente apresentadas no item 2.3 – Reforma Administrativa do Estado Brasileiro no Governo FHC.

¹²Programa instituído em 1993 pelo Ministério da Educação (MEC) para que as universidades criassem sistemas internos de avaliação – com posterior checagem pelos técnicos do MEC – que pudessem auxiliar no processo de aperfeiçoamento da instituição. A ideia do PAIUB é servir a um processo contínuo de aperfeiçoamento do desempenho acadêmico e de prestação de contas da Universidade à sociedade, constituindo-se em uma ferramenta para o planejamento da gestão e do desenvolvimento da educação superior. Dessa forma, o PAIUB estabelece três fases centrais para o processo a ser desenvolvido em cada universidade: Avaliação Interna, Avaliação Externa e

Conforme Brasil (2006), o trabalho da CEA foi desenvolvido mediante ampla interlocução com a sociedade, que ocorreu em duas audiências públicas, sendo uma delas durante a Reunião Anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), nas quais foram ouvidas 38 entidades representativas de distintos setores da sociedade. O documento elaborado pela CEA serviu como base para a formulação da Lei 10.861/2004, que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes).

Destaca-se a nova concepção da avaliação como um sistema, no qual se integram diferentes procedimentos avaliativos – a avaliação institucional externa; a auto-avaliação institucional; a avaliação e verificação das condições de ensino dos cursos; e o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE). Esse sistema foi explicitamente concebido de forma articulada com a regulação, na medida em que os resultados dos diferentes processos avaliativos constituem o referencial básico da regulação e supervisão da educação superior a ser exercida pelo Poder Público. (BRASIL, 2006, p. 107).

O Programa Universidade para Todos (PROUNI) foi instituído pela Lei nº 11.096, em 13 de janeiro de 2005, com o objetivo de acelerar a inclusão dos jovens no ensino superior, através da concessão de bolsas integrais ou parciais, em instituições privadas de educação superior, que receberiam em contrapartida a isenção de tributos federais. O PROUNI previa também uma bolsa de incentivo à permanência para alunos bolsistas em sistema integral e em regime de estudo presencial; contemplando também a professores do ensino fundamental da rede pública, nos cursos de licenciatura, pedagogia ou normal superior.

Foram ainda regulamentadas em seu primeiro mandato: as parcerias entre as universidades federais e as fundações de direito privado, através do Decreto nº 5.205/2004, visando à captação de recursos privados para financiar atividades acadêmicas; as medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, Lei nº 10.973/2004; o Sistema Especial de Reserva de Vagas para estudantes egressos de escolas públicas, nas instituições públicas federais de educação superior, Projeto de Lei nº 3.627/2004.

Reavaliação. O PAIUB também se caracteriza por possuir dotação financeira própria, livre adesão das universidades através da concorrência de projetos e princípios de avaliação coerentes, com posição livre e participativa. Este programa, segundo seu próprio texto, procura considerar “os diversos aspectos indissociáveis das múltiplas atividades-fim e das atividades-meio necessárias à sua realização, isto é, cada uma das dimensões-ensino, produção acadêmica, extensão e gestão em suas interações, interfaces e interdisciplinaridade”. Dessa forma, os princípios básicos que orientam o PAIUB são: globalidade, comparabilidade, respeito a identidade institucional, não premiação ou punição, adesão voluntária, legitimidade e continuidade (MENEZES, 2001).

No início do seu segundo mandato, o governo Lula instituiu o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Tratava-se de um conjunto de decretos, projetos de lei, resoluções e portarias que se referiam à educação em geral, objetivando consolidar o Plano Nacional de Educação – PNE (Lei Federal nº 10.172, de 2001); contemplar, orientações trazidas pela Lei nº 9.394/96, Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e pelas Diretrizes Curriculares Nacionais no que diz respeito à necessária interface a ser estabelecida entre educação superior e educação básica.

Consonante ao objetivo de ampliação de vagas públicas no ensino superior e, no escopo do PDE, o Decreto nº. 6.096, de 24 de abril de 2007, instituiu o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI).

4 O REUNI E O SEU CONTEXTO POLÍTICO

Este capítulo discorrerá sobre as bases legais e contextuais do REUNI e os seus pressupostos de valorização das universidades federais, abordando-o na perspectiva de uma política pública que se utilizou de medidas conciliatórias capazes de promover a reestruturação e expansão das universidades públicas, mas também desencadear a adesão das universidades federais ao movimento global de reestruturação dos sistemas educacionais, em alinhamento às diretrizes dos organismos multilaterais.

4.1 O REUNI e suas bases legais e contextuais

O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), foi instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, no escopo das ações previstas pelo Plano Nacional de Educação, Lei nº 10.172/2001, que havia estabelecido o provimento da oferta de educação superior para pelo menos 30% dos jovens na faixa etária de 18 a 24 anos até o final da década e cuja consolidação efetivou-se através do PDE.

O REUNI teve o objetivo de ampliar o acesso e a permanência na educação superior. A proposta foi duplicar o número de alunos nos cursos de graduação em dez anos, a partir de 2008. Dentre as ações previstas constam: aumento de vagas, ampliação ou abertura de cursos noturnos, aumento do número de alunos por professor, redução do custo por aluno, flexibilização de currículos e combate à evasão.

As diretrizes gerais do REUNI recomendaram que a sua efetivação se desse sem prejuízo dos programas e sistemas de ensino em desenvolvimento no âmbito do Ministério da Educação, apontando para o alcance da ampliação do acesso, que garantisse a qualidade da graduação na educação pública, “[...] formar cidadãos com espírito crítico que possam contribuir para a solução de problemas cada vez mais complexos da vida pública.” (BRASIL, 2007c, p. 5).

Entretanto, a manutenção dos sistemas de ensino em andamento no MEC, a preconização da flexibilização dos currículos e a diversificação das modalidades de graduação; além dos indicadores de desempenho determinados para aferição de resultados (taxa de conclusão média dos cursos de graduação

presenciais e a relação de alunos de graduação em cursos presenciais por professor), sinalizaram para o processo de continuidade do avanço das orientações neoliberais para o ensino superior, tendo sido pauta dos debates e manifestações contrárias a sua implantação, que trataremos com mais detalhes na seção subsequente.

O diagnóstico da Educação Superior Brasileira apresentado no documento Diretrizes Gerais do REUNI, utilizou dados do censo da educação superior de 2005, segundo o qual o Brasil contava à época com 176 universidades, das quais 90 públicas (52 federais, 33 estaduais e 5 municipais), acolhendo 1.192.189 matrículas de graduação. O setor privado compreendia 1.934 instituições, dentre elas 86 universidades, com 3.260.967 matrículas de graduação.

Segundo os dados do Censo da Educação Superior de 2012, portanto, após o REUNI, o Brasil possuía 2.416 instituições de ensino superior, das quais 304 públicas (103 federais, 116 estaduais e 85 municipais), acolhendo 1.897.376 matrículas de graduação. O setor privado compreendia 2.112 instituições, com 5.140.312 matrículas de graduação.

Tabela 1 – Dados da Educação Superior no Brasil nos anos de 2005 e 2012

ANO	Nº DE IES	CATEGORIA ADMINISTRATIVA				Nº DE MATRÍCULAS	
		IES Públicas			IES Privadas	IES Públicas	IES Privadas
		Federais	Estaduais	Municipais			
2005	2.024	52	33	05	1.934	1.192.189	3.260.967
2012	2.416	103	116	85	2.112	1.897.376	5.140.312

Fonte: elaboração própria com base nos dados dos censos da educação superior (BRASIL, 2012; INEP, 2005, 2012).

Já na pós-graduação, consoante ao art. 207 da Constituição Federal, que caracteriza as universidades pela indissociabilidade das atividades de ensino, de pesquisa e de extensão, 93% dos programas de mestrado e doutorado estavam concentrados em universidades públicas, responsáveis por 97% da produção científica do país.

Essa realidade permaneceu no cenário pós-REUNI, considerando os dados de matrículas em cursos de mestrado e doutorado em 2012, que foram: 203.717, das quais 172.026 em universidades públicas e 31.691 em instituições privadas.

Desse modo, o investimento na expansão e reaparelhamento das universidades públicas foi justificado como “[...] profunda e ampla reestruturação da educação superior que signifique, no contexto democrático atual, um pacto entre governo, instituições de ensino e sociedade.” (BRASIL, 2007c, p. 9).

Segundo dados do Ministério da Educação (2007c), esse processo de expansão foi estruturado em três etapas de intervenção:

- a) interiorização das Instituições de Ensino Superior (IES), ocorrida no período de 2003 a 2006, fase em que foram criadas 10 novas universidades federais, consolidadas 2 universidades já existentes e criação e consolidação de 49 *campi* universitários;
- b) implementação do REUNI, no período de 2008 a 2012, objetivando dotar as universidades federais de condições necessárias à ampliação do acesso e permanência na educação superior;
- c) criação de universidades em regiões geográficas estratégicas, visando promover integração e cooperação internacional. Nesta fase, também iniciada em 2008, foram criadas quatro universidades: Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), que integra os estados fronteiriços da região Sul do Brasil; Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA), que é a Universidade da Integração Amazônica; a Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), em Foz do Iguaçu – Paraná e a Universidade Luso-Afro-Brasileira (UNILAB), em Redenção – Ceará.

Segundo o mesmo diagnóstico, entre os anos de 2002 e 2007, os investimentos destinados pelo governo federal às universidades públicas foi acrescido em 905%, tendo havido aumento de 63,5% em custeio e 21,9% em recursos humanos, com a contratação de 9.000 docentes, 14.000 técnico-administrativos e abertas 30.000 novas vagas nos cursos de graduação.

Durante o período de vigência do REUNI (2008-2012) os investimentos previstos foram de 2 bilhões de reais. Não representando, entretanto, impedimento à continuidade da evolução do mercado educacional privado.

No período de 1997 a 2007, o Programa de Recuperação e Ampliação dos Meios Físicos das Instituições de Ensino Superior, foi um marco da participação do Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES) no financiamento do ensino superior no Brasil, com aporte orçamentário de 1 bilhão de reais. Sendo, portanto, mais uma demonstração inequívoca do caráter conciliatório entre a proposta do

REUNI – que reafirmava o compromisso do Ministério da Educação com a universidade, pública – e a continuidade da pactuação com as orientações da agenda neoliberal para a educação superior. A que se considerar, entretanto, que apesar desse tom conciliatório, o governo Lula efetivou significativas melhorias na área da Educação e principalmente na reestruturação e fortalecimento do ensino superior público.

Sécca (2009), em relatório de análise do setor privado de ensino superior no Brasil elaborado para o BNDES sob o ponto de vista de mercado das IES privadas, utilizou-se da categorização do aluno, enquanto consumidor do produto educação, mercadoria facilmente quantificável com base nos benefícios almejados através da sua melhoria educacional.

Apresentou Interseções das universidades públicas com o mercado privado, apontando, entretanto, para o baixo potencial de concorrência das universidades públicas, visto que suas ações geralmente têm relevância na área de pesquisa e desenvolvimento de conhecimentos novos. E, assim, diferindo do segmento privado, “que busca a competitividade através do alinhamento do portfólio de cursos de graduação às necessidades do mercado”.

No caso das IFES públicas, as interseções entre os mercados ainda parecem ser insuficientes para afetar a rentabilidade dos grandes *players*, embora o crescimento das IES no turno da noite e em cidades fora das capitais possa atender a uma parcela dos alunos que iriam para as IES privadas. (SÉCCA; SOUZA, 2009, p. 138).

Mesmo assim, o REUNI foi registrado nessa análise do BNDES, como ameaça de produtos substitutos à expansão do mercado da educação superior privada, em face do fortalecimento da universidade pública e do falso óbice à mercantilização do ensino superior, irem de encontro aos objetivos de mercado das IES privadas.

Falso óbice, considerando que a LDB, marco na flexibilização do mercado da educação superior no Brasil, foi responsável pela normatização dos sistemas de ensino que o REUNI determinou manter, reiterando assim a conformidade dos cursos sequenciais e tecnológicos; da educação à distância (EAD); da flexibilização de currículos, além da substituição do vestibular por outros modos de seleção e ingresso. Nas palavras de Ristoff e Giolo (2006, p. 22), é o “[...] aparato legal que sintetiza o enquadramento do sistema educacional às regras do mercado.”

4.2 Debate político-ideológico sobre o REUNI

O debate político ideológico acerca do REUNI envolve questões relacionadas ao imediatismo com que foi proposto e implantado; à forma como se deu essa implantação, não contemplando espaço para a apreciação conceitual de sua proposta e discussão de sua repercussão no ensino superior pelos diversos segmentos acadêmicos e sociais envolvidos; flexibilização de currículos; democratização do acesso; forma de financiamento; capacidade de manutenção da qualidade do ensino, em face da redução orçamentária pós-Reuni; precarização do trabalho de servidores, em especial dos docentes; pactuação de metas; sua relação com as diretrizes dos organismos multilaterais e alinhamento de suas ações com o processo de transição da gestão dos órgãos governamentais para o modelo gerencial.

Santos (2009) chama atenção para o fato de que a intervenção das organizações que atuam internacionalmente buscando formas de abrandar as desigualdades sociais geradas pelo capitalismo, nem sempre “[...] são visualizadas com bons olhos, visto o protagonismo dos países centrais no interior dessas organizações.” (SANTOS, 2009, p. 2).

Salienta que em âmbitos locais, essas orientações difundidas em escala global, tendem a serem criticadas, em função das características inatas a cada país/sociedade e aos referenciais utilizados para interpretá-las e adequá-las à inclusão no processo de formulação e implementação de políticas públicas. Como consequência, “[...] não é difícil perceber fortes influxos das diretrizes supracitadas nas transformações da educação brasileira.” (SANTOS, 2009, p. 2).

Outro aspecto implicado no debate ideológico acerca do REUNI, refere-se à expectativa de ruptura com a priorização do capital e ampliação de ganhos sociais creditada ao governo Lula, primeiro presidente de centro-esquerda a ascender à presidência da República no Brasil, e em cuja gestão se deu a elaboração e implantação desta política voltada à educação superior pública.

Nessa perspectiva, Holanda (2013) apresenta uma incisiva reflexão, ao avaliar a trajetória do Partido dos Trabalhadores, como governo comprometido com a construção de um projeto de sociedade voltado ao bem-estar social. Aponta para uma atuação conciliatória no campo econômico, com os segmentos representativos do mercado como o agronegócio e a construção civil; no campo social através de

políticas compensatórias, entre as quais exemplifica com a expansão do ensino superior; e junto à sociedade civil, promovendo a transferência de recursos, por meio de convênios com sindicatos, institutos, fundações e ONGs, “[...] prática que funciona como instrumento de cooptação, profissionalização de lealdades políticas e engessamento.” (HOLANDA, 2013, p. 141).

Penso que o governo Lula preservou do governo FHC, durante o primeiro mandato, a continuidade da política econômica, e, nos dois mandatos, preservou sua forma patrimonial de fazer política [...] O comportamento político do PT no governo demonstrou que sua estratégia de conquistar o poder, permanecer nele e se prolongar com ele, se deu pela renúncia a qualquer forma de ruptura com a ordem política conservadora e pela renúncia aos conflitos com os interesses do mercado – o que já havia sido anunciado na Carta ao Povo Brasileiro – [...] A partir dessa opção, o partido tornou-se aliado dos setores mais atrasados da sociedade, incorporando o patrimonialismo em sua estrela. (HOLANDA, 2013, p. 157-158).

Corroborando com esse entendimento, Filardi (2014) discute o REUNI buscando apontar o viés econômico e administrativo implícito em suas Diretrizes Gerais e que o fazem compreender este Programa como uma “[...] peça-chave na recomposição do capital produtivo e na transformação das formas de administração do Estado e das políticas públicas.” (FILARDI, 2014, p. 563).

Salienta que o discurso de formulação do programa está na esfera da ideologia quando promulga a “democratização” e o “expressivo” aumento de estudantes de camadas sociais de menor renda, argumentando a existência de uma real dimensão de mudanças físicas nas universidades, que vão além do discurso. São “[...] programas como o REUNI que demonstram que o governo e o Estado brasileiros independentemente de qual partido esteja no governo, assumem a necessidade da inserção completa do Brasil no processo de mundialização do capital.” (FILARDI, 2014, p. 580).

A justificativa para a urgência de implantação do programa, por exemplo, baseou-se no diagnóstico de que a estrutura universitária no Brasil se desenvolvia em nível insuficiente de aproveitamento dos recursos humanos e de suas estruturas. Assim, o ordenamento de intervenção do Programa nesta realidade, apresenta-se já no art. 1º do Decreto 6.096/2007, quando prevê a ampliação do acesso e permanência na educação superior “[...] pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais.” (BRASIL, 2007a).

Deste modo, o autor ressalta que os objetivos do programa se alinham à lógica da administração gerencial e da eficiência. Registra o vultoso aporte de recursos financeiros necessário para a manutenção do sistema de educação superior público e que o processo de mudanças na relação de responsabilidade do Estado pelo custeio das IFES já vem se desenrolando desde a Reforma do Estado proposta pelo MARE.

[...] pela maneira da administração pública de organizar a educação superior, percebe-se uma mudança de enfoque nas universidades públicas da formação e universalidade (ensino, pesquisa e extensão) para a instrução para o mercado e o ensino terciário. O REUNI enfatiza esta mudança, segundo nosso entendimento do programa. [...] as relações do Estado com a área da educação e da educação superior de modo mais específico, passam a ser regidas a partir da lógica da produção e reprodução do capital. [...] Assim, todos os instrumentos de política pública, excetuando-se os programas com viés assistencialista e emergenciais, ou seja, pontuais e não estruturais, são implantados com foco na otimização e eficiência do trabalho. (FILARDI, 2014, p. 575-576).

Tonegutti e Martinez (2008) discutem o REUNI considerando-o como a forma utilizada pelo MEC de viabilizar a implantação do projeto Universidade Nova, proposto pelo Prof. Naomar Monteiro de Almeida Filho, reitor da Universidade Federal de Brasília (UFBA), no final de 2006, durante o I Seminário Universidade Nova, na UFBA.

O projeto Universidade Nova previa uma abrangente reforma curricular, com a implantação do regime de ciclos na educação superior; implantação de bacharelados interdisciplinares; flexibilidade dos currículos, articulando-os com a pós-graduação.

A proposta aqui denominada de **Universidade Nova** implica uma transformação radical da atual arquitetura acadêmica da universidade pública brasileira, visando superar os desafios, resultando em um modelo compatível tanto com o Modelo Norte-Americano (de origem flexneriana) quanto com o Modelo Unificado Europeu (processo de Bolonha). (UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA, 2009, p. 1).

Tonegutti e Martinez (2008) esclarecem que os cursos de graduação de curta duração do Modelo Norte Americano citado, são praticados fora das universidades, em instituições privadas, criadas a partir do final do século XIX, denominadas de *Junior Colleges*, que oferecem cursos superiores técnicos ou acadêmicos, com dois anos de duração; *Technical Colleges* que oferecem cursos

profissionalizantes e *Community Colleges* que possuem natureza pública e oferecem cursos acadêmicos, técnicos e de educação continuada.

A atuação dessas instituições tem sido polemizada porque elas foram criadas alegando democratização do acesso ao nível superior de ensino. Entretanto, há pesquisadores que as entendem como resultado do movimento em prol da reforma do ensino superior americano, encabeçado por elites intelectuais visando reduzir o acesso de estudantes oriundos da classe trabalhadora às “universidades mais conceituadas ou tradicionais” (TONEGUTTI; MARTINEZ, 2008, p. 4).

Nesse sentido, os autores defendem que os bacharelados gerais propostos pela Universidade Nova “[...] não são equivalentes aos das universidades americanas (cujos cursos são de 4 anos), mas podem, sim, servir ao papel que os colégios comunitários servem na sociedade americana.” (TONEGUTTI; MARTINEZ, 2008, p. 4).

Sob o mesmo raciocínio, advogam a incompatibilidade desta proposta com o modelo de bacharelado unificado proposto pela União Européia (UE) através do processo de Bolonha, cujo objetivo foi a compatibilização da formação profissional no âmbito dos países europeus, através da adequação do desenho curricular de suas escolas.

A Declaração de Bolonha assinada em 1999 definiu como linhas de ação:

- a) adoção de um sistema de graus de acessível leitura e comparáveis no âmbito da UE;
- b) implementação de um sistema de ensino baseado em dois ciclos;
- c) promoção da maior mobilidade de estudantes, professores e investigadores;
- d) estabelecimento de um sistema de acumulação e de transferência de créditos;
- e) promoção da cooperação europeia para avaliação da qualidade do ensino superior;
- f) promoção da atratividade do espaço europeu de ensino superior.

Segundo Ferreira (2010), verifica-se a partir da Declaração de Bolonha, alterações nos sistemas de ensino como: diversificação e hierarquização das IES; diminuição da durabilidade dos cursos através da implantação da estrutura curricular de ciclos; aumento do financiamento privado e das parcerias com o sistema

produtivo; implantação do modelo gerencial de administração das IFES; sistemas de avaliação da qualidade e credenciamento institucional.

O discurso ideológico da economia da sociedade do conhecimento é colocado como única realidade possível no mundo globalizado e a universidade, por ser um lócus importante na produção e difusão do conhecimento, inevitavelmente deverá adaptar-se e modernizar-se, tendo em vista ajustar-se a essa nova lógica de desenvolvimento, possibilitando maior competitividade do país no mercado global. (FERREIRA, 2010, p. 3).

A autora considera ainda que as universidades têm sido impelidas a modificar o seu papel tradicional de construção do conhecimento, para aderir ao mercado como referencial de sua produção e de sua gestão. Esse movimento caracteriza-se pela articulação transnacional em nível global, replicando semelhanças entre os diagnósticos sobre as ineficiências, e balizando a elaboração de suas políticas e reformas educacionais nos documentos e diretrizes difundidos pelos organismos multilaterais, através de suas publicações.

