

Gestão democrática na universidade pública: influências de outros campos na construção de um modelo

Democratic management in the public university: influences of other fields in the construction of a modelo

Raimunda Maria da Cunha Ribeiro^a

Editores

Maria Inês Côrte Vitoria PUCRS, RS, Brasil Pricila Kohls dos Santos PUCRS, RS, Brasil

Equipe Editorial

Rosa Maria Rigo PUCRS, RS, Brasil

ISSN 2179-8435



Este artigo está licenciado sob forma de uma licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional, que permite uso irrestrito, distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que a publicação original seja corretamente citada. http://creativecommons.ora/licenses/by/4.0/deed.pt BF

RESUMO

Considerando a universidade como uma instituição complexa, implica atentarmos para a exigência de uma gestão profissional, cujos fundamentos estão balizados pelos princípios da administração. O objetivo deste estudo se configura em compreender o modelo de gestão democrática na universidade pública a partir de elementos advindos do campo da administração de empresas, da sociologia e das políticas educacionais. A metodologia se baseia na abordagem qualitativa e a técnica de coleta de dados é a entrevista, realizada com reitores de 10 universidades, incluindo federais e estaduais. As instituições contempladas são: UFC, UECE, UFAM, UEA; UFRGS, UERGS, UFMG, UEMG, UFG, e UEG. Da forma como organizam e estruturam a gestão, as universidades públicas brasileiras tornam-se instituições semelhantes; em alta medida, adaptam-se, de maneira a atender às necessidades de seu contexto, confrontando-o, por vezes, ou em conformidade com ele.

Palavras-chave: Gestão democrática; Universidade pública; Construção de um modelo.

ABSTRACT

Considering the university as a complex institution, it implies attending to the requirement of a professional management, whose foundations are based on the principles of the administration. The purpose of this study was to understand the model of democratic management in the public university based on elements from the field of business administration, sociology and educational policies. The methodology was based on the qualitative approach and the technique of data collection was the interview conducted with rectors of 10 universities, including federal and state. The institutions contemplated were: UFC; UECE; UFAM; UEA; UFRGS; UERGS; UFMG; UEMG; UFG; UEG. Brazilian public universities, in the way they organize and structure management, become similar institutions; to a large extent, adapt to meet the needs of their context, sometimes confronting or conforming to it.

Keywords: Democratic management. Public university. Construction of a model.

Doutora em Educação. Professora da Universidade Estadual do Piauí no curso de Pedagogia. Coordenadora do Grupo de Estudos e Pesquisas Educacionais (CNPq). Membro da Rede Mapa, uma pesquisa em rede, cuja temática é a gestão dos sistemas municipais de ensino.

Introdução

A s concepções de gestão da universidade, em alta medida, sofrem influência dos princípios das teorias da administração de empresas. Taylor (1990), Fayol (1965), Drucker (1975) e Chiavenato (2004) fundamentam esse debate. Administração significa organização de um processo através de planejamento, cujos objetivos, metas e estratégicas são claramente definidos. O termo gestão é um viés da administração, porém, com o foco no processo político-administrativo, na prática social, histórica e cultural. Este estudo tem por objetivo compreender o modelo de gestão democrática na universidade pública, a partir de elementos advindos do campo da administração de empresas, da sociologia e das políticas educacionais.

A metodologia se baseia na abordagem qualitativa, e a técnica de coleta de dados é a entrevista semiestruturada. Como pesquisa qualitativa, a princípio, propôs-se fazer um estudo de ordem teórica acerca de alguns conceitos fundamentais para se delinear a discussão sobre gestão democrática na universidade pública, cujas representações estão nos **Quadros 1** a **7**, extraídas das falas dos sujeitos na ocasião das entrevistas. Com a finalidade de manter um contato direto com o objeto de estudo, foram realizadas entrevistas com reitores de 10 instituições, cinco federais e cinco estaduais (UFC, UECE, UFAM, UEA, UFRGS, UERGS, UFMG, UEMG, UFG e UEG), nas cidades de Fortaleza, Manaus, Porto Alegre, Belo Horizonte e Goiânia. Dentre outros aspectos abordados durante as entrevistas, um está contemplado, especificamente, neste artigo: como está estruturada e como funciona a gestão da universidade. As entrevistastinham por objetivo conhecer, a partir de certa aproximação com a instituição, a natureza da gestão das universidades selecionadas.

Os dados foram analisados a partir da técnica de análise de conteúdos na perspectiva de Bardin (2009). Essa técnica refere-se a um conjunto de procedimentos de análise, com vistas a descrever o conteúdo de uma dada mensagem. Trata-se da análise da descrição de conteúdos de entrevistas ou de documentos, como é o caso deste estudo, com a perspectiva de compreender, inclusive, elementos subjacentes ao texto.

Gestão da universidade pública: perspectiva teórica

Para iniciar esta reflexão, parte-se de definições do termo administração à luz de pensadores clássicos, como forma de entender as influências desses conceitos no campo da gestão da universidade, especialmente a pública, objeto deste estudo. Tomem-se como exemplo as teorias de Taylor (1990), Fayol (1965), Drucker (1975) e Chiavenato (2004). A abordagem clássica da administração cobre duas áreas distintas: a operacional, de Taylor (1990), com ênfase nas tarefas; e a administrativa, de Fayol (1960), com ênfase na estrutura organizacional. Para Drucker (1975),

administração é uma arte liberal, na qual pode-se entender que a arte está na prática e na aplicação. Chiavenato (2004) traduz o conceito de administração como a condução racional das atividades de uma organização, seja ela lucrativa ou não lucrativa.