5 A RECEPÇÃO DO REUNI PELA ADMINISTRAÇÃO DA UFC

Neste capítulo, intenta-se apresentar o perfil institucional da UFC e da Faculdade de Medicina; descrever o contexto político e administrativo da UFC na recepção do REUNI, de modo a situar a UFC nos aspectos temporal e territorial, e apresentar aspectos do projeto de adesão da UFC ao REUNI, descrevendo as ações previstas, os investimentos aplicados e as intervenções realizadas com vistas ao alcance das metas pactuadas, que conforme discutido no Capítulo quatro alinharem-se às diretrizes da Reforma Administrativa do Estado.

5.1 Perfil Institucional da UFC

A Universidade Federal do Ceará (UFC) é uma instituição federal de ensino superior, constituída como autarquia educacional de regime especial, instituída pela Lei nº 2.373, em 16 de dezembro de 1954. Iniciou suas atividades em junho de 1955, sob a liderança de seu criador, Prof. Antônio Martins Filho, sendo à época, composta pela Escola de Agronomia e pelas faculdades de Direito, Medicina, Farmácia e Odontologia.

A UFC está presente em quase todas as áreas do conhecimento, distribuídas em seus sete *campi*: Benfica, Pici, Porangabuçu, Sobral, Quixadá, Crateús e Russas. Desempenha posição estratégica no desenvolvimento do Estado do Ceará, sendo referência de qualidade do ensino superior junto à sociedade cearense e reconhecidamente a instituição com maior potencial de oportunização de inserção social através da educação.

O compromisso primordial da UFC é buscar soluções para os problemas regionais, sem omitir o aspecto universal de sua produção. Os seus objetivos institucionais estão delineados na promoção da formação humana e profissional do corpo discente; no estímulo à formação de saberes direcionados ao desenvolvimento sustentável do Ceará e do Nordeste; na produção e preservação da cultura e das artes, sobretudo as regionais; na interação com a sociedade, por meio da difusão científica, tecnológica, artística e cultural; na capacitação do corpo docente e técnico-administrativo; na parceria e intercâmbio com instituições nacionais e estrangeiras; na profissionalização da gestão administrativa; na autonomia universitária; na qualidade dos procedimentos administrativos e

acadêmicos; na excelência do ensino, da geração do conhecimento e da prestação de serviços à população.

Desde 1991, a UFC promoveu quatro processos de expansão de vagas que foram caracterizadas pela criação de novos cursos, ampliação de vagas em cursos existentes e expansão através da interiorização do ensino de graduação:

O primeiro processo de expansão foi promovido entre os anos de 1991 e 1995, caracterizando-se principalmente pela criação de novos cursos noturnos. Esse foi o primeiro grande esforço da UFC desde o final da década de 70.

O segundo processo de expansão aconteceu especificamente em 1997 e 1999, caracterizando-se principalmente pela ampliação de vagas em cursos existentes.

O terceiro processo de expansão aconteceu em 2001, com início da interiorização da UFC. Embora a ampliação de vagas não tenha sido substancial, esse processo criou as condições para a quarta fase da expansão da UFC.

O quarto processo de expansão iniciou-se em 2006 com a consolidação da interiorização da UFC seguida de algumas alterações na oferta de cursos em Fortaleza.

Esses quatro processos de expansão ocorridos na UFC entre 1990 e 2007 resultaram nos seguintes indicadores:

- a) aumento de 2.560 vagas em 1990 para 4.445 vagas em 2007, representando uma expansão de 74% das vagas ofertadas;
- b) quase metade das novas vagas (47%) foram criadas nos *campi* do interior do estado, Sobral e Cariri (atualmente Universidade Federal do Cariri-UFCA), através da interiorização realizada em 2006;
- c) apenas 12% das vagas ofertadas por vestibular em 2007 foram para cursos noturnos.

Através da expansão ensejada pela adesão da UFC ao REUNI, houve a criação de dois novos *campi* no interior do estado (Crateús e Russas); a criação de 38 novos cursos de graduação, o que representou a ampliação da oferta de vagas em 42% no período entre 2007 e 2012. O número de matrículas foi ampliado em 28%. O quadro de docentes efetivos foi acrescido em 42% e o de técnico-administrativos em 2,73%.

Considerando-se a lacuna gerada nos quadros de recursos humanos da universidade desde a década de 1990, as contratações oportunizadas pelo

Programa são insuficientes, da mesma forma que os percentuais apresentados acima endossam o entendimento de estudiosos, que expusemos no capítulo quatro deste estudo, no que se refere à incapacidade de manutenção da qualidade do ensino no cenário pós-Reuni, à precarização do trabalho de servidores, em especial dos docentes e à relação implícita com as diretrizes dos organismos multilaterais.

Na Tabela 2 apresentam-se de forma sintética os indicadores quantitativos do processo de expansão ensejado pelo REUNI na UFC, nos aspectos de infraestrutura, recursos humanos, atividades de ensino na graduação e pós-graduação.

Tabela 2 – Dados Comparativos da Expansão da UFC antes e após o REUNI

DADOS BÁSICOS 2007		DADOS BÁSICOS 2012	
INFORMAÇÕES GERAIS 2007		INFORMAÇÕES GERAIS 2012	
Campi	6	Campi	8
Bibliotecas	14	Bibliotecas	17
RECURSOS HUMANOS 2007		RECURSOS HUMANOS 2012	
- Docentes	1.749	Docentes	2.052
- Docentes do Quadro	1.322	Docentes do Quadro	1.883
- Técnicos-Administrativos	3.366	Técnicos-Administrativos	3.458
Titulação (Docentes)		Titulação (Docentes)	
- Doutor	915	Doutor	1.346
- Mestre	481	Mestre	548
Titulação (Técnicos-administrativos)		Titulação (Técnicos-administrativos)	
- Ensino Fundamental	395	Ensino Fundamental	266
- Ensino Médio	1.347	Ensino Médio	1.082
- Ensino Superior	999	Ensino Superior	2.110
ATIVIDADES DE ENSINO 2007		ATIVIDADES DE ENSINO 2012	
Vestibular		SISU	
- Candidatos	31.328	Candidatos Inscritos	133.923
- Vagas	4.085	Vagas Oferecidas	5.834
GRADUAÇÃO 2007		GRADUAÇÃO 2012	
Cursos	70	Cursos	108
Alunos		Alunos	
- Matriculados	20.520	Matriculados	26.257
- Formados	2.533	Formados	2.840
PÓS-GRADUAÇÃO 2007		PÓS-GRADUAÇÃO 2012	
Cursos		Cursos	
- Especialização	93	Especialização	58
- Mestrado	45	Mestrado	58
- Doutorado	24	Doutorado	40
Alunos Matriculados:	3.147	Alunos Matriculados:	7.641
- Especialização	770	Especialização	1.861
- Mestrado	1.573	Mestrado	3.616
- Doutorado	804	Doutorado	2.164

Fonte: elaboração própria a partir dos dados básicos da Universidade Federal do Ceará (2007, 2012).

5.2 Perfil Institucional da Famed

A Faculdade de Medicina da UFC (Famed) abrange dois cursos de graduação: Medicina e Fisioterapia. O primeiro foi criado em 1948 e o segundo em 2010, sob a vigência do REUNI. A Famed compõe, junto com a Faculdade de

Farmácia, Odontologia e Enfermagem (FFOE), o *Campus* do Porangabuçu, conhecido como *campus* da saúde da UFC.

O curso de Medicina disponibiliza atualmente 160 vagas anuais com entrada semestral. O curso de Fisioterapia disponibiliza 40 vagas anuais. Seus dois cursos têm uma taxa de sucesso de 83%, a maior de toda a UFC. Conta com 20 cursos de pós-graduação, sendo nove doutorados (dos quais cinco possuem conceitos CAPES 6 e 5), onze mestrados acadêmicos (dos quais cinco possuem conceitos CAPES 6 e 5) e dois mestrados profissionais.

Constitui-se por sete departamentos de Medicina e um de Fisioterapia, quatro núcleos instituídos, um biotério setorial, dois blocos didáticos, uma biblioteca setorial, além de laboratórios didáticos e de pesquisa. O Complexo Hospitalar, composto pelo Hospital Universitário Walter Cantídio e Maternidade Escola Assis Chateaubriand, dá suporte às atividades acadêmicas dos cursos da Saúde.

No âmbito da Famed, o REUNI oportunizou a criação do curso de Fisioterapia; construção de uma nova Unidade Didática composta por 5 pavimentos de salas de aula, auditórios, laboratório de informática, laboratórios de habilidades clínico-cirúrgicas; renovação de todo o parque tecnológico; reaparelhamento de laboratórios; readequação de infraestruturas e ambientes administrativos; contratação de novos docentes e técnico-administrativos.

Baseado na metodologia utilizada nos Planos de Desenvolvimento Institucional (PDI)¹³, no qual os objetivos institucionais da UFC são trabalhados através de eixos estratégicos, é que discorre-se nos parágrafos seguintes sobre as ações desenvolvidas pela Famed dentro dos eixos ensino, pesquisa e extensão.

Os objetivos relacionados ao eixo estratégico ENSINO e às diretrizes de reformulação curricular, o curso de Medicina, que completou 72 anos de existência, implantou no semestre 2018.1 um novo projeto pedagógico, onde foram observadas diretrizes como a diversificação dos métodos de ensino, através da previsão de metodologias ativas, mentorias e flexibilidade visando ao incentivo de maior mobilidade. A orientação pedagógica dos cursos da Famed visa à formação de

¹³Conforme definição aplicada na UFC, o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) é o instrumento de planejamento e gestão que considera a identidade da Instituição de Ensino Superior, no que diz respeito a sua filosofia de trabalho, a missão a que se propõe, as diretrizes pedagógicas que orientam suas ações, a sua estrutura organizacional e as atividades acadêmicas que desenvolve e/ou pretende desenvolver (UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ, 2022).

generalistas aptos a atuar nos três níveis de atenção à saúde, bem como desempenhar atividades de pesquisa e funções gerenciais em saúde.

A caracterização dos três níveis de atenção à saúde, contemplados na orientação pedagógica, se dá a partir do modelo de classificação adotado pelo Sistema Único de Saúde brasileiro, proposta pela Organização Mundial da Saúde (OMS), que se baseia na hierarquização das ações e serviços de saúde por níveis de complexidade, sendo: nível primário, onde ocorre o contato inicial para prevenção e redução de risco de doenças; o secundário, onde a complexidade do atendimento é maior e o paciente já entra em contato com profissionais especializados como cardiologia, nefrologia, oftalmologia e o terciário, que já demanda atendimentos em cenários hospitalares, incluindo-se cirurgias e exames mais invasivos.

No eixo Pesquisa, a Famed possui histórico de relevantes contribuições na geração de conhecimentos, tendo consolidado-se como referência de intervenção e assistência em variadas áreas da saúde, nos níveis local, regional, nacional e internacional.

Através de suas descobertas e inovações, colabora com a sociedade por meio de ações voltadas à melhoria das condições sociais de grupos ou indivíduos e na produção de indicadores norteadores à formulação de políticas públicas de ação social.

Registre-se em 2020, a sua destacada contribuição institucional e social no enfrentamento da pandemia por Covid-19, o que se efetivou através de parcerias com as redes de saúde estadual e municipal, viabilizando tanto o compartilhamento de estruturas de pesquisa, realização de testagens, mobilização da comunidade acadêmica no suporte assistencial e no engajamento de professores-pesquisadores em comissões estratégicas de combate ao SARs-Cov-2, nos níveis estadual, nacional e internacional.

No eixo EXTENSÃO, a Famed possui aproximadamente 160 projetos e programas, através dos quais desenvolve ações de intervenção e assistência junto à sociedade civil.

Considerando os limites impostos pelos interesses econômicos que compõem o cenário em que se inserem as IFES, o REUNI cumpriu papel diferencial, ao possibilitar a renovação dessas instituições públicas, que vinham sendo sucateadas em decorrência da política de ajuste fiscal implementada na década de 90.

Esse diferencial materializou-se na considerável ampliação do acesso ao ensino superior público, na motivação do fortalecimento e defesa do crescimento com qualidade dessas instituições, nas melhorias trazidas à infraestrutura, ao quadro de pessoal efetivo, às ações de assistência estudantil e à profissionalização da gestão.

Desse modo, supõe-se que os investimentos realizados no reaparelhamento das IFES através do REUNI, influenciaram positivamente na capacidade de resposta das universidades públicas, quando, por exemplo, foram abruptamente desafiadas pela pandemia por Covid-19. Na imperatividade de reação, o processo de modernização administrativa que vem em curso na UFC, como meta indireta de contrapartida aos investimentos orçamentários, foi precipitado por essa devastadora pandemia, que de maneira abrupta paralisou o mundo.

Citando o cenário da UFC, por exemplo, fomos obrigados (docentes, técnicos administrativos, discentes, colaboradores) a deixar os nossos espaços de atuação física e a nos organizarmos para o trabalho remoto/ virtual, visto que a responsabilidade institucional e social da universidade, não permitiria a desmobilização da comunidade acadêmica.

E a percepção que tivemos, é de que a UFC conseguiu responder de modo célere e satisfatório a esse desafio, contribuindo de modo efetivo com os órgãos governamentais e sociedade civil, no processo de enfrentamento desse contexto de calamidade pública mundial.

A que se registrar, entretanto, que concomitante a essa constatação de avanço na modernização da UFC, essa modalidade virtual e remota de trabalho tornou explícita uma realidade até então coexistente, mas velada, do percentual de exclusão que se gera nos quadros de recursos humanos, na medida em que muitos servidores não estão sendo incluídos nesse processo. Isso pode ocorrer por incapacidade intelectual de adaptação; por apego aos resquícios da cultura patrimonialista; e por invisibilidade por parte da gestão universitária.

5.3 A modernização administrativa da UFC e a adesão ao REUNI

A exemplo do cenário de vastas transformações estruturais em que se insere, a UFC encontra-se diante de novas realidades que requerem renovação de sua atuação e comportamento. Os avanços científicos e tecnológicos, bem como as

mudanças econômicas, políticas e sociais ocorridas nas últimas décadas impõem um modelo de universidade mais inovadora nos pilares do ensino e pesquisa e voltada à cidadania através da extensão, além de consciente, atuante em seu papel de contribuição com a redução das desigualdades sociais, por meio de uma educação democrática e de qualidade.

Nesse sentido, ao delinear a sua adesão ao REUNI, a UFC propôs-se a buscar alcançar seus objetivos de modo planejado, visando possibilitar que os desafios fossem compreendidos e se revelassem como impulsionadores para uma renovação exitosa da instituição, face à imperatividade de aumento da interação com as demandas sociais e produtivas.

Os documentos de adesão da UFC definiram que essa ação de planejar-se deveria caracterizar-se como um processo contínuo de ações sistematizadas que promovessem a otimização de suas atividades-fim (ensino, pesquisa e extensão), tendo como princípio norteador uma eficiente utilização dos meios necessários, diga-se, uma gestão eficiente e eficaz.

A estrutura acadêmico-administrativa da UFC é compreendida como um meio para o cumprimento de sua missão e não como atividade-fim. Desse modo, as iniciativas de reestruturação e modernização administrativas preconizadas como necessárias ao alcance das metas estabelecidas no cronograma de execução do projeto de expansão universitária por meio do REUNI, pressupôs a elaboração de uma estrutura desburocratizada e célere, acessível ao corpo docente e discente e permeável à dinâmica da Instituição.

Essa estrutura contempla um conjunto de instâncias de decisão organizadas em dois âmbitos, que são: estruturas de instâncias executivas e estruturas de instâncias colegiadas.

Esse ordenamento não está presente apenas na estrutura regimental, mas também na cultura institucional, refletindo-se na atuação de gestores e servidores técnico-administrativos. Intenta-se com a delimitação dessas instâncias estabelecer um equilíbrio adequado entre atividades-fim e atividades-meio da universidade, além de balizar competências de pessoal permanentemente ligado às funções administrativas e pessoal advindo do corpo docente, que, quando da ocupação de cargos de chefia ou de direção e representação nos órgãos colegiados, evita a separação entre os interesses-fim e as atividades-meio, realidade frequentemente vivenciada em instituições de grande porte como a UFC.

5.4 A Implantação do REUNI e a Reforma Administrativa na UFC

O Plano Geral de Implementação da proposta de adesão da UFC ao REUNI previu a reordenação da gestão acadêmica através de:

- a) diagnóstico completo do regime de trabalho dos docentes e servidores técnicos administrativos para redimensionar a oferta de novas vagas de acordo com as reais necessidades, nesse aspecto incluído a gestão por projetos e a busca da excelência;
- b) a formação docente para a proposta, cuja meta incluiria difundir conceitos e ações propostos pelo Projeto UFC REUNI entre todo o corpo docente da Universidade, desdobrando momentos de sua socialização e debate em ações que visassem ao (re)encaminhamento da formação dos docentes recém-ingressos na Instituição, bem como a estruturação de programas de formação continuada dos professores da UFC como um todo;
- c) programa de transição entre modelos, havendo-se registrado no documento "o novo modelo será voltado para a gestão";
- d) plano de contratação de pessoal docente e técnico que teve como critérios para contratação:
 - diagnóstico de necessidade por unidade acadêmica;
 - expansão de vagas em cursos existentes;
 - expansão de vagas em cursos novos;
 - acompanhamento discente;
 - relação professor-aluno;
 - articulação com a pós-graduação;
 - articulação com a extensão.
- e) Plano de reestruturação física dos *campi* universitários da UFC, no qual se realizou a análise e o estudo da base física da UFC constatando-se a necessidade de um “trabalho de reordenamento racional e harmônico dos *campi*” que incluíam a construção, ampliação, reformas e adequação da infraestrutura física, com vistas ao crescimento das demandas do ensino da pesquisa e da extensão. Nesse sentido, foram programadas adequações da infraestrutura da rede de telefonia, fibra ótica, esgoto, pavimentação e vias de acessibilidade, construção de

blocos didáticos, reforma/adequação de áreas de convivência para estudantes;

- f) como compromissos sociais da instituição foram previstos a política de inclusão, o programa de assistência estudantil e o projeto de extensão universitária.

A previsão orçamentária global destinada ao REUNI na UFC, segundo as leis orçamentárias anuais (LOA) da instituição, referentes ao período 2008-2012, foi de 198.051.338,00. Sendo: 105.285.120,00 destinados a investimentos e 92.766.218,00 destinados a despesas correntes. Assim: 53,16% para despesas de investimentos e 46,84% para despesas de custeio.

A Tabela 2 demonstra a distribuição dos valores descentralizados para a UFC ao longo do período de vigência do REUNI (2008-2012)

Tabela 3 – Descentralização de recursos do Programa REUNI para a UFC

ANO	PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA	DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA EXECUTADA (%)
2008	R\$ 1.928.190,00	100%
2009	R\$ 20.293.130,00	60,60%
2010	R\$ 25.339.204,00	110,40%
2011	R\$ 61.112.735,00	66, 92%
2012	R\$ 68.767.164,00	93,70%
Total	R\$ 177.440.423,00	95,70%

Fonte: elaboração própria a partir do Painel do Orçamento Federal (BRASIL, 2021).

No que se refere às expectativas de transformação da Universidade ao final do período de implantação do programa, o Projeto UFC REUNI propôs o aumento expressivo do tamanho da universidade e, ao mesmo tempo, a melhoria da sua qualidade. Desse modo, reforçou o imperativo de aumento da produtividade, de renovação e de modernização.

O REUNI propõe uma equação à primeira vista contraditória: um aumento do tamanho da universidade e, ao mesmo tempo, a melhoria da sua qualidade. **O aumento da produtividade é parte da solução da aparente contradição.** Mas a outra parte se explica pela **renovação e modernização da universidade.** O REUNI requer uma reestruturação acadêmico-pedagógica da universidade com profundas modificações na forma de se organizar, e ainda mais, nas estratégias de formação praticadas pela universidade. (UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ, 2007, p. 127, grifo nosso).

É fato que a adesão da UFC ao REUNI ensejou um aumento relevante de produtividade. O Programa REUNI motivou a otimização dos recursos da universidade, delegando um papel mais relevante e quiçá, exaustivo a seus professores. Mas, ao implantar diretrizes de produtividade, também iniciou uma cultura de prestação de contas por parte de todos os que formam a universidade e isso torna imperativo a construção de uma consciência institucional responsável e colaborativa, ideário para ingresso nessa nova configuração organizacional que se afirma.

Conforme se discutiu no segundo capítulo, o processo de constituição da Administração Pública Federal e as intervenções do Estado brasileiro no sentido de regulamentar e profissionalizar as ações do poder público e as relações entre o governo e os servidores, direcionou esforços na implantação do modelo burocrático weberiano. No entanto, o esforço para vencer o patrimonialismo, culminou por desvirtuar o conceito de burocracia pura e pela incorporação de um modelo burocrático-patrimonialista, que se utilizou em demasia dos princípios norteadores da burocracia, a saber: impessoalidade, formalismo, hierarquia funcional e a ideia de poder racional-legal. Com isso, a máquina administrativa tornou-se ineficiente e perdeu de vista a sua principal finalidade, que é servir a sociedade e suprir os seus anseios.

O conceito de burocracia no pensamento de Weber foi desenvolvido para tornar a administração mais eficiente e eficaz, o que difere essencialmente do entendimento que se dá usualmente a este conceito no senso comum, segundo o qual, a ideia de burocracia remete à interposição de normas que comprometem a fluidez e celeridade dos processos. Daí a justificativa ora apresentada, pelos órgãos governamentais, para a necessidade de transição da administração pública para o modelo gerencial. Sendo essa transição, parte constitutiva da modernização que possivelmente foi impulsionada pelo REUNI, como estratégia de qualificação da UFC para o alcance das metas pactuadas, como contrapartida aos aportes orçamentários recebidos pelo Programa.