Como, então, dizer que aspectos da administração e do campo econômico influenciam na estrutura da gestão da universidade pública, cujas influências, via de regra, vêm do campo político, cultural, social e pedagógico? Se não há resposta totalizadora para esta pergunta, pode-se dizer que a história da universidade brasileira tem se pautado por elementos os mais diversos, de forma que a organização da gestão dessa instituição tem se delineado em conformidade cominfluências históricas, sociais, políticas e também econômicas.

A institucionalização da universidade brasileira ocorreu por processo de unificação de instituições e, como tais, já traziam consigo certa estrutura funcional, administrativa e acadêmica, comportando, assim, certas diferenças. Ao longo do tempo foi preciso juntar esforços para homogeneizar procedimentos, práticas e rotinas administrativas. Fávero (2006) reconhece, entretanto, que a universidade é convocada a ser palco de discussões sobre a sociedade, tanto do ponto de vista teórico quanto prático. A universidade nasce, portanto, para se constituir em espaço de investigação científica e de produção de conhecimento, em alta medida, em atendimento às demandas dos campos social e econômico.

O ensino superior no Brasil, a princípio, não se organizou sob a forma de universidade, e seu formato permaneceu sendo o dos cursos voltados para a formação de profissões de cunho mais tradicional. Dados de Sampaio (1991, p. 7) demonstram que, nas três primeiras décadas do século XX, o número de estabelecimentos de ensino superior passou de 24 para 133, sendo que 86 deles foram criados ao longo do século. Barreto e Filgueira (2007) trazem essa discussão no sentido de se compreender que o nome universidade somente passou a ser utilizado para conjuntos de escolas superiores, ao mesmo tempo em que se reconhece que as universidades brasileiras fundadas no século passado não surgiram do nada.

A transferência da sede do poder metropolitano para o Brasil, e a emergência do Estado Nacional geraram a necessidade de se modificar o ensino superior herdado da Colônia (CUNHA, 2007). Assim, o ensino superior nasceu sob o signo do estado nacional, dentro ainda dos marcos da dependência cultural em relação a Portugal. Somente no ano de 1915, a Reforma Carlos Maximiliano dispõe sobre a criação de uma universidade, através do Decreto nº 11.530/1915.

Vale lembrar que da proclamação da República, em 1891, até o início da era Vargas, a educação brasileira vivia sob a influência positivista. Foi também sob essa influência que surgiram os primeiros estabelecimentos de ensino superior no Brasil com o nome de universidade, sendo a do Rio de Janeiro (1920) e a de Minas Gerais (1927) as que vingaram (FÁVERO, 2006). Segundo Cunha (2007), a proclamação da República criou uma ordem

jurídica que, liberando antigos anseios federativos, propiciou iniciativas de criação de instituições de ensino superior em diversos estados. Como exemplos, podem-se citar: a Universidade de Manaus (Manaós), criada em 1909, no auge da prosperidade resultante do ciclo da borracha; a Universidade de São Paulo (1934); e a do Paraná (1912).

Com a instituição, em 1930, do Ministério da Educação e Saúde Pública, o então, ministro Francisco Campos, elaborou e implementou reformas no ensino, inclusive no ensino superior. A universidade teria uma função para além do ensino, devendo, portanto, envolver preocupações de pura ciência e de cultura desinteressada (FÁVERO, 2006). Cunha (2007) destaca que a universidade desse período necessitaria promover uma rigorosa articulação entre instituições de ensino, mútua comunicação de professores, formando docentes para o ensino secundário e, principalmente, contendo institutos nos quais se desenvolvesse a cultura livre e desinteressada.

Podemos citar, pelo menos, dois dispositivos legais, à época, decisivos para a reorientação e reorganização do ensino superior no país: o Decreto-Lei nº 19.851/1931 e o Decreto-Lei nº 19.852/1931. O primeiro diz respeito à criação do Estatuto das Universidades Brasileiras, o qual estabelecia os padrões de organização das instituições de ensino superior no país. O segundo dispunha a respeito da organização da Universidade do Rio de Janeiro. O Estatuto admitia duas formas de organização do ensino superior: a universidade, forma própria desse ensino, e o instituto isolado. A universidade poderia ser oficial ou livre. Segundo Cunha (2007), a oficial seria aquela mantida pelo governo federal ou pelo estadual. A universidade livre seria mantida por fundações ou associações particulares.

Em 1937, foi criada a Universidade do Brasil, para dar sentido a uma função de caráter nacional e tornar-se padrão; dava continuidade à Universidade do Rio de Janeiro, criada na década de 1920. Com isso, o governo pretendia implantar em todo o país um padrão nacional de ensino superior e estabelecer, em certa medida, um sistema de controle de qualidade desse ensino. Para Mendonça (2000), tal questão remete, por um lado, à discussão sobre as finalidades dessa instituição e, por outro, à complicada relação entre a universidade e o Estado. No final dos anos 1940 e início dos anos 1950, conforme dispõe Fávero (2006), começavam a se esboçar nas universidades algumas tentativas de luta por uma autonomia universitária. É considerado um dos períodos mais críticos da universidade brasileira, assim afirma Mendonça (2000), quando se refere ao período de 1920 a 1968. Porém, foi a partir de 1964 que o cenário cultural nas universidades passou a sofrer drásticas mudanças, principalmente, por causa do impacto surtido pelo golpe militar, como repressão e privatização.

A Reforma Universitária de 1968 produziu efeitos paradoxais no ensino superior brasileiro. Segundo Martins (2009), por um lado, modernizou uma parte significativa das universidades federais e determinadas instituições

estaduais e confessionais, que incorporaram gradualmente as modificações acadêmicas propostas pela reforma. Por outro lado, abriu condições para o surgimento de um ensino privado, outro sistema de ensino estruturado nos moldes de empresas educacionais voltadas para a obtenção de lucro econômico e para o rápido atendimento de demandas do mercado educacional.

Após experimentar um forte impulso expansionista durante os anos 1970, na década seguinte passou por um período de franco arrefecimento, chegando quase a uma situação de estagnação do número de matrículas na graduação (MARTINS, 2009). Mudanças significativas na área do ensino superior vêm sendo implementadas desde o governo de Fernando Henrique Cardoso, particularmente, pela Reforma do Estado na década de 1990. Sguissardi (2009) chama a atenção para a compreensão das reformas pontuais, que nos últimos anos, por obra e consequência das ações, estão sendo implementadas, por hipótese bastante plausível, em boa medida, sob pressão dos ajustes do capitalismo global, da mundialização do capital e da lógica do mercado.

As universidades públicas continuam passando por períodos de transformações, resultados de significativas mudanças de comportamento da sociedade, mudanças no setor da economia, da política e da ciência. Percebe-se que tais mudanças podem não ser tão intensas ou tão rápidas, assim como se refere Finger (1997), ao reconhecer que a universidade se caracteriza como uma instituição conservadora por excelência, de forma que a gestão universitária ainda é bastante centralizadora, burocrática e governamental. Em outra direção, Lindo (1998) explica que a sociedade atual experimenta mudanças em diversos paradigmas – científicos, culturais, políticos e sociais – que devem ser devidamente incorporados pela universidade no momento de rever sua missão, suas funções e seus objetivos.

A partir dessas considerações teóricas, passa-se à análise das representações contidas nas falas dos sujeitos sobre a temática gestão da universidade pública.

Gestão da universidade pública: vozes dos sujeitos

Os quadros a seguir demonstram o que os sujeitos consideram importante no debate sobre o modelo de gestão da universidade pública. Para a organização da análise, levou-se em consideração as seguintes categorias: diálogo com o poder público, estrutura e funcionamento, participação, autonomia financeira, democracia, unidades acadêmicas, desafios.

O **Quadro 1** demonstra exemplos de que a universidade tem se organizado para estabelecer o diálogo com a sociedade e com o governo, no sentido de adequar-se ao seu tempo.

Quadro 1. Gestão da universidade e o diálogo com o poder público

Gestão da universidade

Diálogo com o poder público O diálogo da universidade com o poder público é bom, ótimo, facilita muito. Agora com o governador anterior era um drama, ele ajudou muito financeiramente, nosso investimento, nosso custeio, mas vida política, o relacionamento [...]. Ele nunca recebeu nenhum reitor (P1).

Para alguns setores do governo, a universidade seria passível de uma forma de gestão muito dada pela alternância de poder do Estado, como se o governador pudesse nomear, e ele tem poder de nomear, porque a nomeação passa por ele, mas feita a partir de uma eleição, formada a lista tríplice [...]. Está fora de cogitação a nomeação do governador sem processo democrático. Há a expectativa de indicação para cargos de diretor de *campus* e a gente começou também a trabalhar internamente e dizer que as regras da universidade não são essas, são de outra ordem. O governo foi assimilando que a universidade tem autonomia de gestão balizada por instrumento legal (P7).

Fonte: Entrevista com os gestores das IESs.

Para que a relação entre a universidade e a sociedade seja dialógica, alguns critérios precisam ser respeitados: promoção da cultura científica, técnica e humana; proposições de alternativas para os problemas sociais; democracia e luta contra a exclusão social; promoção da ética e da responsabilidade social; concepção emancipatória. É nesse sentido que Finger (2006) aponta algumas soluções alternativas de gestão, para que a universidade seja realmente essa instituição posta a servir à sociedade. Do contrário, a complexidade, que é própria de uma instituição pública, suscita questionamentos referentes à área da gestão, o que provavelmente inclui a busca de soluções, para que possam se adequar a uma sociedade em constante mutação.

Nesse sentido, a universidade tem características peculiares, as quais consideram a estrutura da capital e a estrutura do interior. Essa estrutura está disposta no Estatuto da instituição, que a define como sendo ou não multicampi ou regionalizada, como se pode perceber a partir das falas do **Quadro 2**.

Quadro 2. Gestão da universidade: estrutura e funcionamento

Gestão da universidade

Estrutura e uncionamento

Trabalhamos em sete regiões, cada região tem um diretor regional; cada região pode ter mais de um campus (P5).