São exemplos de ações implantadas na UFC, com vistas à sua modernização administrativa, tomando como recorte inicial o exercício de 2007, visto ter sido o ano de submissão e aprovação da proposta de adesão da UFC ao REUNI. Entendemos pertinente o registro das alterações ocorridas na estrutura organizacional da UFC, mesmo após a conclusão do Programa em 2012, por se

tratarem de desdobramentos das ações desencadeadas pela reestruturação universitária, que se entrelaça ao contexto de Reforma do Estado induzindo a continuidade das mudanças estruturais como na identidade estratégica da UFC.

Em 2007, durante a gestão do professor Ícaro Moreira, que foi idealizador e defensor do projeto de modernização da UFC por meio do REUNI, criou-se a Secretaria de Desenvolvimento Institucional (SDI).

Os órgãos internos responsáveis pela implantação da SDI foram as seguintes pró-reitorias, sob a coordenação dos respectivos pró-reitores à época: Graduação - professor Custódio Luís Silva de Almeida, Pesquisa e Pós-graduação – professor Gil de Aquino Farias, Extensão Universitária – professor Henry de Holanda Campos e a SDI – professor Ciro Nogueira Filho.

Competia à SDI avaliar o desempenho institucional da UFC; conduzir o processo de autoavaliação institucional, conforme o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior-SINAES; apoiar o processo de planejamento institucional em todos os níveis; coordenar as atividades de acompanhamento e avaliação do planejamento institucional em todos os níveis e avaliar a execução do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) e do Projeto Pedagógico Institucional (PPI); avaliar a compatibilidade entre o Plano de Desenvolvimento Institucional e o Projeto Pedagógico Institucional; conceber e avaliar o plano de descentralização de gestão e propor modelo de avaliação institucional externa, no processo de avaliação identificar fatores que favorecessem a melhoria dos indicadores de gestão da UFC, para em seguida, sugerir aos gestores diretamente envolvidos nos resultados, adoção, concepção e implementação de medidas visando ao progresso permanente dos índices, melhorando assim, os graus de eficiência e eficácia da gestão.

Alinhado à previsão de implantação de uma política de inclusão na UFC, criou-se em 2010 a Secretaria de Acessibilidade (UFC Inclui), setor dedicado à elaboração e condução de ações afirmativas voltadas à inserção de pessoas com deficiências locomotoras, visuais, auditivas, comportamentais, e outras limitações, no cotidiano da instituição.

Atuando com foco em três eixos estratégicos: tecnológico, atitudinal e pedagógico, a Secretaria trabalha na formulação de uma política central de acessibilidade na UFC, agindo para que esta seja respeitada e implementada nos diversos espaços da Universidade (UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ, 2022).

Em 2012, ocorreu a transformação da Superintendência de Recursos Humanos-SRH em Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas-PROGEP. No processo de aprimoramento da gestão de pessoas, o modelo de gestão por competências, foi a ferramenta adotada pela UFC como referencial para a condução de seus recursos humanos.

A substituição da forma tradicional de realização do levantamento das necessidades de capacitação, por um modelo que contemplasse os objetivos institucionais previstos no PDI e o alinhasse com os instrumentos de avaliação foi importante critério dessa reformulação.

Desde 1981, a UFC mantinha um programa permanente de capacitação de seus servidores, baseado no modelo de Levantamento de Necessidades de Treinamento (LNT), que era realizado anualmente, junto a todas as suas Unidades, mas que, entretanto, não observava o direcionamento das ações de capacitação em alinhamento aos objetivos institucionais da universidade. O aprimoramento desse fluxo, resultou em um instrumento de coleta das necessidades de capacitação dividido em duas etapas de preenchimento, sendo o primeiro bloco de questões direcionadas às necessidades individuais de capacitação, devendo ser respondidas por todos os servidores, e o segundo bloco composto por perguntas relacionadas ao nível de prioridade das capacitações, que é respondido exclusivamente pelos gestores de cada unidade/subunidade.

Esse novo fluxo representou avanço qualitativo nos aspectos relativos à metodologia de coleta das informações e planejamento das ações anuais de capacitação; na capilarização do acesso dos servidores ao preenchimento dos formulários, vez que passou a ser disparado pela Progep diretamente para os e-mails de cada servidor; na participação dos gestores, quando da classificação do nível de prioridade das áreas de aprimoramento necessárias às respectivas unidades e subunidades.

Ressalte-se que em 2003, a UFC ensejou o Programa de Qualificação para servidores técnico-administrativos, iniciativa pioneira no Brasil, com os Cursos de Especialização em Gestão Universitária (GUNI) e de Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior (POLEDUC).

Este Programa representou também um marco no processo de incentivo institucional à qualificação do corpo técnico da Universidade e desencadeou a normatização de dispositivos como redução de carga-horária, afastamentos

especiais com reposição de horas, licença para capacitação e sensibilização dos gestores para o fato de que o cenário universitário que se afirma, exige a atuação de servidores qualificados e profissionalizados em todas as instâncias de trabalho, sejam elas de atividades fim ou atividades meio.

O direcionamento para utilização do modelo de gestão por competências nos órgãos da Administração Pública Federal foi dado pelas diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, estabelecida pelo Governo Federal através do Decreto 5.707 de 23 de fevereiro de 2006, assim conceituada no art. 2º, inciso II:

Gestão por competências: gestão da capacitação orientada para o desenvolvimento do conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias ao desempenho das funções dos servidores, visando ao alcance dos objetivos da instituição. (BRASIL, 2006, p. 1).

Os estudos voltados à implantação da gestão por competências na UFC iniciaram-se em 2009, através do Departamento de Desenvolvimento Profissional (DDP/SRH), efetivando-se apenas em 2019.

Consonante aos artigos 37 e 74 da Constituição Federal, que imprimem à governança um papel relevante na concretização e equilíbrio dos indicadores de desempenho aplicáveis na UFC, “nominados de 6Es” (eficácia, eficiência, efetividade, economicidade, excelência e execução), criou-se em 2017, a Secretaria de Governança.

A Pró-reitoria de Planejamento e Administração (PROPLAD) foi reordenada através da fusão das antigas pró-reitorias de Planejamento e de Administração. A integração de suas atribuições objetivou possibilitar maior eficiência, eficácia e efetividade a sua atuação na operação dos macroprocessos relacionados tanto à gestão estratégica e desenvolvimento organizacional quanto à gestão operacional. A essa unidade da Administração Superior da UFC, compete a elaboração, gestão e avaliação do planejamento, orçamento, modernização administrativa e estatística.

Especificamente, a gestão do orçamento se dá por meio da execução orçamentária destinada ao atendimento das demandas das unidades acadêmicas e demais unidades administrativas, abrigando, ainda, gestão de contratos firmados com terceiros e a Imprensa Universitária.

Em 2020, foi criada a Pró-Reitoria de Relações Internacionais e Desenvolvimento Institucional (PROINTER), que se originou a partir da criação da Divisão de Intercâmbio e Expansão Cultural, vinculada ao Departamento de Educação e Cultura, em janeiro de 1957. Mais tarde, em setembro de 1974, transformar-se-ia em Comissão de Assuntos Internacionais, a qual passou a adotar, no ano seguinte, a nomenclatura Departamento de Assuntos Internacionais (DAI). Em 1987, surgiria a Coordenadoria de Assuntos Internacionais (CAI), nomenclatura mantida até 2017, com a criação da Pró-Reitoria de Relações Internacionais, que em 2020 tornou-se a Pró-Reitoria de Relações Internacionais e Desenvolvimento Institucional.

A PROINTER tem por meta participar na articulação do aprimoramento dos processos administrativos envolvidos nas ações voltadas ao estabelecimento de convênios com instituições estrangeiras e a participação em programa de graduação e pós-graduação no exterior. Atua também na compatibilização das estruturas curriculares da UFC; organização do ensino com os modelos internacionais e orientação de alunos estrangeiros interessados em estudar na UFC. Neste aspecto, é responsável por fornecer informações procedimentais e legais necessárias, além de auxiliá-los no que se refere à regularização e ambientação na Universidade e no país.

O desenlace, resultados alcançados e subjetividades dos servidores envolvidos nesse processo de intervenções administrativas é o que se pretende compreender, discutir e avaliar a partir dos dados coletados com a pesquisa empírica que apresentaremos no próximo capítulo.

6 A PERSPECTIVA DOS SERVIDORES TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS DA FAMED E O BALANÇO DOS RESULTADOS

Este capítulo alinha-se ao objetivo de descrever, compreender e avaliar a contribuição do REUNI para o desencadeamento do processo de modernização administrativa da UFC, pela ótica dos servidores técnico-administrativos que vivenciam ou vivenciaram esse processo no cotidiano laboral.

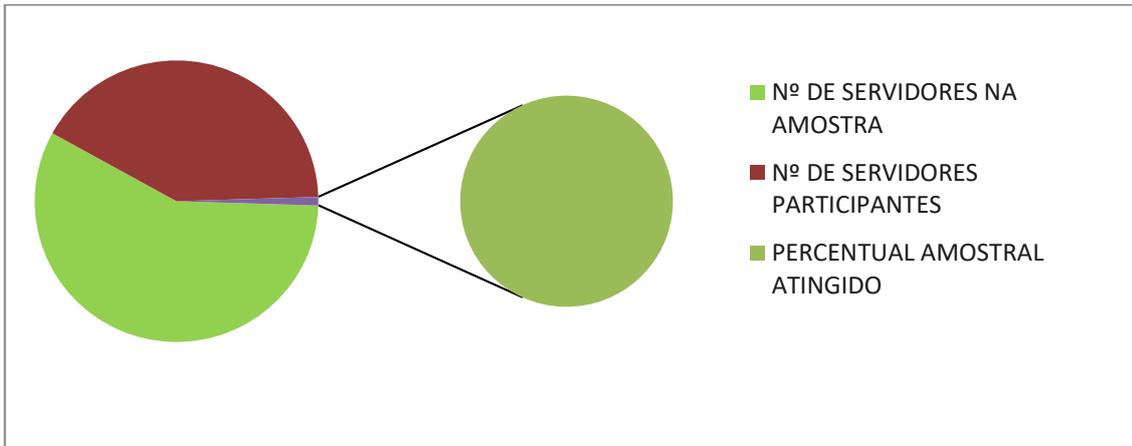
Nessa perspectiva, perscrutou-se a operacionalização das ações do REUNI e os seus reflexos nas instâncias administrativas da Faculdade de Medicina, relativo ao que preceituou o Art. 1º do Decreto 6.096/2007, que instituiu o Programa: “[...] melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais”.

A pesquisa empírica ocorreu em duas etapas, que foram: aplicação de questionários *online* e realização de grupo focal. Os resultados serão apresentados e discutidos em seções específicas para cada um dos instrumentos de pesquisa utilizados.

6.1 Explorando e descrevendo cenários administrativos e relações laborais na Famed

O número de servidores técnico-administrativos da UFC, lotados nas secretarias dos departamentos e das pós-graduações da Faculdade de Medicina, nos cargos de administrador, assistente em administração, secretário executivo ou técnico em assuntos educacionais, ativos ou que se aposentaram no período de 2008 a 2020 totaliza 57 pessoas. Desse total, 43 servidores ativos e 14 aposentados compuseram a amostra do estudo. Os 31 servidores ativos participantes representam, perfazendo 72% do total e 8 servidores aposentados representam 57% desse universo.

Gráfico 4 – Representação da amostra na etapa de aplicação dos questionários



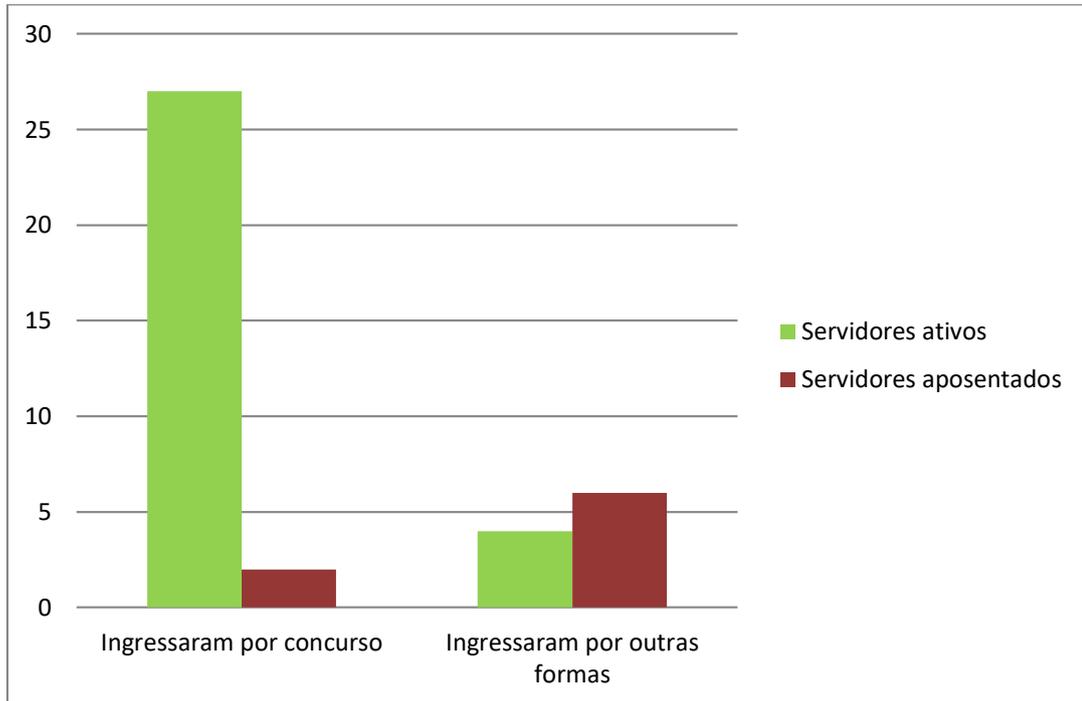
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos na aplicação dos questionários.

6.1.1 Caracterização dos dados sócio-demográficos e ocupacionais dos participantes

Os participantes desta etapa da pesquisa empírica eram servidores aposentados e ativos, com média de 18,8 anos de serviço (variando entre 2 e 44 anos).

Quanto à forma de ingresso no serviço público (Gráfico 5), entre os servidores aposentados, 75% ingressaram no serviço público sem concurso e 25% disseram haver ingressado por concurso. Na amostra de servidores ativos, 87,1% ingressaram por concurso e 12,9% ingressaram sem concurso. Os servidores que ingressaram na universidade por outras formas de contratação (que não concurso) atuam na administração pública por períodos de 34 a 37 anos.

Gráfico 5 – Forma de ingresso no serviço público



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos na aplicação dos questionários.

A faixa etária dos participantes da pesquisa (Gráfico 3), apresentou percentual de servidores ativos equilibrado entre 31 a 40 anos (35%) e 51 a 60 anos (29%). Observou-se, então, que o período de ingresso dos servidores que estão na faixa etária de 31 a 40 anos de idade variou entre os anos 2012 a 2019 e os que estão na faixa etária de 51 a 60 anos, com predominância de ingresso nas décadas de 80 a 90.

Este dado reflete a coexistência nos ambientes laborais de duas gerações distintas de servidores e, que, baseado nas características dos modelos de gestão da universidade nesses períodos, possuem percepções e métodos de trabalho diferentes.

Considerando-se que a transição do modelo de gestão burocrático para o gerencial, ora em implantação na Universidade, iniciou-se em meados da década de 90 e início dos anos 2000, pode-se inferir a correlação desse dado com a percepção de alguns dos participantes da pesquisa, quando questionados, por exemplo, se: “As mudanças no modelo de gestão da UFC, como a implantação de uma política de Governança institucional e uniformização de processos, têm promovido melhoria da eficiência no alcance dos objetivos estratégicos e da efetividade do retorno social

das ações da universidade?” (Questionários aplicados com servidores ativos e aposentados, Parte 2, Questão 1).

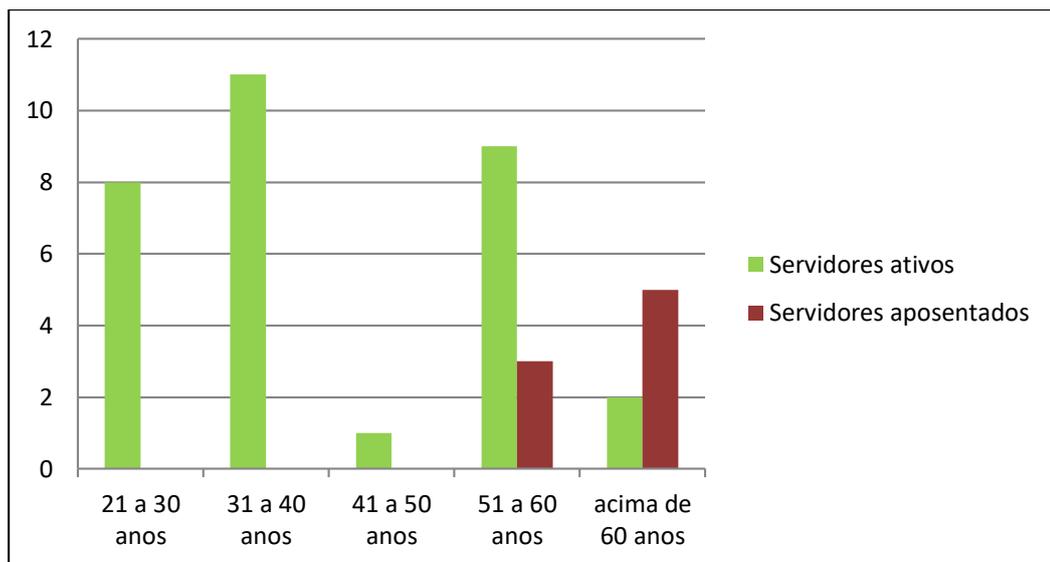
É preciso que haja uma maior modernização e uma implementação paulatina de mudança de cultura organizacional na Universidade. Ainda há servidores que primam pelo engessamento da dinâmica interna de seus setores e esse comportamento deve ser desestimulado. Para tanto, uma das alternativas é conferir incentivos aos servidores que se destacam (At 15).

Devem ser dadas as mesmas oportunidades: veteranos e novos servidores (mesma valorização) (At 19).

Falta de capacitação dos servidores (At 22).

Em alguns momentos por falta de preparação técnica e profissional nos impossibilitou de executar em tempo hábil as metas traçadas (Ap 8).

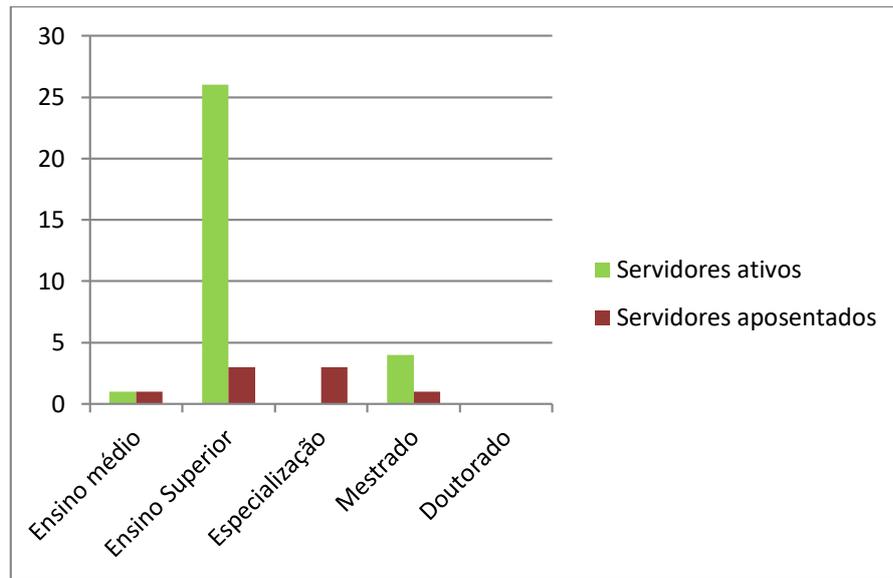
Gráfico 6 – Faixa etária dos servidores participantes



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos na aplicação dos questionários.

O nível de escolaridade apresenta aumento de qualificação na comparação dos servidores ativos e aposentados, o que pode ser reflexo da contratação por concurso, do plano de cargos e carreiras e das alterações ocorridas no cenário administrativo da Universidade, que têm oportunizado e incentivado aos servidores técnico-administrativos nessa perspectiva, através de cursos de pós-graduação *lato sensu e stricto sensu profissionais*, além da normatização de afastamentos parciais ou total para técnicos que estejam em processo de qualificação.

Gráfico 7 – Nível de escolaridade dos servidores participantes



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos na aplicação dos questionários.

6.1.2 Apresentando e discutindo as dimensões institucional e de pessoas sob a ótica dos servidores técnico-administrativos

Concluída a etapa de recepção de respostas, realizou-se leitura exploratória visando identificar aspectos apresentados pelos respondentes, que corroborassem o conteúdo teórico do estudo. Depois de identificados, esses aspectos foram categorizados em temas que passaremos a apresentar.

Entre os servidores aposentados, os temas categorizados tocam aspectos como a cultura institucional, adaptação às novas rotinas laborais, valorização do servidor, aumento dos mecanismos de regulação do servidor e governança¹⁴.

Ao serem questionados sobre o impacto das mudanças que vêm sendo introduzidas na forma de gestão da UFC, nos métodos de organização do trabalho e nas rotinas dos ambientes administrativos foi externada a resistência à aceitação das mudanças em virtude de a “cultura organizacional ser forte” (Ap 02) e de que “todas as práticas devem manter os valores institucionais, independentemente do tipo de gestão” (Ap 02). Índícios de caracterização dessa cultura expressaram-se ao responderem sobre a compatibilização dessa transição administrativa atual com os valores, práticas e experiências do modelo de gestão anterior, ao que foi citado que

¹⁴O conceito de governança aplicado nessa pesquisa foi apresentado em nota de rodapé no Capítulo dois deste trabalho.

“antigamente as pessoas eram mais acessíveis para a comunicação verbal. Hoje as pessoas da Universidade não se conhecem” (Ap 04).

Considerando que o processo de modernização busca promover maior objetividade, direcionamento estratégico e celeridade na gestão, a sua implementação promoverá, invariavelmente, redução das relações interpessoais, visto que a informação antes transmitida por ligação telefônica ou por deslocamento aos setores passa a ser veiculada eletronicamente, através de e-mail, formulação de processos que se dão atualmente em sistemas informatizados e formatos próprios para cada especificidade.

Há que se considerar, entretanto, a relevância de manutenção de práticas dialogais entre os setores e unidades operacionais, corpo técnico, gestores e docentes, visando moderar a assimilação de comportamentos mecanicistas que venham a desvirtuar a cultura institucional característica do ambiente universitário.

Outro aspecto a ser considerado, é a promoção de maior profissionalização da gestão que implica no estabelecimento de novos padrões para o trânsito de informações e encaminhamento de demandas, como para a captação de instrução acerca dos novos métodos.

Os novos padrões passam a exigir, por exemplo, que a tramitação de demandas, antes negociadas verbalmente, seja realizada de forma escrita, mediante fluxos e prazos pré-estabelecidos. Nesse sentido, a rotina laboral passa a requerer do servidor o aprimoramento e/ou desenvolvimento de habilidades para a comunicação escrita, leitura e interpretação de diretrizes, utilização de sistemas, iniciativa para buscar a informação e disponibilidade para o aprendizado continuado.

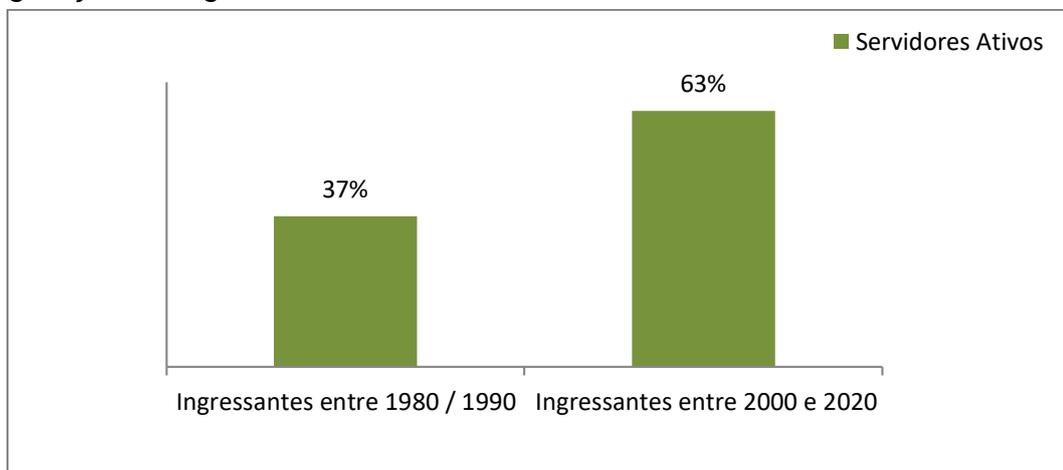
Sobre a valorização do servidor, questionou-se se essa transição do modelo de gestão tem incentivado o envolvimento, profissionalização e a valorização dos servidores. O grupo de aposentados considera que a oferta de cursos melhorou, assim como a profissionalização, “mas a valorização do servidor vai muito além de fazer cursos” (Ap 04) e que “depende muito do servidor e do interesse do gestor” (Ap 02). Observe-se que o fato expresso nesta fala se contrapõe à adoção de critérios objetivos na prática de gestão. Os critérios objetivos pressupõem a definição de diretrizes claras e legitimação de medidas efetivas voltadas ao aprendizado e incorporação de ações que conduzam ao real e equânime planejamento, execução, acompanhamento, avaliação e reconhecimento do desempenho dos servidores,

assim como a implementação de mecanismos capazes de incentivar o autoaperfeiçoamento e motivar o desenvolvimento profissional.

Essa questão reflete-se também na “resistência à mudança” relatada pela servidora Ap 02, correlacionando suas falas em dois momentos: no que se refere ao engessamento da “cultura organizacional” e na vinculação da profissionalização e envolvimento ao entendimento individual do servidor ou do gestor imediato. No cenário laboral atual, essa atitude de envolvimento e profissionalização precisa ser despertada para a necessidade de alinhar-se aos objetivos fins da universidade, desenvolvendo no servidor a capacidade de visualizar-se de modo sistêmico na estrutura da instituição.

Também foi registrada a necessidade de melhor aproveitamento da força de trabalho dos servidores antigos, que representam ainda percentual considerável de 37% da força de trabalho nos setores administrativos da Famed, conforme demonstrado no gráfico 5.

Gráfico 8 – Demonstrativo de servidores técnico-administrativos por geração de ingresso



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da amostra.

A instituição deve abrir mais espaço para quem busca aperfeiçoamento. Estimular aqueles que ficam na zona de conforto pensando que sabem tudo. Buscar novos conhecimentos é sempre bom (Ap 02).

Investir sempre em servidores antigos que vestem a camisa da Instituição, com cursos, palestras e atividades saudáveis. [...] **Poderia aproveitar melhor os servidores em abono de permanência. Explorar melhor suas atividades na UFC** (Ap 05, grifo nosso).

Os pontos de vista apresentados nestas falas refletem aspecto já contemplado no Plano de Desenvolvimento Institucional da UFC e que se efetiva atualmente através da vinculação das ações de capacitação aos objetivos estratégicos e ao processo de avaliação dos servidores. E, ainda, através da divulgação dos cronogramas de cursos, palestras e treinamentos; das consultas das necessidades de capacitação diretamente nos e-mails dos servidores. Utilizando-se inclusive, de bancos de dados para o direcionamento adequado das ações de capacitações ao público-alvo demandante.

Na perspectiva da gestão, este aspecto diverge da visão dos servidores respondentes. Na experiência laboral da autora, percebe-se que, por ocasião de discussões em reuniões ou em seminários de planejamento, o desinteresse de alguns servidores antigos em se capacitarem nos assuntos pertinentes a sua área de atuação profissional, enquanto esses servidores queixam-se de falta de oportunidades de capacitação.

Nesse sentido, a adaptação às novas rotinas laborais foi relatada como influenciadora na decisão de alguns em se aposentar:

A modernização administrativa, principalmente na área da tecnologia; a falta de cursos avançados para acompanhar essas mudanças; o cenário político do país” (Ap 05).

O que mais me influenciou a me retirar foi a falta de apoio por parte dos colegas no dia a dia do Departamento” (Ap 03).

Na amostra de servidores ativos, a questão do envolvimento, profissionalização e valorização profissional foi convergente com o pensamento dos aposentados, no aspecto da resistência às mudanças e na diferenciação entre profissionalização e valorização do servidor:

A depender da geração do servidor há uma certa resistência às mudanças (At 2).

Profissionalização sim, mas valorização é algo que as instituições precisam estudar muito ainda. Não acho que exista meritocracia para alguns setores (At 3).

Não sei como era na gestão anterior, mas sinto falta de mais valorização (At 5).

Se tratando de melhorias para os servidores, as gestões da UFC na maioria das vezes só fazem o que é obrigado por lei (At 19).

Entretanto, a visão acerca das oportunidades de capacitação e valorização dos servidores antigos contrapõe-se, visto que na fala dos servidores ativos:

Ainda há **uma valorização do servidor desidioso**, que dificulta a dinâmica do setor e que faz o seu trabalho de modo arrastado, com o mínimo de esforço. **Esse comportamento pode e deve ser combatido para que, com o decorrer do tempo, essa cultura de serviço público ineficiente seja extirpada da visão interna da UFC e da visão que a sociedade tem dos servidores públicos** (At 14, grifo nosso).

Enquanto os servidores aposentados reivindicam incentivos à capacitação e melhor aproveitamento da força de trabalho para os colegas que estão em abono de permanência, os servidores ativos expressam a necessidade de mecanismos que estimulem a participação dos antigos, ou seja, registram percepção divergente de um mesmo aspecto.

Embora a UFC promova cursos voltados para melhorar o desempenho dos servidores, **não há mecanismos eficientes que estimulem a participação de muitos servidores que deveriam necessariamente fazê-los** (At24, grifo nosso).

Devem ser dadas as mesmas oportunidades: veteranos e novos servidores (At 18).

Ressalto a necessidade de reuniões com RH, **cursos de aperfeiçoamento constantes envolvendo principalmente servidores com mais tempo de serviço, e que ainda tem muito a contribuir com a instituição** (At 18, grifo nosso).

Estas falas refletem uma realidade freqüente na dinâmica interna dos setores que é a sobrecarga de trabalho sobre os servidores comprometidos, motivada pela atitude indolente de servidores moldados pela cultura patrimonialista ainda recorrente no serviço público. Estes servidores “patrimoniais”, não têm sido alcançados pelos mecanismos de regulação e de promoção de melhores práticas da administração pública implantados no âmbito da UFC, até então. Não se pretende com essa colocação, dizer que esses mecanismos sejam ineficientes, mas sim, que não têm sido assimilados e utilizados de modo adequado em sua operacionalização.

Os investimentos realizados pelo Reuni na UFC, por exemplo, propiciaram significativa renovação do quadro técnico-administrativo e, em alinhamento às metas do Programa, a universidade comprometeu-se com a otimização dos recursos humanos, que se efetivaria em consonância com as diretrizes de modernização da administração pública.

A implantação de novas práticas de gestão e de novos métodos de trabalho que se seguiu à adesão da UFC ao Reuni, impulsionados principalmente pela cobrança dos órgãos de controle, motivou a aposentadoria de muitos técnico-administrativos¹⁵ que já possuíam tempo de serviço, mas permaneciam em atividade.

Durante a execução do Reuni e na vigência dos governos de centro-esquerda, não foram sentidos os impactos dessas aposentadorias porque as reposições de vagas se davam em fluxo contínuo à apresentação da publicação de aposentadoria do servidor; e porque em paralelo, ocorria a ampliação das contratações para atender ao processo de expansão da universidade.

Entretanto, nos anos que se seguiram ao Reuni, o aumento do tamanho da universidade¹⁶ e a redução do fluxo de investimento, passaram a cobrar os resultados relativos ao ganho de eficiência pactuado.

Nesse contexto, torna-se imperativo para o atendimento satisfatório das demandas de trabalho, que se possa contar com o trabalho efetivo de todos os servidores lotados nos diversos setores, independentemente do tempo de serviço.

Na prática, o que ocorre no âmbito interno dos setores da Famed é o dimensionamento desigual das atividades, focalização de cobrança sobre os servidores profissionalizados e comprometidos, desconsiderando, muitas vezes, o déficit ocasionado pelos servidores “desidiosos”. Essa realidade resulta em conflitos, desmotivação dos bons servidores, pressões sobre as chefias imediatas e constantes solicitações de reenquadramento funcional.

Saliente-se, que o Processo de Avaliação dos Servidores é o mecanismo que oportuniza anualmente às chefias imediatas de todos os servidores técnico-administrativos da UFC, ambiente institucional para o registro dessas questões aqui relatadas pelos respondentes da pesquisa. O que ocorre, conforme expressado por gestores da administração superior, é que muitas vezes esse mecanismo não é aplicado adequadamente, perdendo-se assim, a possibilidade de correção dessas condutas e do perfil profissional do servidor. Registre-se ainda, que o reflexo dessa prática avaliativa pode promover distorções nos indicadores institucionais que são

¹⁵No período de 2009 a 2020, aposentaram-se 14 servidores técnico-administrativos da Famed, considerando-se neste cálculo apenas as categorias que compõem a amostra deste estudo.

¹⁶Esses dados serão apresentados no capítulo cinco – A Recepção do REUNI pela Administração da UFC.

importantes balizadores para o planejamento e elaboração das ações estratégicas da Universidade.

Relativo à gestão dos recursos humanos da UFC, através da adoção do Sistema Integrado de Gestão de Recursos Humanos (SIGPRH), abordou-se a questão do aumento dos mecanismos de regulação do servidor, questionando se a implantação do registro de frequência eletrônica na UFC promoveu melhoria no comprometimento e engajamento dos servidores com suas demandas de trabalho.

A esse questionamento, houve consenso de que a obrigatoriedade de registro eletrônico de frequência não é um mecanismo eficiente para o engajamento e comprometimento, visto que “estar fisicamente presente no trabalho não significa maior produtividade e comprometimento” (At 16) e que “alguns servidores encontram formas de burlar o sistema eletrônico de frequência” (At 19).

Na concepção dos servidores ativos, não houve diferença para o grupo de servidores comprometidos. “Continua a mesma coisa para quem trabalha e cumpre suas atividades” (At 10). Foi relatado, ainda, que:

O registro da jornada diária não garante o comprometimento do servidor com as atribuições da unidade (At 2).

A maneira como o ponto eletrônico é atualmente ainda é muito falho. Alguns batem o ponto e vão resolver coisas pessoais, ponto não engajou o servidor nas atividades (At 3).

O fato de ter o ponto eletrônico muitas vezes “obriga” o servidor a estar presente, mas não o torna produtivo (At 5).

Discordo porque havia uma cultura institucional de que a gente poderia sempre se afastar esporadicamente das atividades administrativas pra resolver algo da vida (consulta médica, ida à escola etc.) e com o ponto eletrônico isso acabou. Não digo que tenha sido errado o ponto, foi necessário, mas não acho que tenha funcionado como mecanismo de engajamento (At 7).

O ato de bater o ponto não quer dizer que o servidor vá permanecer no trabalho e que seja obrigado a cumprir as suas tarefas com mais ou menos responsabilidade (At 9).

O sistema de ponto eletrônico, em que pese a sua necessidade, ainda é um modelo que se baseia numa Administração Burocrática, não atenta às demandas da Administração Gerencial, que requer dos servidores uma dinâmica de trabalho maior e que, por vezes, o sistema de ponto eletrônico acaba por não permitir. A meu ver, o sistema de ponto serve mais ao servidor que não é comprometido do que ao servidor que é comprometido com o seu labor e que o desempenhará de maneira eficiente, eficaz e efetiva a despeito de haver ou não sistema de ponto (At 14).

O ponto faz com que o Servidor fique no local de trabalho e não necessariamente faz com ele tenha engajamento (At 17).

Pelo que sei gerou muita polêmica entre chefias e servidores, porque havia dúvidas quanto a veracidade das informações (At 18).

Muitos somente registram a frequência e vão para casa (At 26).

Concordo em parte, por que nem todo funcionário precisa do relógio de ponto para cumprir com suas obrigações ou horários (At 30).

A implantação do sistema de frequência eletrônico trouxe benefícios quanto ao rigor do horário a ser cumprido, “mas não necessariamente conseguiu fazer com que o servidor se torne mais comprometido no exercício de suas funções” (At 31).

Referente à implantação do mecanismo de Governança indagou-se a respeito da percepção de melhoria no alcance de eficiência dos objetivos estratégicos e da efetividade do retorno social das ações da universidade. Neste aspecto, os respondentes apontaram como necessidade:

É preciso que haja uma maior modernização e uma implementação paulatina de mudança de cultura organizacional na Universidade. Ainda há servidores que primam pelo engessamento da dinâmica interna de seus setores e esse comportamento deve ser desestimulado. Para tanto, uma das alternativas é conferir incentivos aos servidores que se destacam (At 14).

Falta de capacitação dos servidores (At 21).

Sobre a transição do modelo de gestão, expressou-se entendimento de que as novas práticas permitem ser eficiente e célere. Entretanto, que se tem:

como já citei, temos uma nova prática que nos permite ser eficiente e célere e temos ainda uma imensa burocracia nos processos. Por vezes, os processos são grandes por exigência de lei, mas, em outros casos, por falta de uma reestruturação por parte dos setores responsáveis, ou seja, por falta de iniciativa de servidores para deixarem o processo mais prático (At 4).

Expressou-se também sobre a compatibilização da transição administrativa da UFC com os valores, práticas e experiências do modelo de gestão anterior, que:

Mudança sempre gera uma certa resistência e quando temos um público de servidores mais antigo a mudança se torna ainda mais difícil (At 3).

Os processos são graduais. O novo nasce dentro e a partir do velho. Não houve ruptura, mas transições graduais (At 16).

A rigidez da cultura organizacional é um fator que dificulta a compatibilização. Mas, para os servidores comprometidos com o trabalho,

esse processo é mais fácil, devido a percepção dos benefícios que o novo modelo de gestão traz para as atividades desempenhadas (At 24).

A cultura na UFC ainda é muito arraigada no estilo burocrático de administração (At 26).

Percebo que apenas algumas práticas, como o ponto eletrônico, por exemplo, estão sendo difíceis de compatibilizar (At 27).

Ainda dentro do tema Governança, os respondentes foram consultados acerca da promoção de maior respeito ao patrimônio público e conduta ética por parte dos servidores. As respostas foram convergentes quando questionado se a transição administrativa tem promovido práticas éticas e de respeito ao patrimônio público:

Depende da geração do servidor. Os mais jovens têm mais facilidade para adaptar-se (At 2).

Infelizmente, observo que alguns servidores continuam encontrando formas de manterem comportamentos sem ética e compromisso com a universidade (At 22).

Se pensarmos nos novos servidores (aqueles que ingressaram já na transição) e naqueles servidores que já eram comprometidos com respeito ao patrimônio público e conduta ética, sim. Mas o novo modelo de gestão continua esbarrando na cultura do modelo patrimonialista. As práticas do modelo anterior ainda são muito presentes na rotina da instituição e a UFC não tem apresentado mecanismos eficientes para romper com essa cultura (At 24).

Apenas para os servidores que já as realizavam (At 27).

Depende da conduta ética de todos, independente da sua função (Ap 2).

Não posso discordar total, mas vejo na nossa conduta e ética profissional ao que nos propomos um serviço à humanidade, ser "Servidor público". Essa marca já nos dá um senso de responsabilidade com o que é nosso não é só meu! Nos pertence (Ap 8)!

Relativo à promoção de melhores práticas éticas e de respeito ao patrimônio público no âmbito da UFC, 54,84% dos servidores ativos e 37,50% dos aposentados concordaram totalmente com o fato de haver avanços nessa perspectiva.

Considerando-se que este aspecto envolve sensibilização e mudança gradual, não só da cultura institucional da universidade, mas de um traço expressivo da cultura social no Brasil, pode-se avaliar como positivas as intervenções de Governança, para o processo de assimilação e de adoção de melhor conduta ética no trato da coisa pública.

6.2 Discutindo sobre os cenários administrativos e as relações laborais na Famed

O roteiro do grupo focal foi composto por quatro questões, que foram respondidas em quatro rodadas e que obedeceram à mesma sequência dos respondentes, sendo permitida a intervenção e/ou comentários dos participantes durante as falas e com abertura de espaço para discussão ao final de cada rodada.

No início da atividade, apresentou-se o conceito de modernização administrativa adotado para efeito de operacionalização desta pesquisa, descrito no Capítulo dois. O conceito foi entregue de modo impresso a cada um dos participantes. Após a transcrição, as falas foram organizadas para apresentação nos seguintes eixos temáticos: 1. Estruturas de trabalho no governo FHC; 2. Dificuldades laborais no governo FHC; 3. Mudanças percebidas no governo Lula; 4. Experiências e percepções dos ambientes laborais.

6.2.1 Caracterização dos participantes do Grupo Focal

O perfil dos participantes do grupo focal era de servidores aposentados e ativos, com média de 32 anos de serviço (variando entre 18 e 40 anos), ingressantes no serviço público entre os anos de 1976 e 2004.

As categorias amostrais contempladas foram das funções de assistente em administração e secretária executiva, sendo (22%) mestres, (22%) especialistas e (56%) com nível superior e, destes, (56%) aposentados e (44%) ativos.

A amostra abrangeu servidores com experiência de trabalho em secretarias de Direção, de coordenação acadêmica, de departamentos, de pós-graduação e com lotação anterior nos setores de Recursos Humanos e de Contabilidade da Maternidade Escola Assis Chateaubriand e na Direção do Hospital Universitário Walter Cantídio, tendo-se, assim, conseguido representatividade de todos os cenários administrativos existentes no âmbito da Famed, conforme exposição dos próprios participantes, mediante resposta à pergunta: Qual era a sua função na UFC?

Minha função nesse período aí era secretária de departamento (Sgf 1 – 01).

Nesse tempo aí eu passei a ser secretário da coordenação do curso de Medicina (Sgf 1 – 02).

Função de secretária da pós-graduação (Sgf 1 – 03).

Eu era secretária executiva na época e trabalhei por cerca de 15 anos como secretária de pós-graduação. E aí foi o tempo que eu não quis mais ficar e fui para o sistema de bibliotecas. (Sgf 1 – 04).

95 foi a época que eu entrei na Universidade. Eu fui lotada na MEAC. Eu fiquei dois anos na MEAC. Na MEAC eu fui lotada na Tesouraria. De lá eu fui para o Departamento de Pessoal. Aí passei dois anos lá. Em 97 eu fui lotada na Secretaria do Departamento de Saúde Comunitária. Eu acho que uns quatro anos depois, eu fui para a pós (Sgf 1 – 05).

Eu, assim como a At 5, também trabalhava na Maternidade Escola, com contabilidade (Sgf 1 – 06).