O antigo campus [...] é chamado de Regional [...]; para essa Regional tem mais de um campus, assim como outras. Após a reformulação do Estatuto, é essa a terminologia que adotamos. Então temos a Universidade [...] estruturada em Regionais. [...] Nós temos a estrutura muito semelhante às demais universidades brasileiras: pró-reitorias, assessorias, pró-reitor adjunto e órgãos vinculados a cada uma das pró-reitorias [...]. Isso vale para todas as regionais, que estão estruturadas em termos de unidades acadêmicas, não em termos de centro, como acontece em algumas universidades (P10).

Fonte: Entrevista com os gestores das IESs

Tanto as "regionais" quanto os "campi" são dependentes da administração central, apesar de a universidade já considerar certo grau de descentralização na estrutura e no funcionamento da gestão. Uma questão que se pode

observar é que administração superior nem sempre consegue chegar diretamente atodas as unidades do interior e, quando chega, não significa que a presença seja frequente. A comunicação entre a administração central e as unidades, os *campi* ou as regionais localizadas no interior de cada estado, por vezes, acontece pela via do uso da tecnologia da comunicação. Ocorre por meio de videoconferências, dadas as dificuldades de acesso que a reitoria tem de chegar até esses espaços, muitas vezes, pela distância e, também, pela precariedade de acesso.

Outro aspecto diz respeito à representatividade, prevista no Estatuto e no Regimento Interno dos vários segmentos: docentes, discentes e técnicos administrativos. A sociedade civil participa por intermédio de órgãos ligados ao governo, ao setor produtivo, ao setor educacional e às Fundações de Apoio e Amparo à Pesquisa. Essa representatividade se replica nas estruturas do interior, seja regional ou *campus*. A gestão democrática, como paradigma de governança da universidade pública, implica a participação dos agentes sociais nela envolvidos. Pode-se, assim, perceber o demonstrativo do **Quadro 3**.

Quadro 3. Gestão da universidade e participação

Gestão da universidade

É uma gestão participativa, porque é pautada numa estrutura colegiada. As decisões são todas tomadas nos Conselhos (P4).

O Conselho Superior é o órgão máximo nas tomadas de decisão (P10).

Em cada regional do interior, nós temos um diretor regional, e nas regionais se procura replicar um pouco essa estrutura que nós temos aqui [...] também, muito embora não sejam chamadas de pró-reitorias, mas são chamadas de coordenações correspondentes: de graduação, pós-graduação, de pesquisa e inovação, administração e finanças [...]. Há semelhança, seguindo a mesma estrutura (P10).

Estamos pautados numa proposta de trabalhar uma gestão compartilhada (P5).

cipação

De acordo com o estatuto, a gestão da universidade deve ser democrática e de maior transparência possível. A atual gestão colocou em seu plano de gestão a ampliação da gestão democrática, das possibilidades de participação de toda a comunidade, reforçando aquilo que está presente no estatuto, mas de uma forma prática. O modelo de gestão da universidade se baseia basicamente por decisões colegiadas [...] nos *campi* e as decisões colegiadas também na gestão da administração central (P9).

[...] um aspecto importante a frisar é o grau de descentralização das decisões da universidade. Isso tem a ver com uma influência histórica e tem a ver com uma decisão política. [...]. As coisas não procedem de uma forma linear e burocrática em que o administrador mais alto determine e a instância lá na base cumpra. [...] você tem um processo em que cada uma dessas instâncias, cada departamento, cada unidade se faz representada nos órgãos colegiados superiores e nos órgãos colegiados que são próprios, que por sua vez, decidem o futuro da universidade e leva, então, para as unidades as determinações, mas que sempre contempla a diversidade (P8).

Além dos diretores, tem também representação por segmentos de docentes, pelo nível de vinculação deles dentro da universidade (especialistas, mestres e doutores); eles têm que é dada pelo Regimento [...]. Eu avalio como sendo um espaço democrático pela representação docente, não só na capital, como também no interior [...] (P7).

Na área da administração orçamentária e financeira da universidade, a descentralização aparece com bastante ênfase. A universidade tem 44 unidades gestoras. Desde a implantação do Ceaf (1986), a universidade já começou a trabalhar essa descentralização, que é histórica (P8).

Fonte: Entrevista com os gestores das IESs.

A diversidade na gestão democrática conflui para uma estrutura de representatividade dos segmentos docente, discente e técnico administrativo, assim como para as diferentes unidades, configurando-se no caráter descentralizador que traduz a gestão colegiada. Talvez seja este o aspecto mais desafiador no contexto da gestão, mas que é, ao mesmo tempo, um aspecto que responde pela natureza mesmo da vida universitária. O que transforma a universidade, conforme Zabalza (2004), ao menos a universidade pública, em um ambiente absolutamente atípico no âmbito das organizações, é o alto nível de democracia que se impregnou em sua gestão e em sua dinâmica interna.

A organização da universidade pública é pautada por uma forma de gestão específica, considerando sua complexidade e suas contradições. Entende-se, portanto, que a universidade, especificamente a pública, precisa estabelecer democraticamente suas regras e suas normas para que, assim, possa, segundo Durhan (2006), ser reconhecida externamente pelos poderes constituídos, na dupla dimensão da política e da ideologia. Nesse sentido, reportam-se alguns sujeitos da pesquisa, através de suas falas contidas no **Quadro 4**.