Nesse período, eu estive no Hospital Universitário, eu era secretária da diretoria, trabalhava nos gabinetes. Então depois que eu saí eu vim aqui para a Faculdade de Medicina e fiquei à disposição do Laboratório de Informática que funcionava no prédio Departamental. Aí fui para a Secretaria do Departamento de Patologia. Depois fui para a Pós (Sgf 1 – 07).

Bem, eu iniciei trabalhando como auxiliar administrativa na Maternidade Escola, em 1979 e, até mais ou menos meados de 1996 eu continuei na Maternidade Escola e trabalhava no Setor de Pessoal. Havia trabalhado antes no Setor de Marcação de Consultas, que se chamava de Arquivo, né!? E posteriormente passei a trabalhar no Setor de Pessoal. E, depois de 1996, eu saí final do ano para a pós-graduação. Em 1997 eu já estava na pós-graduação a todo vapor (Sgf 1 – 08).

Em 2002, eu ainda não estava aqui. Eu entrei em 2004, mas eu ainda peguei toda a estrutura do governo anterior, NE!?![...] Eu entrei como secretária executiva, por concurso e depois, existe na Direção um cargo chamado de secretário administrativo e quando eu entrei foi para exercer esse cargo (Sgf 1 – 09).

6.2.2 Estruturas de trabalho no Governo FHC

A apresentação do primeiro eixo temático foi balizada pela descrição dos ambientes de trabalho, a partir da pergunta: qual era a sua estrutura de trabalho no governo FHC?

As estruturas de trabalho foram descritas em linhas gerais como precárias, manual e de difícil execução do trabalho, climatização das salas com ventilador, sendo comum o uso compartilhado de equipamentos entre os servidores do setor e também entre os setores, como por exemplo, para o uso de fax, visto que em toda a Famed só havia dois aparelhos e que as linhas telefônicas eram bloqueadas para ligações externas e internacionais.

A gente tinha uma estrutura bem manual, viu! Era na época do estêncil elétrico. Lembram? Daquele que a gente fazia uma prova datilografada. Não era como agora, que é tudo mais fácil. Não, era de estêncil a óleo, era bem difícil. Eu acho bem mais difícil do que hoje, a estrutura era bem precária (Sgf 1 – 01).

A nossa estrutura de trabalho era de máquina de datilografia, não tinha computador. O computador só apareceu depois e era um computador só para a secretaria e a Faculdade e a gente usava era esse ou o da biblioteca. Não tinha ar-condicionado nas salas, era ventilador e só bem depois foi que apareceu o ar-condicionado. No finalzinho da era FHC, a gente já tinha recebido um computador lá para sala, mas era só um aí enquanto um trabalhava os outros ficavam esperando. Ficava parado esperando desocupar para a gente continuar. E, acho que já tinha também no departamento de Patologia, um aparelho chamado *faxsimile*, o que se usava para passar os documentos daqui. Depois que veio um para direção (Sgf 1 – 02).

A estrutura era bem precária quando eu cheguei lá. Era uma máquina de datilografia, que eu mandei para o Patrimônio agora, antes de eu me aposentar, porque era minha relíquia. [...] Agora, em termo de aquisição de materiais, eu acho que era precário. Mas a gente tinha mais oportunidade de aquisição de material, diante do governo, diante dos projetos. Hoje tudo é controlado nos projetos. Quase não se consegue mais projetos ultimamente. (Sgf 1 – 03).

Na minha época foi horrível, principalmente na Farmacologia porque lá eu usava mimeógrafo. É o novo! Estêncil. Em relação a material, não me faltava nada, absolutamente nada. Eu fazia uma listinha, mandava para o Almoxarifado Central e chegava tudo, até o que eu não pedia. Então foi maravilhoso nessa época (Sgf 1 – 04).

Então, na época os professores tinham projetos e por conta dos projetos tinham computadores. Cada um já tinha seu computador. Mas em termos de estrutura, era muito difícil de se conseguir essa parte de infraestrutura, móveis, mesa. Era uma coisa mais complicada. E foi só no governo Lula foi onde a gente teve vários móveis e aquisição mobília e infraestrutura melhor. Tinha essas diferenças. Eu não peguei lá no Departamento a parte de máquina de datilografia, né!? Eu peguei na MEAC. Lá no Departamento já era computador. E na pós-graduação se trabalhava já com o computador e com um volume muito grande de papéis, de documentos, aquela coisa, aquele serviço ainda muito burocrático. Eu lembro que na época se fazia um relatório de coleta CAPES que se saía com volumes enormes de impressos. Uma coisa que se passava dias, se levava meses para fazer. E a quantidade de volume de papel que se gerava era uma coisa desafiante. Até para se guardar, para se arquivar, diante da estrutura que a gente tinha (Sgf 1 – 05).

Eu trabalhava na contabilidade, **da Meac**, e assim não era tão precário. Lá tinha uma estrutura boa, sempre teve, nós tínhamos computador, tinha a máquina IBM, então sempre foi muito bom. Nunca faltou nada nem de material. Não faltava nada para a gente (Sgf 1 – 06, grifo nosso).

E a estrutura eu tinha tudo, estava mais moderno porque eu trabalhava diretamente com eles, **diretores do Hospital Universitário**, então tinha computador, tinha as máquinas da IBM, então eu nunca tive muita dificuldade para trabalhar, estrutural. [...] Então depois que eu saí, eu vim aqui para a Faculdade de Medicina e fiquei à disposição do Laboratório de Informática que funcionava no prédio Departamental. Lá era muito precária

a situação, eu montei a secretaria toda correndo, pedindo, indo na sala das colegas conhecidas e pedindo para me disponibilizar alguma coisa que não estivesse usando, utilizando tudo para eu poder montar a Secretaria. Então, eu arrecadei estante de um canto, arquivos de outro. Telefone, pedindo aqui na época, ao secretário da Faculdade de Medicina, implorando. Enfim, muito difícil! Precário. Mas consegui montar a Secretaria bem direitinho. Aí fui para a Secretaria do Departamento de Patologia. Lá também muito difícil, muito papel, muita coisa acumulada, mas tinha uma boa relação com a Direção da Faculdade de Medicina e aí consegui muitas coisas também: Xerox, computadores, essas coisas assim. Depois fui para a Pós. Na pós-graduação também tinha algumas coisas, né!? Já para trabalhar (Sgf 1 – 07, grifo nosso).

Digamos assim, que a gente não tinha uma preparação técnica e um conhecimento de informática. Existia, naquela época em que eu saí, **da Meac para a Pós-graduação**, 96, um Setor de Informática. Nós não trabalhávamos ainda com máquinas de informática, a gente fazia tudo manual, em máquina datilográfica, preparávamos toda a folha de pagamento em folha de papel, com as leis, tudo direitinho, fazíamos tudo à mão, na máquina datilográfica e passava-se do Setor de Planejamento para o Setor de Informática e eles eram responsáveis pela preparação dos contracheques, de folha, de passar para bancos, essas coisas (Sgf 1 – 08, grifo nosso).

E fui impactada, porque eu vinha da iniciativa privada, juveníssima, né!? E aí eu vim de um escritório de engenharia, né!? Então você imagina um escritório organizado, lindo! Feito por arquiteto e eu tinha tudo na minha mesa. Tudo que você possa imaginar, tinha na minha mesa e aí **quando eu cheguei aqui na Faculdade de Medicina, ali no 1º andar, já entrei impactada com uns sofás pretos, horrorosos! E aí quando eu abri a porta e vi a mesa do servidor**, (risos) eu comecei logo a me perguntar: Senhor porque tu me quer aqui. (risos). **Cheieia de papel, papel pra tudo quanto era lado. Um computador 486 pra cinco pessoas, mais a coordenação, e um fax.** E aí eu fiquei...eu passei três dias chorando. Meu Deus, eu passei, vim pra cá Senhor! Quê que tu quer que eu seja (*sic*) fazendo aqui...pelo amor de Deus, aí eu ia chorava, chorava...Aí eu pensei: menino quer saber de uma coisa? Já que eu estou aqui é melhor eu tomar as rédeas das coisas e mudar, tentar me adaptar e mudar o que eu conseguir mudar por aqui, né!?. E aí foi que eu fui realmente me apropriando das coisas, e tudo. **Mas com grande dificuldade! De tudo né!? De tentar organizar rotinas, não só a questão da estrutura física, mas assim a própria capacitação dos servidores, é, é, não existiam rotinas, não existiam fluxos, as coisa eram muito, nesse sentido eram muito precárias, entendeu!?. Então foram anos assim, muito difíceis. Esses primeiros anos, depois de 2002, foram anos difíceis, pelo menos pra mim, eu considerei um grande desafio.** Depois realmente, depois melhorou consideravelmente, depois já piorou de novo, né!? Mas as coisas são assim e a gente vai caminhando (Sgf 1 – 09, grifo nosso).

Os equipamentos disponíveis no período eram ventilador, estêncil elétrico, retroprojeter, fax e computadores em alguns setores que dispunham de captação de recursos através de programas de pós-graduação ou em que os chefes possuísem bom relacionamento com a Receita Federal, o que viabilizava a aquisição de equipamentos via doação. Interessante que a máquina de datilografia da IBM, que foi sucesso nos escritórios na década de 70, foi apresentada por alguns

respondentes como um item tecnológico disponível em algumas secretarias na época.

Gente, quando se falou aqui nessa estória do fax, eu me recordei que lá no Departamento o professor chefe do Departamento tinha uma amizade com o pessoal da Receita Federal e aí ele arranjava um bocado de coisinhas para a gente. E a gente vivia até numa situação melhor, lá no Departamento, porque ele conseguia mobiliar, é... televisão, retroprojeto, aquele projetor de slides da Kodac (risos) Pensa gente! Foi um sucesso lá no Departamento. Ele conseguia muita coisa pra gente pela Receita Federal. A gente ia lá, escolhia o que queria e trazia para o Departamento. Era uma alegria só (Sgf 1 – 01).

Mas na minha época, tinha uma máquina da IBM que eu amava fazer tudo, corrigir. Tinha até um técnico na época que dizia que aquela máquina era melhor do que um computador, só isso (Sgf 1 – 04).

Os relatos sobre a estrutura de trabalho apresentaram divergências onde uns atribuíram a esse primeiro período de 95, dificuldade de material. A questão de que era tudo muito regrado. E em outras falas foi colocado que se tinha tudo em abundância. Então, ao final da primeira rodada de respostas solicitou-se que fosse esclarecida essa contraposição precariedade x abundância de insumos.

A esse questionamento foi argumentado que os cenários administrativos da Universidade são distintos quando se trata das realidades vivenciadas nos departamentos, nas pós-graduações e nos ambientes hospitalares, tendendo a serem mais difíceis no âmbito dos Departamentos, pelo fato de não possuírem fonte de recursos próprios.

Posso falar? O grande x da questão que eu notei é que quando a gente chega na pós-graduação, a gente tem o recurso do PROAP. É tanto que quando a gente chegou na Faculdade de Medicina a gente recebia papel...Aí foi cortado, porque a gente tinha a verba do Proap. Beleza! Tanto é que ficou concomitante por um certo período. A Faculdade mandava, a Pró-reitoria a gente podia pedir. Não tinha licitação, assim, como hoje é o Pregão. E a coisa era mais simples. Aí, daqui a pouco, não podia mais pedir material de consumo por lá. É, não podia pedir recursos pra laboratório, tinha que apresentar projeto, tinha que ir para o Pregão. Aí, hoje, o que eu vejo, é que isso aí dificultou demais (Sgf 1 – 03).

Eu acho que alguns setores, por exemplo a Meac, é uma realidade diferente. Né!? Que no caso se resolvia lá mesmo. Acho que tinha uma verba própria para isso, do SUS. E a própria Meac gerenciava isso junto com os servidores, de maneira tranqüila. Quando a gente vem para as secretarias de pós, também é uma realidade diferenciada, inclusive da realidade da secretaria do departamento. No caso das pós, tem esse recurso do Proap, que em algumas pós é mais desburocratizado e o gerenciamento é feito pelo próprio coordenador do programa e outras que essa verba é gerenciada pela Pró-reitoria de Pesquisa, que é o caso das pós que tem nota da Capes inferior a 5, e não têm as mesmas estruturas e

equipamentos e formas de gerenciamento que os programas de nota 5 e 6 têm. Então, a gente vai vendo que existem vários cenários dentro da Universidade, e acho que por conta disso, é que aqui nas respostas a gente vê que algumas resposta dizem que ao mesmo tempo foi uma época de dificuldade e outros que foi uma época de fartura e isso vai depender da realidade do Programa. E como eu lhe falei, quando eu cheguei na secretaria do Departamento, tinha uma sala com uns 15 computadores, todos equipados, não tinha assim, não me lembro de máquina de datilografia, na época, mas porque tinham professores no Departamento que tinham projetos e que, por esses projetos, quiseram montar um laboratório de informática no Departamento. Na pós-graduação, esses mesmos professores que tinham projetos, eram do Departamento e da Pós. E como eu havia dito, a pós-graduação, por muito tempo ela foi diminuindo. Ela tinha um espaço de infraestrutura ampla, com uma biblioteca e tal e passou para uma sala que antes era um banheiro. E essa estrutura toda foi dado fim. E essa área ampla virou salas de aula, que agora estão com a Famed, são aquelas salas que ficam ali atrás do elevador do 5º andar do Bloco Departamental. Posteriormente, na gestão de uma nova coordenação, a gente passou novamente a ver a luz. Porque a coordenadora da época passou uma cantada muito boa em alguém da administração e eles resolveram mudar o piso da sala. E foi aí que a gente começou a ter um local de trabalho mais digno, não é!? E, depois a gente conseguiu mais uma salinha ao lado, que a gente chamava de puxadinho. Foi onde a gente passou a ter onde colocar as coisas, que antes não tinha. Então, “eu acho que por conta disso, Lis, é que eu acho que você escuta discursos diferentes (Sgf 1 – 05).

Solicitou-se, ainda, que fosse aprofundada a questão da valorização do servidor, naquela época: como eram as oportunidades de capacitação, como se davam, se eram dentro do processo de trabalho ou se cada servidor escolhia o tipo de capacitação, oportunidades de concurso. Como é que ocorria isso.

Gente, em termos de capacitação, lá no meu setor, no Departamento, tudo que aparecia de curso, eu fazia. Chamava os outros funcionários: “não vou não! Isso vai impactar no meu salário? Vai aumentar alguma coisa”? Gente, um dia entra, um dia melhora. Eu dizia desse jeito. Aí foi na época que teve uma reforma administrativa aí, eu saí do nível que eu tinha e fui para o último. Os cursos que eu tinha feito pra trás, aproveitou tudo. Eu não perdi nada. Tanto curso como treinamento. Eu chamava, “não vai tu aí tu passa pra gente”. Eu passava tudo que eu podia aprender e passar, eu fazia isso. E graças à Universidade, a gente pode. Porque nunca um chefe de Departamento disse, a não vá não porque vai ser no seu horário de expediente. A gente fazia os cursos dentro do horário de funcionamento da Universidade, de 20h, 40h, 60h, 120h. Lembro daquele Curso de Formação de Gestores, que foi um curso muito bom, que na época, só podia fazer quem tinha nível superior: “ah! Não pode não”. Eu disse como é que não pode!? Fui atrás consegui e fiz o curso. Ai foi quando começaram a abrir para as pessoas de secretarias que não tinham nível superior. Era um curso de um ano todinho, como se fosse uma especialização. E se fazia tudo no seu horário de expediente. Mas tinham muitos funcionários aqui que não faziam, para não sair da sua zona de conforto. Tinha até a comissão que dizia: “oh! Você pode fazer curso tal”. Mas a Universidade sempre propôs cursos, sempre (Sfg 1 – 01).

Essa época do Fernando Henrique, foi uma época muito ruim, muito ruim mesmo em termos salariais para o servidor. Foi uma época em que não

teve aumento de jeito nenhum, foi o mesmo salário durante toda a gestão dele, a carreira não era estruturada, não tinha nada. Como agora, né!? Então! E realmente no governo Lula foi que houve a estruturação da carreira do servidor. E, a partir daí foi que veio o incentivo para que se fizesse os cursos, para se qualificar e ser melhor remunerado, né!? Independente disso, pelo menos até onde eu lembro, eu nunca gostei de ficar muito parada, eu sempre gostei de estar me atualizando. Tanto é, que na época em que a gente fez o mestrado, nem era ainda uma coisa remunerável (Sfg 1 – 05).

E foi a partir dessa remuneração que o pessoal começou a correr atrás. Sendo que mesmo antes dessa remuneração, a Universidade oferecia cursos e o pessoal não fazia. Só veio fazer quando entrou essa remuneração, diferenciação de salário (Sfg 1 – 01).

Antigamente, só quem podia fazer mestrado eram os professores. Os servidores não tinham muita oportunidade como têm hoje, vocês têm. Antigamente, a gente fazia esses cursos pequenos, dependendo da carga horária. Eu, nunca perdi uma referência por não fazer curso. Todo curso que tinha eu estava lá. Tanto que eu me aposentei com a maior referência de nível superior. Agora mestrado, eu não fiz porque não tive oportunidade. Mas graças a Deus fui para a última referência por causa da especialização. Hoje eu acho que os servidores têm mais chances, entendeu!? Mas na nossa época, por exemplo, a pós-graduação eu fui fazer já quase me aposentando (Sgf 1 – 04).

Outra coisa que tinha muito na época era sistemas diferentes. Então se você estava na Pós, você não tinha como não se atualizar, porque mudava muito de sistema. Quando você pensava que estava aprendendo um sistema, mudou, agora é outro. Acho que o que mais durou foi o SIGAA, que é o sistema que está até hoje. E o SEI. Mas antes, tinha uns sistemas que duravam no máximo um ano. Então tinha que estar todo tempo se atualizando e recebendo reclamação. Porque bem não se atualizava já tinha um novo. Então se tinha que lidar o tempo inteiro com essa mudança (Sgf 1 – 05).

6.2.3 Dificuldades laborais no governo FHC

O eixo temático dificuldades laborais no governo FHC foi trabalhado a partir do questionamento: Quais as principais dificuldades para realizar o seu trabalho e atingir os objetivos do seu setor?

Esclareceu-se no início desta rodada de respostas, que ainda se estava tratando do período do governo FHC, mas que os participantes poderiam ficar à vontade para fazer paralelos com o governo Lula, caso julgassem cabível.

As principais dificuldades relatadas referiram-se à precariedade da infraestrutura, à insuficiência de servidores técnico-administrativos nos setores, aos vícios e falta de comprometimento de alguns servidores com as demandas de trabalho, às rotinas manuais e sem definição de fluxos e a dificuldade de relacionamento no âmbito de alguns setores.

A dificuldade é a estrutura precária. De salas de aula, eu me lembro que as aulas eram dadas no prédio da Biblioteca. Eu era do tempo em que o professor saía da aula lá na Biblioteca e depois ia pras práticas lá no Hospital. Que até hoje é, mas uma prática que a gente vivia, porque antes a secretaria era tudo lá dentro do Hospital na Pediatria. Depois veio para o Departamento. Mas a dificuldade é essa de estrutura; de pessoal, de, não é nem de capacitação, como é que a gente diz? Da vontade mesmo de fazer, do pessoal trabalhar, tudinho. Porque a secretária tinha que fazer tudo. Não era como agora que é bem dividido o setor. Quando eu estava no Departamento, tinha pouca gente trabalhando lá comigo. É diferente. Para dar conta das disciplinas de Saúde Comunitária, Pediatria, imagina o mundo, de disciplinas. Que agora é dois departamentos, a dificuldade que era. Muito, muito grande! Fora a parte administrativa que você tem que dar conta, dos professores, férias, frequência, tudo direitinho deles, pra informar pro serviço. E que não desse jeito que é agora, tudo informatizado. Com essa facilidade toda. Era tudo no papel. A gente digitava uma frequência e mandava pra eles. Impressionante! Tudo era surreal! (Sgf 1 – 01).

No nosso caso, na coordenação de Medicina, a principal dificuldade era o número de funcionários que tinha. Éramos dois para dar conta de 1.000 alunos. Então essa era a nossa maior dificuldade. O resto, a gente se virava (Sgf 1 – 02).

Bom. O que eu vejo de dificuldade no setor é a questão de ter muito trabalho, principalmente na pós-graduação. Se eu for comparar com o departamento, que era um trabalho bem mais suave, eu me via várias vezes com algum tempo livre. Mas, realmente na pós-graduação era bem mais complicado, como é até hoje. A gente tinha demandas que, com frequência ultrapassava o nosso horário de trabalho, com frequência a gente ficava até o outro expediente, e então isso era, como ainda era uma coisa muito burocrática, né!? A gente ainda não usava muito esse recurso computacional, mais rápida como hoje, então a gente gastava mais tempo nos processos e tudo mais. E assim, nessa época eram dois funcionários na pós e a gente já achava que precisaria mais, se fosse possível ter mais um. De lá pra cá, a previsão do antigo reitor, o Prof. Henry, é que fique nas pós-graduações apenas um funcionário. Então, eu acho que, apesar de os processos hoje estarem mais dinâmicos, né! Mas, é! Não ter mais tanta burocracia e ser mais fácil com o computador, mas as demandas também aumentaram. Se já eram muitas naquela época, as demandas também aumentaram nos programas, com relação a antigamente. Então, hoje você ter dois funcionários na pós, seria o ideal. Você ter só um eu acho que sobrecarrega muito! E com dois funcionários, vai depender da pós, né! Eu falo pela minha (Sgf 1 – 05).

Então a dificuldade que eu via, no setor que eu trabalhava, era com o pessoal. Era um pessoal bem complicado. As chefias eram bem complicadas e era só isso mesmo. Com o trabalho eu não tinha problema nenhum não (Sgf 1 – 06).

É! A dificuldade de comunicação. Isso atrapalhava bastante o trabalho. Ah! O estrelismo também de alguns funcionários e de algumas chefias e a parte de funcionários também (Sgf 1 – 07).