Quadro 4. Gestão da universidade e autonomia financeira

Figure 1 Page 1 Page 1 Page 2 Page 2

Fonte: Entrevista com os gestores das IESs.

A forma como é elaborado e aprovado o orçamento da universidade varia entre as esferas. Na esfera federal, o orçamento é elaborado pelo MEC, ou seja, as universidades federais recebem os recursos por meio de uma matriz, na quala principal variável para definir qual é o valor do orçamento da universidade é o número de alunos que ela tem. Há outras variáveis também, mas esta é a mais importante, que leva em conta os alunos com algumas qualificações, quer dizer, não é o aluno-cabeça, é o aluno equivalente. Nesse modelo, o aluno do curso de Medicina tem maior peso

que o aluno de Pedagogia, por exemplo (quem define isso é o MEC). Com base nesses critérios, nessas definições, a universidade do sistema federal, a depender do número de alunos equivalentes que tem, receberá uma fração equivalente dentro do orçamento designado pelo MEC. Embora a própria universidade federal consiga ver esse procedimento como democrático, as singularidades e as especificidades replicam as designaldades.

Já as universidades estaduais dependem diretamente dos recursos que advêm do orçamento estadual, sendo a Assembleia Legislativa Estadual a instituição que define e aprova quanto a universidade vai poder gastar por ano. Entre as universidades estaduais, os recursos são extremamente desiguais, já que se tem, no Brasil, uma desigualdade social e econômica muito visível entre os estados. De um lado, os estados mais ricos podem disponibilizar, para a sociedade, uma universidade de excelência; de outro lado, os estados mais pobres, de limitada condição econômica, também limitam consideravelmente a definição da política universitária das universidades estaduais.

Como bem diz Durhan (2006), a autonomia administrativa tem como corolário a autonomia de gestão financeira. Isso quer dizer que, sem a possibilidade de distribuir internamente os recursos de seu orçamento, sem a capacidade de decidir sobre o montante relativo a ser dispendido com a melhora das condições salariais, aumento do corpo docente e de servidores técnico-administrativos, equipamentos, laboratórios, bibliotecas, assistência aos estudantes, as universidades dificilmente podem estabelecer suas próprias prioridades, confrontando as demandas diversas. Dentro do debate, apoia-se também nos argumentos de García, Libien e Maldonado (2009), quando se reportam à ideia de que a autonomia é a faculdade que possuem as universidades públicas para autogovernar-se, ter suas próprias normas, designar suas autoridades, determinar sua política universitária.

Quanto aos aspectos relacionados à temática da democracia, os participantes fazem também referência a democracia do ensino, democracia e desenvolvimento e uso da tecnologia a favor da democracia, como se pode constatar nas falas do **Quadro 5**, como indicações propositivas da universidade pública.

Para Meyer Jr. (2014), as universidades têm em sua complexidade e gestão dois de seus maiores desafios: a complexidade está relacionada à natureza dessas organizações, sua estrutura, processo e comportamento de atividades intelectuais; a administração, por seu papel de promover a captação de recursos e utilizá-los de forma que a instituição possa cumprir sua missão social e educacional.

A democracia da universidade pública se traduz através da operacionalização dos Conselhos. Gestão democrática e autonomia universitária são princípios defendidos na Constituição Federal de 1988, assim como na LDB nº 9.394/96, como possibilidade de promover a participação e o envolvimento dos diversos segmentos da comunidade acadêmica. No entanto, a legislação não especifica as normas reguladoras do paradigma da gestão democrática. Por isso, a universidade tem acreditado na democracia como uma forma de expansão de seus *campi* ou regionais, como possibilidade de vez e voz dos segmentos da comunidade acadêmica e, ainda, como forma de aprimorar a comunicação e aproximar as pessoas.

Quadro 5. Gestão da universidade e democracia

Gestão da universidade

Nós temos uma sala dos Conselhos equipada para videoconferência. [...]. É uma forma de todos participarem dos processos. Nós, do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão, estamos dialogando com quem está lá na unidade do interior. Como professor, eu vejo isso como participação. A tecnologia também facilita muito, para que a gente possa dar conta dos processos que são, às vezes, complexos, de uma forma mais democrática e participativa (P7).

A gente ministra outros cursos através de uma tecnologia que a universidade desenvolveu internamente, que até foi premiada pela Unesco[...]. Esse processo de nós levarmos educação para esses municípios (do interior) em que nós não temos um prédio físico (P3).

Ela tem já uma estrutura física muito espalhada (pelo interior do estado). [...]. E sempre seus cursos voltados para as demandas regionais, e isso é excelente do ponto de vista do desenvolvimento regional (P5).

Os cursos não são perenes. Então alguns cursos têm ingresso, no mínimo três turmas, e depois, talvez, encerre ali e, então, dificulta a aquisição de pessoas, mas em termos de desenvolvimento é excelente (P5).

A gente tem que inventar o tempo todo sem perder de vista a autonomia regulada pelos órgãos [...], ao mesmo tempo em que a gente tem que ter muita criatividade para poder garantir o processo mais democrático na universidade. [...]. Temos a exata impressão de que é preciso fortalecer a universidade no interior. Não podemos abandonar demandas que são legítimas e históricas da capital (P7).