A grande dificuldade realmente sempre foi em relação a número de profissional em relação à quantidade de demandas da pós-graduação. Gente, eu nunca vi na minha vida, tanto trabalho. Risos...A gente começava a trabalhar às 8 da manhã e se ficasse trabalhando até às 8 da noite não faltava trabalho. E aí, essa tal questão, de dizer que funcionário público não tem o que fazer, eu queria saber aonde é que eu teria seguido essa risca, desse caminho aí, pra ir procurar esse setor (Sgf 1 – 08).

As dificuldades foram, eu já tinha falado anteriormente, a questão da infraestrutura. É! Uma grande dificuldade de adaptação ao próprio, às próprias atividades do setor, porque você não tem quem lhe ensine nada, você não tem quem lhe oriente sobre nada, não é!? E aí eu completamente leiga sobre o serviço público, como funcionava todas essas atividades do serviço público. Fui jogada logo numa direção de uma faculdade, entendeu!? E, sem entender de sistema, sem entender das rotinas, sem entender toda essa parte oficial que a gente não trabalhava com ela, né!? Então, eu fui assim mesmo engatinhando e aprendendo a fazer todas essas rotinas e eu tive amigos maravilhosos né!? Na secretaria da Direção, mas eu tive grande dificuldade de, de, de ser gestora nesse sentido de liderar essas pessoas. Porque os meus colegas servidores já estavam aqui há muitos anos. Eles tinham uma rotina, na vida deles de trabalho. Eles trabalhavam um expediente, ou manhã ou tarde, entendeu!? Já tinha aquela atividade específica que ele fazia, entendeu!? Então, quando eu cheguei, que eu quis redistribuir o que eles faziam, que eu quis mudar algumas coisas, eu senti, realmente, bastante resistência de algumas pessoas. Outras não. Outras me ajudaram muito! Mas outras eu senti muita resistência e tem gente que me odeia até hoje. Trabalhavam 4 horas, de 8h até meio dia e às vezes. [...] É! Não tem mais isso. É tanto que a servidora 3 falou uma coisa que até eu tinha me esquecido, que eu virei contínuo, na época, entendeu!? Eu passava o dia organizando as coisas e quando chegava à tarde, na parte da tarde eu ia em todos os departamentos entregar documentos, porque eu não tinha conseguido ainda, essa coisa de me aproximar das pessoas, ainda e fazer com que elas aderissem à nova estrutura de trabalho, não é!? [...] As outras pessoas todas faziam capacitação. Eu não fiz nada! Eu passei 8 anos sem conseguir tirar férias. Eu só vim tirar férias quando a servidora “A” chegou lá na secretaria. Que aí eu disse: não minha irmã. Eu vou jogar tudo nos teus peitos aí e vou-me embora. Eu vou tirar férias agora. Então assim, essa foi realmente uma das minhas maiores dificuldades (Sgf 1 – 09).

Mas eu acho que nessa época tinha também a dificuldade de se consertar qualquer coisa. Eu não se vocês lembram, mas se queimasse equipamento, Adeus! Tinha que ficar lá no negócio até, sabe Deus quando a Universidade ter recurso pra consertar ou então você esperava só vir buscar o equipamento. Não tinha uma manutenção, se um computador desse o prego tinha que esperar chegar outro novo, ou tinha que ficar preparado pra devolver, não é!? Apesar que hoje, tá diferente, mas não está nem tanto! Mas a gente não tinha essa equipe técnica pra ajeitar nenhum equipamento, principalmente computador. Apesar de hoje ter uma equipe de um (Sgf 1 – 05).

6.2.4 Mudanças percebidas no Governo Lula

O eixo temático mudanças percebidas no governo Lula foi conduzido pela pergunta: o que mudou durante a gestão do governo Lula?

A esse questionamento foram relatadas mudanças nos aspectos tecnológicos, de melhoria da infraestrutura, adequação dos ambientes administrativos e didáticos, estruturação da carreira dos servidores, abertura de concursos, mudança no perfil dos servidores ingressantes, incentivo à qualificação,

expansão do acesso através da criação de novos *campi*, incentivo à pesquisa através da ampliação de bolsas nos programas de pós-graduação.

A servidora a quem foi facultada inicialmente a palavra, devolveu o questionamento aos demais participantes, o que suscitou um interessante registro sobre o desinteresse na conduta de alguns servidores, ainda em atividade na UFC:

Gente eu não sei nem fazer assim as fases da mudança, certo!? [...]Porque a Universidade continuava uma só, eu acho que não existia mudança não! Existiu? Vocês sentiram diferença? (Sgf 1 – 01).

Tecnológica (Sgf 1 – 02).

Teve a mudança tecnológica, teve uma mudança na carreira do servidor (Sgf 1 – 05).

Sim, tecnológica. Mas cultural, do dia a dia das pessoas eu acho que a gente não sente essa mudança (Sgf 1 – 01).

Transcrevemos acima, apenas alguns recortes dessa discussão e a retomaremos no próximo eixo temático, no qual se pretende tratar das percepções.

O que eu vi no governo Lula, quando ele entrou foi logo isso. Uma enxurrada de equipamentos eletrônicos. Na minha sala só tinha um computador e uma impressorinha matricial e começou a surgir vários equipamentos, não é!? E veio também, a gente teve o incentivo da educação. [...]. E, também, vários sistemas que foram criados, que melhorou demais o nosso trabalho. Tipo o SIGAA, tinha outro sistema que a gente fazia do Almojarifado e tinha outras coisas também. Ficou bem melhor durante esse período. Agora já voltou ao que era o período antes do Lula (Sgf 1 – 02).

Realmente no governo Lula teve um incentivo muito grande pro servidor, na carreira e, também organizacional. Porque ele criou vários campus (*sic*) né!? Então foi muito benéfico, o Governo Lula. Agora nós estamos voltando assim, um pouco, se não pior, à era FHC. Eu acho que é pior ainda (Sgf 1 – 03).

E hoje, eu acho que eu posso dizer que é o período em que nós estamos melhores em termos de estrutura. Se a gente não tivesse se resguardado de móveis novos e tudo mais, melhorado muito a infraestrutura daqueles móveis antigos, daqueles arquivos de aço, pintura já bem surradinha, descascando que a gente devolveu para o Patrimônio e ficamos com uma estrutura novinha né!? Tudo ok e que a gente vem preservando, porque a gente realmente sabe a dificuldade que é de se conseguir. [...] Mas assim, o que eu vejo mais mudança foi essa questão do mobiliário que se renovou, né!? Houve uma renovação com relação à infraestrutura, houve uma renovação com relação à tecnologia, houve uma renovação na carreira do servidor, a gente passou a ter uma carreira estruturada, é! Com, prevendo bonificações por titulação e etc. Houve essa mudança e, eu acho que também houve uma mudança, deixa eu ver, com relação ao perfil de quem tava entrando, né!? Na Universidade. Então o pessoal já vinha com muito da iniciativa privada né!? E com uma rotina diferente. E que começou com

essa cultura do servidor antigo, que com o tempo ela vai se renovando, **começou a oxigenar a Universidade, à medida que as pessoas iam saindo e novos iam chegando**. Eu acho que mais foi isso que eu lembro (Sgf 1 – 05, grifo nosso).

Ampliou muito! A questão das bolsas para alunos e também a gente sentiu essa questão da adequação dos ambientes administrativos, também! Foram assim melhorados em qualidade de móveis e ampliação de recursos, principalmente para a pós-graduação, gente. Isso aí eu percebi nitidamente porque aumentou o número de bolsas, aumentou o número de alunos que poderiam, estão à frente desses programas, que queriam fazer e não poderiam se estivesse dependendo do custo e de estarem com os pais pagando os estudos deles. Então assim, com bolsa eles tiveram essa condição de permanecer no curso e se candidatar. E aí, é toda essa questão, da gente ver os efeitos na própria sistemática de trabalho e foi assim na época eu percebi que a gente tinha dado um salto na qualidade (Sgf 1 – 08).

Eu já entrei na Universidade por conta desse incentivo que abriu concurso no governo Lula. Ele abriu vários concursos, as universidades estavam extremamente defasadas de funcionários, então eu sou resultado desses concursos, né!? E, eu lembro que logo em seguida ele começou a injetar dinheiro e a gente morreu de trabalhar, fazendo compras, compras e compras. Então comprou-se tudo! Tudo! Tudo que se queria comprar se conseguia. Lógico que dava trabalho, você tinha que fazer processo e aquela coisa toda, né!? Não tinham os sistemas que ainda tem hoje, mas, nossa! A gente comprou ônibus, duas S10, todo o parque de microscópios foi mudado, é, mesas, cadeiras, birôs, computadores, impressoras. É, *data-show* que não tinha muito essa questão de *data-show* e, essa questão das manutenções. Manutenção de ar-condicionado, manutenção disso, daquilo, e tudo foi, foi, foi sendo mudado pela injeção de dinheiro mesmo, que teve na Universidade e incentivo mesmo em todas as áreas. É! Contratação de professores, tudo isso aconteceu nessa fase (Sgf 1 – 09).

Questionou-se também a que os participantes atribuíam essas mudanças, ao que foi associado à priorização do ensino superior e ao cumprimento da proposta de governo:

Eu acho que com relação à Universidade foi uma questão só de prioridade mesmo. Eu acho que ele priorizou essa questão do ensino. Porque, é, de oportunizar pras pessoas entrarem na universidade, os alunos terem mais oportunidade de entrar na universidade, concursos públicos, é laboratórios que foram reestruturados, bolsas, tudo isso. Eu acredito que é uma questão de prioridade! Porque o dinheiro, é, eu acredito que tava em algum canto, né!? Tava em algum lugar, ele fez uma divisão, né!? Lá! E nessa divisão aí acredito que ele priorizou muito a questão do ensino nas universidades (Sgf 1 – 09).

Eu acho que a servidora (Sgf 1 – 09) sintetizou muito bem, assim, o que foi né!? Foi uma ampliação pra todas as universidades, em todo o Brasil, realmente fazia parte de uma proposta de política dele, de realmente aumentar o número de universidades, contratar mais professores, melhorar a infraestrutura e investir na qualidade do ensino público e gratuito, ele realmente revolucionou a questão do ingresso, né!? (Sgf 1 – 05).

Segundo os relatos apresentados acerca das mudanças ocorridas durante o Governo Lula, observou-se unanimidade na avaliação positiva das intervenções e investimentos realizados na reestruturação das universidades públicas.

6.2.5 Experiências e percepções nos ambientes laborais

As falas que serão apresentadas e discutidas neste eixo temático, são recortes dos relatos e comentários realizados no decorrer das duas horas de conversa deste grupo focal que denotam, de maneira espontânea, sentimentos, atitudes, vivências, condutas, duelos e peculiaridades dos ambientes de trabalho, e que impactam com invisibilidade a dinâmica dos ambientes onde ocorrem.

Refere-se a esses aspectos como invisíveis, no sentido de que são realidades vivenciadas no dia a dia de trabalho, conhecida pelos atores, mas não escritas nas estatísticas e relatórios de avaliação institucional, por motivos diversos que envolvem questões éticas, vínculos de amizade, o senso comum de que seja inútil tentar mudar e a própria influência da cultura patrimonialista ainda presente, apesar de em menor escala.

Alguns relatos retrataram a diversidade de cenários albergados na UFC, como também a ausência de visão sistêmica dos servidores em relação à Universidade, a depender do setor ao qual estejam vinculados:

...a realidade de Maternidade Escola (MEAC), realidade de departamento e de pós, são realidades totalmente diferentes. Na MEAC, a gente parece que está em outro mundo. Um mundo apartado da Universidade. Quando você vai para a secretaria de departamento, aí você se sente integrado à Universidade (Sgf 1 – 05).

...e pra quem viveu na Maternidade sabe que ela é diferente. Por exemplo, você trabalhava lá e não sabia nada da Universidade, eu nunca tinha ido na Reitoria. Não sabia nada disso. Era só na Maternidade Escola. Parece que ela é extra-universidade. Quando eu saí de lá foi que eu vim saber, foi que eu vim conhecer o que era realmente a Universidade (Sgf 1 – 06).

Quando a gente passou a exercer o cargo secretária parece que se abriu (*sic*) todas as janelas. A gente conseguia ver a Universidade como um todo. Pra mim, funcionou assim. Depois que fechou essa janela dessa Unidade chamada MEAC, passei a assumir a função de secretária de pós-graduação, eu percebi que a universidade era um universo, era um mundo e eu percebi que a gente tinha condições de pelos menos tentar resolver parte dos problemas que estavam ali

para você tentar dar o melhor de si, e ter essa competência de ser secretária e eu me senti uma verdadeira servidora pública na pós-graduação (Sgf 1 – 08).

Retomando a interlocução desencadeada pela fala da servidora (Sgf 1 – 01), transcrita, em parte, no eixo temático que tratou das mudanças percebidas no governo Lula:

[...] Estrutura é uma coisa, do trabalho, segundo vocês estavam colocando, **daqueles vícios de alguns funcionários**, como foi colocado, há esse **vício de que funcionário público não faz nada. Eu fico revoltada até hoje!** Com essa, essa frase. **Porque eu toda vida fui funcionária pública e eu nunca tive folga**, dizer: ai eu passo o dia todinho sem trabalhar, eu ficava e fico doente com esse negócio. Agora sentido pra isso. **Ah! Chegou um computador, a sala ficou mais estruturada, ficou. Mas a dificuldade continuava a mesma porque os colegas eram os mesmos, a cultura das pessoas era a mesma. O pensamento! “Vou fazer isso não, amanhã eu faço”.** **“Deixa aí que depois a servidora 1 faz.** Existia isso e eu acho que vocês passaram por isso em alguns departamentos, de alguns funcionários (Sgf 1 – 01, grifo nosso).

É essa questão, só complementando, realmente a gente **ainda tem funcionário que até hoje ainda tem esse mesmo pensamento. Menos, bem menos**, mas ainda tem (Sgf 1 – 05, grifo nosso).

É bem menos, mas essa conversa, **“eu já tô perto de me aposentar” vocês escutam até hoje!? Quer dizer, eu me aposentei em 2015, tinha gente que faltava dez anos pra se aposentar e dizia: “eu to perto de me aposentar e não quero fazer nada”** (Sgf 1 – 01, grifo nosso).

Existe essa cultura, não só entre os funcionários, mas entre os professores também. Existe essa cultura, ainda! Ainda existe (Sgf 1 – 05).

Recortando a frase “eu tô perto de me aposentar e não quero fazer nada” endossamos a questão discutida anteriormente, a partir de registros apresentados nos questionários, sobre a necessidade de se estabelecerem e aplicarem mecanismos eficazes de sensibilização e capacitação desse perfil de servidores “desidiosos”, para mudança de atitude frente às demandas de trabalho. Até porque, a atual gestão dos recursos humanos da Universidade, realiza o dimensionamento da força de trabalho considerando apenas a quantidade de servidores. Nesta perspectiva, os parâmetros utilizados para o planejamento e reposição de vagas nos setores, são subsidiados por critérios objetivos como o número de servidores lotados, o número de discentes, docentes e disciplinas atendidas, registro cronológico de solicitações de reposição de pessoal, descontinuando gradativamente, as práticas de barganhas mediadas pelo nível de acesso às instâncias deliberativas.

Esse movimento de transição na gestão dos recursos humanos parece-nos alinhar-se às diretrizes da reforma administrativa do Estado, como o estabelecimento de critérios objetivos na administração pública e do Reuni pela orientação de melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais.

Consonante a esse procedimento, tem sido demandado às unidades acadêmicas e administrativas e às suas respectivas subunidades a reorientação das rotinas de trabalho, sensibilização para a necessidade de novos aprendizados, engajamento e mudança de atitude em relação ao serviço público. Entretanto, esse processo envolve ruptura com a cultura patrimonialista, sedimentada ao longo de décadas e, que, por esse motivo, tem exigido tempo, embates, conscientização e muito trabalho para ser superada.

Porque a gente fala assim. Um servidor saindo e outro entrando. Mas lá no departamento saíram 3 e entrou 1. A gente pensa assim: se aposenta 3, entra 3, não entrou! Ai fica difícil né!? Pra o pessoal que fica trabalhar (Sgf 1 – 01).

Ah! Uma história mais recente né!? **O encolhimento dos funcionários da Universidade**, que não estão sendo repostos (Sgf 1 – 05, grifo nosso).

O encolhimento dos funcionários da Universidade também se relaciona com o critério de redimensionamento dos recursos humanos, que por sua vez atende às orientações do modelo gerencial de gestão e que se materializa no âmbito da Universidade através da implantação de rotinas informatizadas por sistemas específicos para as diversas áreas de atuação como SEI, SGPRH, SIPAC, SIGAA, associado ao aumento da regulação da força de trabalho com o objetivo de promover a reorganização dos ambientes de trabalho, tornando-os mais produtivos com a mobilização de menos servidores.

Nessa prática de gestão, acredita-se estar efetivando-se gradualmente a indução do princípio da eficiência, preconizado pela Reforma Administrativa, o melhor aproveitamento dos recursos humanos das universidades, proposto pelo Reuni.

7 CONCLUSÕES

A motivação inicial deste estudo foi avaliar possíveis reflexos do REUNI no processo de modernização administrativa da UFC. Apesar dos vários ângulos de enfoque do REUNI já abordados, optou-se por realizar uma pesquisa avaliativa que contemplasse a descrição de aspectos quantitativos e a identificação e compreensão de aspectos qualitativos subjacentes ao objeto de estudo, baseando-se no modelo de avaliação de políticas públicas experiencial, proposto por Lejano (2012).

Diante disso, a pesquisa teve como objetivo geral descrever, compreender e avaliar a contribuição do REUNI para a modernização administrativa da UFC, tomando como referencial as diretrizes da Reforma Administrativa do Estado Brasileiro, descritas e discutidas pela ótica dos servidores técnico-administrativos que vivenciam ou vivenciaram esse processo no cotidiano laboral.

No desenvolvimento deste estudo, foi-nos possível validar o pressuposto inicial de alinhamento das diretrizes gerais do REUNI com a efetivação, no âmbito das IFES, de aspectos da Reforma Administrativa do Estado proposta pelo MARE durante o governo FHC. Esses aspectos relacionam-se ao conjunto de ações governamentais constituintes do conceito de modernização administrativa aplicado nesta pesquisa e caracterizam-se essencialmente pelo processo de transição da gestão burocrática dos órgãos públicos para o modelo de gestão gerencial.

A transição do modelo de gestão da UFC foi sinalizada no projeto de adesão ao REUNI, não como meta do programa. Mas, implícita no propósito de busca planejada do alcance de seus objetivos e através de ações norteadas pelo uso eficiente dos meios necessários.

No cenário *ex-post* à implementação do REUNI na UFC, verifica-se, por exemplo, que o PDI 2018-2022 incorpora entre os seus valores norteadores, conceitos próprios do modelo de gestão pública gerencial, como: inovação, empreendedorismo, internacionalização, governança, além de sustentabilidade e inclusão. Considerando-se que os valores norteadores dos PDIs vigentes entre 2007 e 2017 eram: autonomia universitária, gestão democrática, gratuidade do ensino público e compromisso social; se valida a fundamentação teórica e documental apresentada ao longo deste estudo.

A mesma perspectiva ocorre ao analisarem-se os objetivos estratégicos da Universidade, que registra propósitos como a meta de construir uma “cultura interna favorável à avaliação institucional”; implantar uma política de gestão de pessoas com informatização de todas as rotinas de administração de pessoal, através do SIGPRH; racionalizar e integrar as rotinas operacionais; aumentar a eficiência, eficácia e efetividade dos processos da Gestão, em conformidade com os princípios da governança (planejamento, controle, liderança); conceder atenção especial à captação de recursos em agências de fomento e fundos públicos.

A descrição de ações implantadas na UFC, com vistas a esta modernização administrativa, no período de 2008 a 2020, agregou ao estudo o registro de marcos temporal e o mapeamento da trajetória de readequação de estruturas da Universidade, que tem desempenhado papel estratégico na sua convergência aos novos valores e objetivos institucionais, a saber:

- a) Secretaria de Governança - órgão suplementar de assessoria direta ao Reitor nos assuntos referentes à governança na UFC;
- b) PROGEP - na promoção de efetividade na gestão de pessoas e mudança da cultura burocrático-patrimonialista, para uma visão voltada ao empreendedorismo, efetividade e avaliação de resultados;
- c) PROPLAD—reorganização da gestão dos macroprocessos relacionados tanto à gestão estratégica e desenvolvimento organizacional quanto à gestão operacional, norteando-os para os valores de governança e transparência;
- d) PROINTER – incentivo e coordenação das relações da UFC com instituições estrangeiras de educação, ciência e cultura, visando fortalecer a sua internacionalização, baseada nos valores de empreendedorismo e inovação;
- e) Secretaria de Acessibilidade – estímulo de uma cultura de inclusão da pessoa com deficiência na Universidade;
- f) Superintendência de Infraestrutura e Gestão Ambiental – originada a partir de desmembramento da PROPLAD e em sua constituição incluindo subunidade voltada às ações de sustentabilidade.

Esse movimento de amoldamento das estruturas da UFC (criação de novas pró-reitorias, secretarias; transformação de subunidades em superintendências e de superintendências em pró-reitorias), explicita a

complexificação e ampliação da Universidade no cenário pós-REUNI, demonstrando como ocorreu a capilarização do fomento e disseminação dos novos valores institucionais.

Visualizaram-se através deste percurso, as mudanças profundas ocorridas nas universidades nos últimos 30 anos. Mas os detalhes superficiais e resolução de questões imediatistas do dia-a-dia nos distraem para o fato de que essas transformações se sucedem continuamente.

Atina-se, portanto, que uma política pública como o REUNI, implantada no Governo Lula, vinha esboçando-se na agenda governamental ao longo do tempo e articulou-se em âmbito mundial, balizando-se por processos como o de Bolonha e o projeto dos cursos de curta duração, segundo o modelo americano, que inspiraram o projeto Universidade Nova.

O alcance da transformação social esboçada nesta política pública – a democratização do acesso à educação superior gratuita – foi, entretanto, prejudicado pela troca de governos. Essa descontinuidade é uma prática histórica dos ciclos governamentais e mitiga direitos constitucionais universais como educação, saúde, habitação, lazer.

A identificação de elementos que influenciaram a eficiência na gestão dos processos e dos recursos humanos na UFC, utilizou como lócus a Faculdade de Medicina (Famed/UFC), alinhando-se ao resultado da ação desenvolvida pelas estruturas descritas no primeiro objetivo específico e que envolvem a mudança da cultura institucional da UFC, trabalhada no aspecto relativo à eficiência dos recursos humanos pela PROGEP e na gestão dos processos, conjuntamente pela PROPLAD / STI.

No bojo das ações voltadas à efetividade, controle e profissionalização dos recursos humanos, foi implantado o SIGPRH, através do qual se informatizaram fluxos como o ponto eletrônico, planejamento de férias, afastamentos, avaliação, dimensionamento dos recursos humanos. O processo de incentivo à capacitação e qualificação continuada do corpo técnico-administrativo foi positivamente reestruturado e intensificado; assim como houve aumento da propagação de valores éticos na atuação profissional dos servidores.

A pesquisa de campo demonstrou a percepção dos atores de que a cultura patrimonialista ainda se reflete em algumas práticas, mas vem perdendo força.

Também a PROPLAD realizou vigorosa reformulação dos macroprocessos estratégicos, ligados aos fluxos de gestão de contratos terceirizados, aquisições, controle de patrimônio, sistema de almoxarifado. Essas ações resultaram em racionalização dos gastos públicos. Contudo, a efetividade dos retornos sociais almejada, continua engessada pela legislação que norteia a execução de recursos e as práticas dos agentes na administração pública.

Trazer a visão dos servidores técnico-administrativos a essa discussão foi uma forma de compreender e evidenciar uma perspectiva qualitativa de atores e de vivências laborais desse processo, não mensuráveis por avaliações positivistas desta política pública, por se tratarem de realidades transversais aos objetivos fins do REUNI.

Através da ótica dos atores que laboram nas estruturas-meio da UFC, foi-nos possível o registro dos avanços, mas também de lacunas que se formaram e residem nos níveis operacionais da estrutura institucional, constituindo-se em entrave ao encadeamento adequado das ações e para o alcance de objetivos institucionais.

Verificou-se, por exemplo, que há ainda em atividade na Famed, o percentual de 37% de servidores técnico-administrativos que ingressaram na UFC nas décadas de 80 a 90. Para esse grupo de servidores, o processo de adaptação ao novo cenário universitário e às novas rotinas laborais, requer uma quebra de paradigma que envolve mudança de valores, comportamentos, conhecimentos e práticas.

A interlocução entre a pesquisa documental e empírica indica que os procedimentos de regulação implantados na UFC têm sido impactados negativamente, por condutas da cultura institucional que ainda refletem, em menor escala, é claro, traços da política de influências.

Esse diagnóstico, quando associado à análise dos dados coletados no depoimento dos atores, manifesta um indicativo de que a modernização em curso na UFC, não tem sido efetiva para o engajamento de parte expressiva deste percentual de servidores, que resistem às mudanças e à assimilação de novos conhecimentos e práticas. E, em situações de real incapacidade de adequação às novas rotinas, se valem de dispositivos legais como a alegação de desvio de função, para permanecerem sem contribuição ativa no ambiente de trabalho.

Expressa o motivo para os contratempos que ocorrem na dinâmica dos setores; para as dificuldades de inter-relacionamento; para as constantes reclamações de sobrecarga de trabalho para determinados servidores, em função do trabalho desidioso de outros e para as recorrentes solicitações de ampliação dos quadros pelos gestores imediatos, como medida paliativa à aplicação dos mecanismos de gestão já em vigor no âmbito da UFC.

Por se tratar de mecanismos gerencialistas, delineados visando ao efficientismo, essas práticas requerem ainda esforço de sensibilização e capacitação dos gestores para a assimilação e aplicação. Da mesma forma, postulam aos servidores de modo geral, atitudes de engajamento e conscientização de suas respectivas responsabilidades na prestação de serviços públicos mais éticos, transparentes e responsivos.

Avaliar o cenário administrativo da UFC, sob a perspectiva da política de Reforma Administrativa do Estado Brasileiro, requer certamente que sejam consideradas as inflexões recebidas do contexto de mundo globalizado; da prevalência da dimensão econômica sobre a dimensão social; da reconfiguração do papel dos Estados. Requer a compreensão de que todos esses fatores coadunam-se ao projeto de hegemonia neoliberal, e de que a universidade pública se encontra atualmente impelida ao ingresso no cenário de “mercadorização” do ensino superior, amparada neste estudo pelas pesquisas bibliográfica e documental.

Diferentemente do que ocorreu no período de intervenção militar de 1964, onde as universidades contaram com o apoio de amplos setores da sociedade civil no processo de resistência e luta pela manutenção do ensino superior. O cenário político e social do atual processo de expansão e modernização das IFES apresenta uma clara perda de força e fragmentação, resultado de ações políticas e econômicas voltadas à construção do entendimento coletivo de ineficiência dos serviços públicos e dos excessivos gastos requeridos para manutenção dos órgãos governamentais. Reside nestes aspectos, o principal argumento dos governos para a transição do modelo de gestão pública.

A visão deturpada do servidor público foi sendo intencionalmente construída, como estratégia de cooptação do apoio social para o avanço de medidas liberalizantes no âmbito do setor público. E, não obstante, o embasamento dessa visão negativa do serviço público é fomentada pela amplificação de condutas

descompromissadas e antiéticas de uma parcela de servidores, não representativa da categoria.

Nesse sentido, as universidades públicas brasileiras foram submetidas a um longo período de desinvestimento, iniciado em meados da década de 80 e que teve como conseqüência o sucateamento das infraestruturas predial e de equipamentos, escassez de insumos; congelamento de salários; provisão de docentes através da contratação de professores substitutos e de técnico-administrativos mediante aumento de pessoal terceirizado; redução das políticas de assistência estudantil.

O REUNI foi então proposto em 2007, durante o governo Lula, como política pública educacional elaborada para o revigoramento das IFES e democratização do acesso. Diante da situação de estratégica asfixia em que se viam mergulhadas, o debate ocorrido no âmbito das universidades teve, em nosso entendimento, caráter de ilusória autonomia decisória, visto que naquele contexto, a adesão impunha-se como real questão de sobrevivência.

Os desdobramentos dos investimentos realizados pelo REUNI, promoveram efetiva oxigenação dessas instituições. Houve durante os anos de implementação do Programa, uma verdadeira efervescência em todos os eixos estratégicos da Universidade e da sociedade.

Na UFC, a avaliação do cenário administrativo pós-REUNI apresenta avanços significativos em termos de modernização. Necessário frisar que, neste estudo, objetivou-se a análise da perspectiva da gestão, que se articula aos objetivos da Política como atividade meio à consecução dos resultados propostos.

Neste recorte, o Programa propiciou evolução no conjunto de ações listadas na definição do conceito de modernização administrativa aplicada nesta pesquisa. Houve involução da cultura burocrático-patrimonialista; definição de critérios objetivos para a atuação no interesse da Administração; profissionalização dos serviços prestados; promoção da aplicação de condutas éticas, racionais e de respeito ao patrimônio público; ampliação de concursos, capacitação, qualificação e valorização do servidor; melhoria da qualidade e dinamismo dos retornos sociais; investimento em infraestrutura; renovação dos parques tecnológicos; adequação dos ambientes administrativos e didáticos (climatização, equipamentos e mobiliário); revisão, atualização e uniformização dos processos de trabalho (elaboração de

manuais de procedimentos, *check-lists* e formulários); informatização de rotinas laborais; melhoria da comunicação institucional.

Estes aspectos da modernização administrativa na UFC são em nossa avaliação, indicadores de resultados positivos impulsionados pela execução do REUNI e que foram responsáveis pela necessária adequação dos padrões de qualidade dos retornos da Universidade para a sociedade.

Focalizando-se os objetivos fins do REUNI, depreende-se desta avaliação, que esta política pública educacional alterou a dinâmica da Universidade. Entretanto, só após uma década de sua implementação, se pode observar a efetivação de aspectos como a flexibilização de currículos; modelo de democratização do acesso; indução de contratos de gestão entre as forma de financiamento; dificuldade de manutenção da estrutura e qualidade do ensino, em face da redução orçamentária pós REUNI; precarização do trabalho de servidores, em especial dos docentes; pactuação de metas em alinhamento com as diretrizes dos organismos multilaterais concretizando o processo de transição da gestão dos órgãos governamentais para o modelo gerencial. Aspectos estes, antecipados nos debates de estudiosos e da comunidade acadêmica das IFES, apresentados no capítulo quatro.

A trajetória percorrida pelas IFES no cenário posterior à implementação do REUNI, reflete retrocessos iminentes através de medidas previstas como a ampliação das terceirizações em detrimento da realização de concursos, com claros indícios de manobras de retorno ao patamar de politização nos órgãos da administração pública; a questão da valorização do servidor, que conforme a proposta de Reforma do Estado se propõe a promovê-la apenas na esfera das carreiras de Estado, desprezando o grande contingente de servidores localizados nos espaços operacionais e os desafios enfrentados para gestão de toda a estrutura resultado do processo de expansão, mediante a restrição de dotação orçamentária que vem se intensificando nos últimos anos.

Resgatando a metodologia utilizada nesta pesquisa, consideramos que o método experiencial e os instrumentos de coleta utilizados (aplicação de questionários e realização de grupo focal) foram adequados à consecução dos objetivos da pesquisa.

Consideramos, porém, como possíveis limitações do trabalho o fato de a avaliação ter sido realizada em nível de unidade acadêmica, de modo que algumas

questões podem, por este motivo, diferir da realidade vivenciada em setores vinculados à Administração Superior; e a lacuna na apresentação de dados quantitativos relativos à descentralização orçamentária destinada à Famed.

O aprofundamento de questões perpassadas por esta pesquisa, como por exemplo, o desenvolvimento de proposta de indicadores orientados a motivar e envolver os servidores na dinâmica modernizada da UFC é uma pista para estudos futuros.

Ratifico ao final desta pesquisa, a expectativa de contribuição diagnóstica com o esforço que vem sendo empreendido pela UFC, na redefinição de seus valores e reconfiguração da estrutura administrativa com vistas à construção de ambientes laborais mais éticos, saudáveis e comprometidos com o papel social da universidade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição nº 3, de 16 de julho de 1934**. Nós, os representantes do povo brasileiro, pondo a nossa confiança em Deus, Reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para organizar um regime democrático, que assegure à Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico, decretamos e promulgamos a seguinte Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm Acesso em: 30 ago. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Emenda Constitucional 19, de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, Servidores e Agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-exposicaodemotivos-148914-pl.html>. Acesso em: 1 dez. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007**. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. Brasília, DF: Presidência da República, 2007a. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2007/decreto-6096-24-abril-2007-553447-publicacaooriginal-71369-pe.html>. Acesso em: 31 out. 2018.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 579, de 30 de julho de 1938**. Organiza o Departamento Administrativo do Serviço Público, reorganiza as Comissões de Eficiência dos Ministérios e dá outras providências. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1938. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decllei/1930-1939/decreto-lei-579-30-julho-1938-350919-publicacaooriginal-126972-pe.html>. Acesso em: 30 ago. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 9.190, de 1 de novembro de 2017**. Regulamenta o disposto no art. 20 da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9190.htm. Acesso em: 13 set. 2021.

BRASIL. **Exposição de Motivos nº 00016, de 15 de dezembro de 2008**. Criação das Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE, e dá outras providências. Brasília, DF: Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/EXPMOTIV/MP/2008/16.htm. Acesso em: 1 abr. 2021.

BRASIL. **Exposição de Motivos nº 00049, de 18 de agosto de 1995**. Proposta de emenda constitucional relativa as disposições que regem a administração pública, o regime jurídico e a disciplina da estabilidade dos servidores públicos civis. Brasília, DF: Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, 1995. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-exposicaoemotivos-148914-pl.html>. Acesso em: 1 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 284, de 28 de outubro de 1936**. Reajusta os quadros e os vencimentos do funcionalismo público civil da União e estabelece diversas providencias. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1936. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-284-28-outubro-1936-503510-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 30 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998**. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências: legislação federal. Brasília, DF: Presidência da República, 25 maio 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19637.htm. Acesso em: 13 set. 2021.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (ed.). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF: Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, 1995. 86 p.

BRASIL. Ministério da Educação. **Censo da Educação Superior 2012**. Brasília, DF: INEP, 2012. Disponível em: https://www.andifes.org.br/wp-content/files_flutter/1379600228mercadante.pdf. Acesso em: 22 dez. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. **Educação superior: os caminhos da emancipação social**. Resp. Alayde Sant'Anna. Brasília, DF: Cidade Gráfica e Editora, 2006. 109 p.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. Brasília, DF: MEC, 2007b. 43 p. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI): diretrizes gerais**. Brasília, DF: MEC, ago. 2007c. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/diretrizesREUNI.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2019.

BRASIL. Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento. **Fique por dentro**. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: <https://www.siop.planejamento.gov.br/>. Acesso em: 26 mar. 2021.

CAHCON, Jose Marcelo Traina; CALDERON, Adolfo Ignacio. A expansão da educação superior privada no Brasil: do governo de FHC ao governo de Lula. **Revista Iberoamericana de Educação Superior**, [s. l.], v. 6, n. 17, p. 78-100, 4 out. 2015. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S2007-28722015000300078&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 10 fev. 2022.

CARDOSO JUNIOR, José Celso *et al.* (org.). **Planejamento Governamental para Céticos**: evidências históricas e teóricas no Brasil. São Paulo: Quanta, 2020. 452 p.

CARDOSO, Fernando Henrique. Reforma do Estado. *In*: BRESSER PEREIRA, Luiz C.; SPINK, Peter K. (org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006. p. 15-19.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. Política para o ensino superior no Brasil (1995-2006): ruptura e continuidade nas relações entre público e privado. *In*: REUNIÃO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO, 29., 2006, Caxambu. **Anais** [...]. [S. l.]: ANPED, 2006. p. 1-15. Disponível em: <http://29REUNlao.anped.org.br/trabalhos/trabalho/GT11-2337--Int.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2022.

CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, João Ferreira de. A educação superior. *In*: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (org.). **Organização do ensino no Brasil**: níveis e modalidades na Constituição Federal e na LDB. [S. l. s. n.], 2007. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Afranio-Catani/publication/268430084_A_Educacao_Superior/links/5538f8820cf2239f4e7a8083/A-Educacao-Superior.pdf. Acesso em: 7 fev. 2022.

CUNHA, Luís Antônio. **Acordo MEC-USAID**. Rio de Janeiro: FGV, 2009. Disponível em: <HTTP://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/acordo-mec-usaid>. Acesso em 16 jan. 2021.

CUNHA, Luiz Antônio. **A universidade reformada**: o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior. 2. ed. São Paulo: Unesp, 2007.

CUNHA, Luiz Antônio. O ensino superior no octênio FHC. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 82, p. 37-61, abr. 2003. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/s0101-73302003000100003>. Acesso em: 19 fev. 2022,

DURHAM, Eunice Ribeiro. A política educacional do governo Fernando Henrique Cardoso: uma visão comparada. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 88, p. 153-179, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-33002010000300009>. Acesso em: 10 fev. 2022.

FERREIRA, Suely. **Reforma da educação superior no Brasil e na Europa**: em debate novos papéis sociais para as universidades. Rio de Janeiro: UERJ, 2010. Disponível em: <HTTP://www.anped11.uerj.br/reformadaeducacaosuperior.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2022.

FILARDI, André Moura Blundi. Desenvolvimento do Reuni: crítica à sua implantação e sua relação econômica. **Linhas Críticas**, Brasília, DF, v. 20, n. 43, p. 563-582, set./dez. 2014. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/linhascriticas/article/view/4389/4005>. Acesso em: 21 mar. 2022.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008. 200 p.

GRAEF, Aldino. Objetivos e características fundamentais do modelo das organizações sociais. **Parcerias Estratégicas**, Brasília, DF, v. 20, n. 41, p. 227-244, dez. 2015. Disponível em: http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias_estrategicas/article/viewFile/806/738. Acesso em: 13 set. 2021.

GUERRA, Agercicleiton Coelho. **A implementação do REUNI Na Universidade Federal do Ceará no contexto da contrarreforma da Educação Superior**. 2017. 136f. Dissertação (mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2017. Disponível em: <http://www.repositoriobib.ufc.br/00003b/00003bad.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2022.

GUSSI, Alcides Fernando. Apontamentos teórico-metodológicos para a avaliação de programas de microcrédito. **Revista Avaliação de Políticas Públicas (AVAL)**, Fortaleza, ano 1, v. 1, n. 1, p. 29-37, jan./jun. 2008. Disponível em: http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/22513/1/2008_art_afgussi.pdf. Acesso em: 3 jul. 2021.

HARVEY, David. O Estado neoliberal. *In*: HARVEY, David. **O Neoliberalismo: história e implicações**. Tradução: Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 2008. Cap. 3, p. 75-95. Disponível em: <https://www.uc.pt/feuc/citcoimbra/Harvey2008>. Acesso em: 3 dez. 2020.

HOLANDA, Francisco Uribam Xavier de. **O PT e a Lenda do Boto Cor de Rosa**. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2013. 160 p.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1969. 155 p. (Coleção Documentos Brasileiros).

INEP. **Censo da Educação Superior**: resumo técnico – 2003. Brasília, DF: INEP, 2003. Disponível em: http://download.inep.gov.br/download/superior/censo/2004/resumo_tecnico_050105.pdf. Acesso em: 19 jan. 2020.

INEP. **Censo da Educação Superior**: sinopse estatística – 2002. Brasília, DF: INEP, 2002. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em: 19 jan. 2020.

INEP. **Sinopse Estatística da Educação Superior 1995**. Brasília, DF: INEP, 1995. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>. Acesso em: 13 dez. 2020.

INEP. **Sinopse Estatística da Educação Superior 2005**. Brasília, DF: INEP, 2005. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas->

estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados. Acesso em: 10 jan. 2021.

INEP. **Sinopse Estatística da Educação Superior 2010**. Brasília, DF: INEP, 2010. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>. Acesso em: 13 dez. 2020.

KETTL, Donald F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: BRESSER PEREIRA, Luiz C.; SPINK, Peter K. (org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006. p. 75-122.

LEJANO, R. **Parâmetros para a análise de políticas**: a fusão de texto e contexto. Campinas: Ed. Arte Escrita, 2012.

LIMA JUNIOR, O. B. de. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 49, n. 2, p. 5-31, 2014. DOI 10.21874/rsp.v49i2.364. Disponível em: <https://revista.ena.gov.br/index.php/RSP/article/view/364>. Acesso em: 31 ago. 2021.

MARTINS, H. F. Burocracia e a revolução gerencial: a persistência da dicotomia entre política e administração. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 48, n. 1, p. 42-78, 2014. DOI 10.21874/rsp.v48i1.377. Disponível em: <https://revista.ena.gov.br/index.php/RSP/article/view/377>. Acesso em: 7 jun. 2022.

MENEZES, Ebenezer Takuno de. PAIUB (Programa de Avaliação Institucional). In: **DIEB**: Dicionário Interativo da Educação Brasileira - EducaBrasil. São Paulo: Midiamix Editora, 2001. Disponível em: <https://www.educabrasil.com.br/paiub-programa-de-avaliacao-institucional/>. Acesso em: 15 fev. 2022.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O Desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 12. ed. São Paulo: HUCITEC, 2010. 407 p.

MORAES, Alexandre de. **Reforma Administrativa**: Emenda Constitucional Nº 19/98. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2001. 144 p. (Fundamentos Jurídicos).

MOREIRA, N. P.; BENEDICTO, G. C. de; CARVALHO, F. de M. Discussão de alguns condicionantes da eficiência em universidades federais brasileiras a partir do Reuni. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 70, n. 3, p. 429-457, 2019. DOI 10.21874/rsp.v70i3.3314. Disponível em: <https://revista.ena.gov.br/index.php/RSP/article/view/3314>. Acesso em: 10 jun. 2022.

OLIVEIRA, Inês Barbosa de. **Boaventura & a educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2006. 164 p. (Pensadores & educação).

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV, 2005. 204 p.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. *In*: PINHEIRO, Wilhelm e Sachs (org.). **Brasil**: um século de transformações. São Paulo: Companhia das Letras, 2001. p. 222-259. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/00-73EstadoPatrimonial-Gerencial.pdf>. Acesso em: 20 out. 2019.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (org.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. 316 p.

RIGOTTO, Gaudêncio. A produtividade da escola improdutiva 30 anosdepois: regressão social e hegemonia às avessas. **Revista Trabalho Necessário**, Niterói, v. 13, n. 20, p. 206-233, 28 jun. 2018. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/trabalhonecessario/article/view/8619/6182>. Acesso em: 26 dez. 2020.

RISTOFF, Dilvo; GIOLO, Jaime. **Educação superior brasileira**: 1991 - 2004. Brasília, DF: Inep/Mec, 2006. 402 p. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/avaliacoes_e_exames_da_educacao_superior/educacao_superior_brasileira_1991_2004_para.pdf. Acesso em: 2 nov. 2020.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Análises de conteúdo e trajetórias institucionais na avaliação de políticas públicas sociais: perspectivas, limites e desafios. **CAOS - Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, Paraíba, v. 1, n. 17, p. 55-73, abr. 2011. Disponível em: http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/21343/1/2011_art_lcrodriques.pdf. Acesso em: 5 jul. 2021.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Método experiencial e avaliação em profundidade: novas perspectivas em políticas públicas. **Desenvolvimento em Debate**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 103-115, 2016. Quadrimestral. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dd/article/view/31893>. Acesso em: 31 ago. 2021.