A gente procura reproduzir o mesmo modelo internamente. Essa autonomia e independência vale para o orçamento da universidade, e de novo eu diria que esta é a prática mais comum entre as universidades. [...]. Quando implantamos essa medida alguns anos atrás, acho que foi uma das primeiras a tomar essa atitude de descentralizar os recursos orçamentários (P10).

Fonte: Entrevista com os gestores das IESs.

Outra questão observada quanto à organização da gestão das universidades, especificamente as federais, é quanto à criação de unidades acadêmicas em substituição àdepartamentalização. Essas mudanças ocorrem mediante mudanças no próprio Estatuto da universidade, documento que prevê a organização da instituição, porque, de uma forma ou de outra, a universidade tem adotado em seu modelo de organização da gestão práticas de interações sociais, ideológicas e políticas, como se pode ver no **Quadro 6**.

Quadro 6. Gestão da universidade e unidades acadêmicas

Gestão da universidade

Jnidades

Não é o mais comum hoje. Nós tivemos alguns anos atrás uma reforma estatutária anterior à política de diminuir a departamentalização da universidade. E aí nós nos estruturamos em torno das unidades acadêmicas (P10).

Hoje nós contamos com dois tipos de estrutura: a estrutura departamental e a outra que são os colegiados e o conselho diretor. Essa estrutura nasceu lá com as unidades do interior, ou seja, o interior não tem estrutura departamental, ele tem as coordenações acadêmicas administrativas e o Conselho Diretor. Na capital, a maioria são as estruturas de departamentos. E algumas delas já aderiram à estrutura do interior, com o Conselho Diretor e as coordenações administrativas (P4).

Fonte: Entrevista com os gestores das IESs.

Para Dias Sobrinho (2015), a universidade é um dos espaços públicos cuja função é suscitar o pensamento crítico a partir das diferentes visões de mundo e de diferentes ideologias. Por isso, reconhece-se a necessidade de a universidade se reconfigurar, para dar conta de exercer seu papel na promoção do desenvolvimento e na descentralização da produção do conhecimento e do saber. De outra feita, Lindo (1998) recupera a necessidade de uma articulação orgânica entre a comunidade científica, o Estado, os atores econômicos, as organizações sociais, a fim de evitar a dissociação entre o discurso e a ação. Nessa discussão, estão os argumentos de Chiarini e Vieira (2012), considerando a universidade como espaço vital, não somente na formação profissional, mas também na geração de conhecimentos técnico-científicos para o desenvolvimento socioeconômico.

Uma universidade fechada em si mesma não atende à sociedade no que se considere o desenvolvimento em suas múltiplas dimensões, uma vez que a eficácia dessa instituição depende fundamentalmente da articulação com a sociedade. É nesse sentido que Dias Sobrinho (2015) argumenta que a universidade justifica a sua existência ao cumprir suas responsabilidades sociais. Isso é feito, continua, por meio da vivência de valores existenciais e humanos e, por vocação e demanda, pela produção e socialização dos conhecimentos. Nessedebate, concorda-se com Chiarini e Vieira (2012) por considerarem a universidade como espaço vital, não somente na formação profissional, mas também na geração de conhecimentos técnico-científicos para o desenvolvimento socioeconômico. São, portanto, agentes basilares e auxiliam o processo de criação e disseminação, tanto de novos conhecimentos quanto de novas tecnologias.

Defendendo a ideia de que o papel da universidade é desenvolver os processos relacionados à produção do conhecimento, Suarez (2009) discute que os processos de inovação, descoberta e produção de conhecimento estão localizados fundamentalmente nas instituições universitárias e que a produtividade acadêmica está associada não somente à busca de saberes, mas à formação de produtores cognitivos identificados com as necessidades do desenvolvimento nacional e local.

São muitos os desafios da gestão da universidade para manter-se em pleno funcionamento, no que diz respeito ao atendimento às demandas sociais, em atenção ao conhecimento que produz e para quem produz e na ênfase que dá ao desenvolvimento. Para Dias Sobrinho (2015), compete à universidade a missão de formar pessoas com alto sentido cultural, moral e político de cidadania e contribuir para a solução de problemas da coletividade. Portanto, a universidade precisa ter uma missão mais ampla, indo além do desenvolvimento econômico local e regional. Toda essa discussão permite entender que a universidade se encontra diante de desafios, os quais precisa superar para, assim, promover suas responsabilidades públicas. O **Quadro 7** apresenta, com vistas nas falas dos sujeitos, os principais desafios da universidade pública no Brasil.

Quadro 7. Gestão da universidade: desafios

Gestão da universidade

Ser proativa não significa pensar o futuro. Você pode ser proativo para tentar resolver a herança do passado também (P1).

safios

Esta universidade cresceu de forma muito evidente nestes últimos anos, cresceu também com alguns problemas, algumas demandas e serem resolvidas, e uma delas, talvez a principal neste momento, seja a constituição de um corpo docente estável, permanente, ou seja, professores concursados. [...] Sou formado em Educação, professor da Faculdade de Educação, e lá nós temos 115 professores [...]. Nós temos 11 professores efetivos, menos de 10%. Isso considerando os professores que estão vinculados ao mestrado e à graduação (P7).