ROTHEN, José Carlos; BARREYRO, Gladys Beatriz. Avaliação da educação superior no segundo governo Lula. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 114, p. 21-38, mar. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/H9JCnJBfDmwgBDc7hbqV43y/?lang=pt>. Acesso em: 12 mar. 2022.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A universidade do século XXI**: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011. 116 p. (Coleção Questões da Nossa Época). v. 11.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para uma Pedagogia do Conflito. *In*: SILVA, Luiz Eron da (org.). **Reestruturação curricular**: novos mapas culturais, novas perspectivas educacionais. Porto Alegre: Sulina, 1996. Cap. 1. p. 15-33.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. 14. ed. São Paulo: Cortez, 2013. 542 p.

SANTOS, Bruno Lima Patrício dos. A representação do REUNI no debate do ensino superior enquanto direito. **Educação em Revista**, Marília, v. 10, n. 1, p. 29-44, jan./jun. 2009. Semestral. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/educacaoemrevista/article/download/642/525>. Acesso em: 19 mar. 2022.

SCRUTON, Roger. A atitude conservadora. *In*: SCRUTON, Roger. **O que é conservadorismo**. Tradução: Guilherme Ferreira Araújo. São Paulo: É Realizações, 2015. Cap. 1. p. 45-64.

SÉCCA, Rodrigo Ximenes; SOUZA, Rodrigo Mendes Leal. Análise do setor de ensino superior privado no Brasil. **BNDES Setorial**, Rio de Janeiro, n. 30, p. 103-156, set. 2009. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/1943/2/BS%2030%20An%c3%a1lise%20do%20setor%20de%20ensino%20superior_P.pdf. Acesso em: 9 jan. 2021.

SILVA, Luiz Heron da; AZEVEDO, José Clóvis de; SANTOS, Edmilson Santos dos (org.). **Reestruturação curricular**: novos mapas culturais, novas perspectivas educacionais. Porto Alegre: Sulina, 1996. 296 p.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. *In*: SILVA, Maria Ozanira da Silva e (org.). **Pesquisa avaliativa**: aspectos teórico-metodológicos. São Paulo: Veras Editora; São Luiz: GAEPP, 2008. p. 89-177.

SOUSA, Camila Farias Martins de. **REUNI – Proposta de expansão universitária no governo Lula (2008 – 2012)**: a democratização do acesso em questão. 2017. 156 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado Acadêmico em Educação, Centro de Humanidades, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2017. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/24233>. Acesso em: 10 mar. 2021

SOUZA, Jessé. **A elite do atraso**: da escravidão à lava jato. Rio de Janeiro: Leya, 2017. 239 p.

TONEGUTTI, A. C., MARTINEZ, M. **A Universidade Nova, o REUNI e a queda da universidade pública**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2008. Disponível em: <http://www.ia.ufrj.br/ppgea/conteudo/conteudo-2008-1/Educacao-MII/Texto%209.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. **Universidade nova**: apresentação. Salvador: UFCB, 2009. Disponível em: <http://www.twiki.ufba.br/twiki/bin/view/UniversidadeNova/Apresentacao>. Acesso em: 14 mar. 2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ. **Formulário de apresentação da Proposta da UFC para o Programa REUNI**. Fortaleza: UFC, 2007. 127 p.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ. **Plano de desenvolvimento institucional (PDI)**. Fortaleza: UFC, 2022. Disponível em: <https://www.ufc.br/a-universidade/documentos-oficiais/313-plano-de-desenvolvimento-institucional-pdi>. Acesso em: 27 mar. 2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ. **Portaria nº 4117, de 27 de setembro de 2017**. Institui a Política de Governança da UFC. Fortaleza: UFC, 2017. Disponível em: <https://secretariadegovernanca.ufc.br/wp-content/uploads/2017/10/politica-de-governanca.pdf>. Acesso em: 4 fev. 2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ. **UFC em números: dados básicos 2007**. Fortaleza: UFC, 2007. Disponível em: <http://www.ufc.br/a-universidade/ufc-em-numeros/126-dados-basicos-2007>. Acesso em: 14 mar. 2021.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ. **UFC em números: dados básicos 2012**. Fortaleza: UFC, 2012. Disponível em: <http://www.ufc.br/a-universidade/ufc-em-numeros/3550-dados-basicos-2012>. Acesso em: 14 mar. 2021.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ. **A Secretaria**. Fortaleza: UFC, 2022. Disponível em: <https://secretariadegovernanca.ufc.br/wp-content/uploads/2017/10/politica-de-governanca.pdf>. Acesso em: 4 fev. 2022.

WAHRLICH, B. A reforma administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectivas – uma apreciação geral. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 49-59, 26 ago. 1984. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/10623/9612>. Acesso em: 2 set. 2021.

WEBER, Max (ed.). **O que é a burocracia**. Brasília, DF: CFA, 1991. 88 p. Disponível em: https://cfa.org.br/wp-content/uploads/2018/02/40livro_burocracia_diagramacao.pdf. Acesso em: 13 dez. 2020.

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO APLICADO COM OS SERVIDORES TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS ATIVOS

Prezado(a) Servidor(a)

Você está convidado(a) a responder este questionário anônimo que faz parte da coleta de dados da pesquisa para conclusão do Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas da UFC. O objetivo deste estudo é avaliar aspectos da modernização administrativa da Universidade Federal do Ceará pela ótica dos servidores técnico-administrativos que atuam nos ambientes administrativos da Faculdade de Medicina.

Caso você concorde em participar da pesquisa, leia com atenção os seguintes pontos:

- a) você é livre para, a qualquer momento, recusar-se a responder às perguntas que lhe ocasionem constrangimento de qualquer natureza;
- b) você pode deixar de participar da pesquisa e não precisa apresentar justificativas para isso;
- c) sua identidade será mantida em sigilo;
- d) caso você queira, poderá ser informado(a) de todos os resultados obtidos com a pesquisa, independentemente do fato de mudar seu consentimento em participar da pesquisa.

Dados sócio-demográficos e ocupacionais

1. Faixa etária:

21 a 30 anos ()

31 a 40 anos()

41 a 50 anos ()

51 a 60 anos ()

Acima de 60 anos ()

2. Escolaridade:

- () Ensino médio
 () Ensino Superior
 () Especialização
 () Mestrado
 () Doutorado

3. Há quantos anos é servidor público? ____ Quando ingressou na UFC? _____

4. Antes de ingressar no serviço público, trabalhou na iniciativa privada?

Sim () Não ()

5. Ingressou no serviço público por concurso? Sim () Não ().

6. Se não foi por concurso, qual a forma de ingresso? _____

7. Se graduado, qual a área de formação? _____

8. Qual o seu cargo de ingresso na UFC? _____

9. Qual função exerce na Famed/UFC? _____

As afirmativas a seguir, referem-se a mudanças implantadas na gestão da UFC a partir de 2008, com vistas à sua modernização administrativa, considerando a dimensão institucional. Assinale a opção que mais representa a sua visão sobre a contribuição de cada ação, para a racionalidade, objetividade e profissionalização dos serviços prestados pela Universidade.

10. As mudanças no modelo de gestão da UFC, como a implantação de uma política de Governança institucional e uniformização de processos, tem promovido melhoria da eficiência no alcance dos objetivos estratégicos e da efetividade do retorno social das ações da universidade.

()	()	()	()	()
Discordo	Discordo em	Indiferente	Concordo em	Concordo
totalmente	parte		parte	totalmente

Caso discorde em parte ou concorde em parte, cite em que aspecto(s)

11. A política de comunicação institucional da UFC, como criação de novos canais de diálogo e divulgação, reestruturação do portal da UFC e a mobilização para a padronização dos sites das unidades e dos e-mails institucionais tem melhorado o

nível de conhecimento e informação na sociedade e no público interno da Universidade.

<input type="checkbox"/>				
Discordo totalmente	Discordo em parte	Indiferente	Concordo em parte	Concordo totalmente

Caso discorde em parte ou concorde em parte, cite em que aspecto(s)

12. A uniformização dos processos, através da elaboração de manuais de procedimentos, *check-lists* e formulários, tem promovido racionalidade, efetividade e profissionalismo, no encaminhamento das demandas de trabalho.

<input type="checkbox"/>				
Discordo totalmente	Discordo em parte	Indiferente	Concordo em parte	Concordo totalmente

Caso discorde em parte ou concorde em parte, cite em que aspecto(s)

13. A informatização do fluxo de processos através dos sistemas (SIPAC/SEI) gerou eficiência e celeridade na gestão operacional dos processos na UFC.

<input type="checkbox"/>				
Discordo totalmente	Discordo em parte	Indiferente	Concordo em parte	Concordo totalmente

Caso discorde em parte ou concorde em parte, cite em que aspecto(s)

14. A implantação do Sistema de Gestão dos Recursos Humanos (SIGPRH) promoveu maior eficiência e controle na administração dos recursos humanos na UFC.

<input type="checkbox"/>				
Discordo totalmente	Discordo em parte	Indiferente	Concordo em parte	Concordo totalmente

Caso discorde em parte ou concorde em parte, cite em que aspecto(s)

15. A implantação do registro de frequência eletrônica na UFC promoveu melhoria no comprometimento e engajamento dos servidores com suas demandas de trabalho.

Discordo Discordo em Indiferente Concordo em Concordo
 totalmente parte parte totalmente
 Caso discordo em parte ou concorde em parte, cite em que aspecto(s)

16. As mudanças ocorridas no modelo de gestão da UFC introduziram processos, técnicas e/ou ferramentas de trabalho significativamente novas para os ambientes de trabalho administrativos.

 Discordo Discordo em Indiferente Concordo em Concordo
 totalmente parte parte totalmente

Caso discordo em parte ou concorde em parte, cite em que aspecto(s)

17. As mudanças introduzidas pela nova gestão da UFC modificaram significativamente os métodos de organização do trabalho e as rotinas laborais dos ambientes administrativos.

 Discordo Discordo em Indiferente Concordo em Concordo
 totalmente parte parte totalmente

Caso discordo em parte ou concorde em parte, cite em que aspecto(s)

As afirmativas a seguir, referem-se às mudanças implantadas na gestão da UFC a partir de 2008, com vistas à sua modernização administrativa, considerando as pessoas. Assinale a opção que mais representa a sua visão sobre essas mudanças.

18. Tem sido difícil compatibilizar a transição administrativa da UFC com os valores, práticas e experiências do modelo de gestão anterior.

 Discordo Discordo em Indiferente Concordo em Concordo
 totalmente parte parte totalmente

Caso discordo em parte ou concorde em parte, cite em que aspecto(s)

19. A transição do modelo de gestão da UFC tem incentivado o envolvimento, a profissionalização e a valorização dos servidores.

 Discordo Discordo em Indiferente Concordo em Concordo
 totalmente parte parte totalmente

Caso discordo em parte ou concorde em parte, cite em que aspecto(s)

20. A transição do modelo de gestão da UFC tem promovido maior comprometimento, respeito ao patrimônio público e conduta ética por parte dos servidores.

 Discordo Discordo em Indiferente Concordo em Concordo
 totalmente parte parte totalmente

Caso discordo em parte ou concorde em parte, cite em que aspecto(s)

21. Os atuais métodos de organização do trabalho e rotinas laborais dos ambientes administrativos têm promovido necessidade de capacitação e mudanças comportamentais.

 Discordo Discordo em Indiferente Concordo em Concordo
 totalmente parte parte totalmente

Caso discordo em parte ou concorde em parte, cite em que aspecto(s)

22. Como servidor(a) público, eu me sinto motivado(a) a comprometer-me e a capacitar-me visando contribuir efetivamente com as demandas de trabalho e com melhoria dos serviços prestados à sociedade.

 Discordo Discordo em Indiferente Concordo em Concordo
 totalmente parte parte totalmente

Caso discordo em parte ou concorde em parte, cite em que aspecto(s)

23. Eu já possuía as competências técnicas e comportamentais necessárias para exercer minhas funções dentro do novo cenário administrativo da UFC?

Discordo
totalmente

Discordo em
parte

Indiferente

Concordo em
parte

Concordo
totalmente

Caso discorde em parte ou concorde em parte, cite em que aspecto(s)

24. Eu já possuía conhecimento sistêmico da UFC (estrutura organizacional, normas e procedimentos vigentes, valores e metas institucionais).

Discordo
totalmente

Discordo em
parte

Indiferente

Concordo em
parte

Concordo
totalmente

Caso discorde em parte ou concorde em parte, cite em que aspecto(s)

25. Eu possuo conhecimento sistêmico da UFC (estrutura organizacional, normas e procedimentos vigentes, valores e metas institucionais).

Discordo
totalmente

Discordo em
parte

Indiferente

Concordo em
parte

Concordo
totalmente

Caso discorde em parte ou concorde em parte, cite em que aspecto(s)

Nesse espaço que se você poderá acrescentar informações que julgue pertinente:

APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO APLICADO COM OS SERVIDORES TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS APOSENTADOS

Prezado(a) Servidor(a)

Você está convidado(a) a responder este questionário anônimo que faz parte da coleta de dados da pesquisa para conclusão do Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas da UFC. O objetivo deste estudo é avaliar aspectos da modernização administrativa da Universidade Federal do Ceará pela ótica dos servidores técnico-administrativos que atuaram nos ambientes administrativos da Faculdade de Medicina.

Caso você concorde em participar da pesquisa, leia com atenção os seguintes pontos:

- a) você é livre para, a qualquer momento, recusar-se a responder às perguntas que lhe ocasionem constrangimento de qualquer natureza;
- b) você pode deixar de participar da pesquisa e não precisa apresentar justificativas para isso;
- c) sua identidade será mantida em sigilo;
- d) caso você queira, poderá ser informado(a) de todos os resultados obtidos com a pesquisa, independentemente do fato de mudar seu consentimento em participar da pesquisa.

Dados sócio-demográficos e ocupacionais

1. Faixa etária:

- () 21 a 30 anos
- () 31 a 40 anos
- () 41 a 50 anos
- () 51 a 60 anos
- () Acima de 60 anos

2. Escolaridade:

- () Ensino médio
- () Ensino Superior
- () Especialização
- () Mestrado
- () Doutorado

3. Por quantos anos foi servidor(a) público(a) na UFC? _____

4. Quando se aposentou? _____

5. Após a aposentadoria você passou a trabalhar para a iniciativa privada?

Sim () Não ()

Em caso afirmativo da resposta anterior, em que área de atuação profissional passou a trabalhar _____

6. Antes de ingressar no serviço público, trabalhou na iniciativa privada?

Sim () Não ()

7. Ingressou no serviço público por concurso? Sim () Não ()

Se não foi por concurso, qual a forma de ingresso? _____

8. Se graduado, qual a área de formação? _____

9. Qual era o seu cargo na UFC? _____

10. Qual função exercia na Famed/UFC ao se aposentar? _____

As afirmativas a seguir, referem-se a mudanças implantadas na gestão da UFC a partir de 2008, com vistas à sua modernização administrativa, considerando a dimensão institucional. Assinale a opção que mais representa a sua visão sobre a contribuição de cada ação, para a racionalidade, objetividade e profissionalização dos serviços prestados pela Universidade.

11. As mudanças no modelo de gestão da UFC, como a implantação de uma política de Governança institucional e uniformização de processos, promoveu melhoria da eficiência no alcance dos objetivos estratégicos e da efetividade do retorno social das ações da universidade.

()	()	()	()	()
Discordo totalmente	Discordo em parte	Indiferente	Concordo em parte	Concordo totalmente

Caso discorde em parte ou concorde em parte, cite em que aspecto(s)

12. A política de comunicação institucional da UFC, como criação de novos canais de diálogo e divulgação, reestruturação do portal da UFC e a mobilização para a padronização dos sites das unidades e dos e-mails institucionais melhorou o nível de conhecimento e informação na sociedade e no público interno da Universidade.

()	()	()	()	()
Discordo totalmente	Discordo em parte	Indiferente	Concordo em parte	Concordo totalmente

Caso discorde em parte ou concorde em parte, cite em que aspecto(s)

13. A uniformização dos processos, através da elaboração de manuais de procedimentos, check-lists e formulários, promoveu racionalidade, efetividade e profissionalismo, no encaminhamento das demandas de trabalho.

()	()	()	()	()
Discordo totalmente	Discordo em parte	Indiferente	Concordo em parte	Concordo totalmente

Caso discorde em parte ou concorde em parte, cite em que aspecto(s)

14. A informatização do fluxo de processos através dos sistemas (SIPAC/SEI) gerou eficiência e celeridade na gestão operacional dos processos na UFC.

()	()	()	()	()
Discordo totalmente	Discordo em parte	Indiferente	Concordo em parte	Concordo totalmente

Caso discorde em parte ou concorde em parte, cite em que aspecto(s)

15. A implantação do Sistema de Gestão dos Recursos Humanos (SIGPRH) promoveu maior eficiência e controle na administração dos recursos humanos na UFC.

<input type="checkbox"/>				
Discordo totalmente	Discordo em parte	Indiferente	Concordo em parte	Concordo totalmente

Caso discorde em parte ou concorde em parte, cite em que aspecto(s)

16. A implantação do registro de frequência eletrônica na UFC promoveu melhoria no comprometimento e engajamento dos servidores com suas demandas de trabalho.

<input type="checkbox"/>				
Discordo totalmente	Discordo em parte	Indiferente	Concordo em parte	Concordo totalmente

Caso discorde em parte ou concorde em parte, cite em que aspecto(s)

17. As mudanças ocorridas no modelo de gestão da UFC introduziram processos, técnicas e/ou ferramentas de trabalho significativamente novas para os ambientes de trabalho administrativos.

<input type="checkbox"/>				
Discordo totalmente	Discordo em parte	Indiferente	Concordo em parte	Concordo totalmente

Caso discorde em parte ou concorde em parte, cite em que aspecto(s)

18. As mudanças introduzidas pela nova gestão da UFC modificaram significativamente os métodos de organização do trabalho e as rotinas laborais dos ambientes administrativos.

<input type="checkbox"/>				
Discordo totalmente	Discordo em parte	Indiferente	Concordo em parte	Concordo totalmente

Caso discorde em parte ou concorde em parte, cite em que aspecto(s)

As afirmativas a seguir, referem-se às mudanças implantadas na gestão da UFC a partir de 2008, com vistas à sua modernização administrativa,

considerando as pessoas. Assinale a opção que mais representa a sua visão sobre essas mudanças.

19. Foi difícil compatibilizar a transição administrativa da UFC com os valores, práticas e experiências do modelo de gestão anterior.

Discordo totalmente
 Discordo em parte
 Indiferente
 Concordo em parte
 Concordo totalmente

Caso discordo em parte ou concorde em parte, cite em que aspecto(s)

20. A transição do modelo de gestão da UFC incentivou o envolvimento, a profissionalização e a valorização dos servidores.

Discordo totalmente
 Discordo em parte
 Indiferente
 Concordo em parte
 Concordo totalmente

Caso discordo em parte ou concorde em parte, cite em que aspecto(s)

21. A transição do modelo de gestão da UFC promoveu comprometimento, respeito ao patrimônio público e conduta ética por parte dos servidores.

Discordo totalmente
 Discordo em parte
 Indiferente
 Concordo em parte
 Concordo totalmente

Caso discordo em parte ou concorde em parte, cite em que aspecto(s)

22. No período em que você se aposentou, os métodos de organização do trabalho e rotinas laborais dos ambientes administrativos demandavam necessidade de capacitação continuada e mudanças comportamentais.

Discordo totalmente
 Discordo em parte
 Indiferente
 Concordo em parte
 Concordo totalmente

Caso discordo em parte ou concorde em parte, cite em que aspecto(s)

23. Como servidor público, eu me senti motivado(a) a comprometer-me e a capacitar-me visando contribuir efetivamente com as demandas de trabalho e com melhoria dos serviços prestados à sociedade.

<input type="checkbox"/>				
Discordo totalmente	Discordo em parte	Indiferente	Concordo em parte	Concordo totalmente

Caso discordo em parte ou concorde em parte, cite em que aspecto(s)

24. Eu já possuía as competências técnicas e comportamentais necessárias para exercer minhas funções dentro do novo cenário administrativo da UFC.

<input type="checkbox"/>				
Discordo totalmente	Discordo em parte	Indiferente	Concordo em parte	Concordo totalmente

Caso discordo em parte ou concorde em parte, cite em que aspecto(s)

25. Eu já possuía conhecimento sistêmico da UFC (estrutura organizacional, normas e procedimentos vigentes, valores e metas institucionais).

<input type="checkbox"/>				
Discordo totalmente	Discordo em parte	Indiferente	Concordo em parte	Concordo totalmente

Caso discordo em parte ou concorde em parte, cite em que aspecto(s)

26. A minha decisão pela aposentadoria sofreu influência desse processo de modernização administrativa que ocorreu na UFC.

<input type="checkbox"/>				
Discordo totalmente	Discordo em parte	Indiferente	Concordo em parte	Concordo totalmente

Caso discordar em parte ou concordar em parte, cite em que aspecto(s)

27. Que aspectos você destacaria como influenciadores da sua decisão de se aposentar?

Nesse espaço que se você poderá acrescentar informações que julgue pertinente

APÊNDICE C – ROTEIRO DO GRUPO FOCAL

1. Qual era a sua função na UFC e qual era a sua estrutura de trabalho no governo FHC?
2. Quais as principais dificuldades para realizar o seu trabalho e atingir os objetivos do seu setor?
3. O que mudou durante a gestão do governo Lula?
4. Se houve mudança, a que você atribui essas mudanças?