Nós temos que estar abertos para a necessidade de estruturas que permitam que as pessoas busquem conhecimentos novos e busquem novos caminhos (P8).

Fonte: Entrevista com os gestores das IESs.

Para Suarez (2009), a universidade, em cumprimento de seus objetivos, é multifuncional e está consagrada por sua natureza à busca da excelência; é uma das maiores geradoras de conhecimento na sociedade; é chamada a liderar, em boa parte, os processos de transformação e desenvolvimento da sociedade atual; encontra-se diante de desafios, tensões e futuros possíveis, os quais podem impactar, sobremaneira, o modelo de gestão. Entende-se que o principal desafio em relação à universidade está em compreender em que realmente consiste essa dinâmica e a quem está a servir: ao desenvolvimento e à promoção humana ou ao desenvolvimento econômico e à lógica do mercado.

A universidade se encontra diante de desafios, tensões e futuros possíveis, os quais podem impactar, sobremaneira, o modelo de gestão, nas ações estratégias e nos discursos institucionais, afetando, em alta medida, a dinâmica da vida universitária. Além de um desafio, é também e, principalmente, um dos pontos mais nevrálgicos do campo acadêmico. Para Dias Sobrinho (2015), a universidade é um desses espaços da convivência plural da sociedade. Tem muitas e diferentes responsabilidades, correlacionadas com demandas contraditórias dos diversos setores da população. De todo modo, para além das disputas de poder e acima dos interesses e projetos fragmentados, é radical a responsabilidade da universidade, enquanto espaço de formação de cidadãos-profissionais pela mediação dos conhecimentos. A integralidade da formação é uma exigência existencial e faz parte do sentido público da universidade como instituição social.

Quando se fala em desafios a serem enfrentados pela gestão universitária hoje, toma-se como exemplos os apontados por Tavares (2011) e Sousa (2011), quais sejam: processo decisório e forma de participação por meio de colegiados; autonomia; dimensão política; performance institucional; controle institucional e social; indicadores qualitativos e quantitativos; financiamento; perspectiva de longo prazo; superação de condutas e modelos conservadores; criação de mecanismos eficientes nos programas institucionais; acompanhamento da rápida evolução das políticas de governo.

Se for se pensar que esse é um processo fácil, certamente se está equivocado. Acrescenta-se aqui mais um desafio quanto à gestão democrática na universidade pública: considerar pressupostos da administração pública em um contexto de sociedade capitalista. Para Melo (2007, p. 186), a escola "reproduz relações sociais, mas é também espaço, no qual se realizam contradições inerentes a essas relações." Trazem-se suas considerações para o contexto da universidade como um espaço de lutas, conflitos, contradições e ideologias. A dimensão coletiva da educação é expressão de luta de classes sociais. Luta, conflito, necessidade de tornar homogêneo um projeto específico da sociedade e de educação, de conservar ou transformar a sociabilidade. Um exemplo é o discurso do neoliberalismo, tomando ares de triunfalismo a partir dos anos 1990. O discurso de seus defensores torna-se uma vitória inconteste, abrangente, não somente hegemônica como também homogênea. Durante a década de 1990, as políticas econômicas, sociais e educacionais continuaram sendo direcionadas pelas ideias neoliberais. Assim, reconhecem Rodríguez e Martins (2011) que o processo de transformação educativa respondia especialmente às demandas dos setores produtivos, preparando os sujeitos para o mundo do trabalho e deixando, em certa medida, aspectos fundamentais de lado, como o cultivo da solidariedade, da democracia, da igualdade e da consagração da cidadania.

Essa discussão diz respeito ao papel da universidade e à forma como esta deve responder às demandas do campo social e político que atravessa a sua própria história. A universidade deve firmar todo o seu trabalho de reflexão e transformação acadêmica e organizacional, no sentido de obter uma maior integração social e política e, de forma incisiva, promover a sua responsabilidade social.

Considerações finais

As universidades públicas brasileiras, da forma como organizam e estruturam o modelo de gestão, tornamse instituições semelhantes. Em alta medida, a universidade se adapta, de forma a atender às necessidades de seu contexto histórico, confrontando-o, por vezes, ou em conformidade com ele. Por isso, diz-se que a universidade é paradoxalmente espaço de construção de conhecimento, ao mesmo tempo em que é desconstrução.

A estrutura da gestão universitária deve ser no sentido de favorecer a comunicação e facilitar o desenvolvimento de ações de ensino, pesquisa e extensão, calcadas no princípio da indissociabilidade. Convém à universidade pública que a escolha de seus dirigentes (reitor e vice-reitor, diretor de unidade, diretor de centro, coordenador de curso) seja via eleição direta, com a participação dos membros da comunidade acadêmica. Esse processo facilita a comunicação entre a universidade e o poder público, o qual deve ser pautado na democracia e no diálogo; do contrário, há a possibilidade de atrapalhar o andamento da universidade e o funcionamento, em geral, da gestão. Assim, entende-se que o desenvolvimento da gestão universitária democrática depende do poder de liderança e do compromisso dos

gestores com a implementação de um modelo de governança alinhado aos princípios da democracia, coerente com a missão, com os valores, com os objetivos e finalidades institucionais.

Acredita-se, diante das exposições aqui apresentadas, tanto de ordem teórica quanto de ordem empírica, partindo das falas dos sujeitos, que a universidade, diante da organização de sua gestão, requerida democrática e compartilhada, vê-se diante de algumas questões, as quais não deveria perder de vista: a universidade, aqui referida, é uma instituição pública, inserida numa sociedade capitalista, a qual está a servir, inclusive trabalhando na e para a lógica do mercado; por ser pública, segue a lógica burocrática e princípios da administração pública legalmente validados; mesmo sendo pública, vê-se tomada por conceitos advindos do campo da administração, ou seja, do campo empresarial; a democracia da gestão da universidade exige participação de todos os segmentos da comunidade acadêmica, com consciência política e ética e, sobretudo, com responsabilidade e compromisso.

A universidade é um organismo social vivo, pois se reconhece essa instituição como um espaço dinâmico de interações sociais, onde o aspecto humano deve ser posto em primeiro plano. Nessa direção está o pensamento de Chauí (2003), ao defender que a universidade pública, como uma instituição social, uma ação social, uma prática social fundada no reconhecimento público de sua legitimidade e de suas atribuições, num princípio de diferenciação, confere-lhe autonomia perante outras instituições sociais, e estrutura por ordenamento, regras, normas e valores de reconhecimento e legitimidade internos a esta. Nessa perspectiva de instituição pública, a universidade tem se esforçado para adotar para si o modelo de gestão democrática, por acreditar que este possibilita o seu desenvolvimento pelo viés da valorização da participação dos atores nesta e por esta envolvidos. A gestão democrática e participativa implica superar desafios, por exigir exercício autônomo de suas atividades e organização e administração colegiada por intermédio dos conselhos.

Diante desse contexto, a universidade encontra-se perante o desafio de interpretar as transformações e as demandas da sociedade contemporânea. Assim, acredita-se que a universidade precisa assumir uma postura proativa em relação à organização de sua própria gestão.

Referências

BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. Lisboa, Portugal: Edições 70, 2009.

BARRETO, Arnaldo Lyrio; FILGUEIRA, Carlos A. L. Origens da universidade brasileira. **Quim. Nova**, v. 30, n. 7, p. 1780-1790, 2007. BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. **Decreto nº 11.530**, de 18 de março de 1915. Reorganiza o ensino secundário e o superior na República. Disponível em: <www.camara.leg.br>. Acesso em: 26 mar. 2016.

_____. **Decreto nº 19.851**, de 11 de abril de 1931. Dispõe que o ensino superior no Brasil obedecerá, de preferência, ao sistema universitário. Disponível em: <www.camara.leg.br>. Acesso em: 26 mar. 2016.

_____. **Decreto nº 19.852**, de 11 de abril de 1931.Dispõe sobre a organização da Universidade do Rio de Janeiro. Disponível em: www.camara.leg.br>. Acesso em: 26 mar. 2016.

Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96. Estabelece as diretrizes da educação nacional. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

CHAUÍ, Marilena de Souza. A universidade pública sob nova perspectiva. Conferência de abertura da 26ª REUNIÃO ANUAL DA ANPED, Poços de Caldas, 5 de outubro de 2003.

CHIARINI, Túlio; VIEIRA, Karina Pereira. Universidades como produtoras de conhecimento para o desenvolvimento econômico: sistema superior de ensino e políticas de CT&I. **RBE**, Rio de Janeiro, v. 66, n. 1, p. 117-132, jan./mar. 2012.

CHIAVENATO, Idalberto. **Teoria Geral da Administração**: uma visão abrangente e moderna da administração das organizações. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

CUNHA, Luiz Antônio. A universidade temporã: o ensino superior, da Colônia à Era Vargas. São Paulo: Unesp, 2007.

DIAS SOBRINHO, José. Universidade fraturada: reflexões sobre conhecimento e responsabilidade social. **Avaliação**, v. 20, n. 3, p. 581-601, nov. 2015.

DRUCKER, Peter F. Administração: tarefas, responsabilidades, práticas. São Paulo: Pioneira, 1975, v. 1.

DURHAM, Eunice R. A autonomia universitária: extensão e limites. In: STEINER, João E.; MALNIC, Gerhard (Org.). **Ensino Superior**: conceito e dinâmica. São Paulo: Edusp, 2006.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. A universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968. **Educar**, Curitiba, Ed. UFPR, n. 28, p. 17-36, 2006.

FAYOL, Henri. Administração industrial e geral. São Paulo, Atlas, 1965.

FINGER, Almeri Paulo. Gestão de universidade: novas abordagens. Curitiba: Champagnat, 1997.

_____. Em busca da universidade empreendedora. In: AUDY, José Nícolas; MOROSINI, Marília Costa (Org.). **Inovação e empreendedorismo na universidade**. Porto Alegre: Edipucrs, 2006, p. 15-41.

GARCIA, Jorge Olvera; LIBIEN, Hiram RaúlPiña; MALDONADO, Asel Mercado. La universidad pública: autonomía y democracia. **Revista de Ciencias Sociales**, n. 51, p. 301-321, 2009.

LINDO, Augusto Peréz. Políticas del conocimiento: educación superior y universidad. Buenos Aires: Biblos, 1998.

MARTINS, Carlos Benedito. A reforma universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 106, jan./abr. p. 15-35, 2009.

MELO, Adriana Almeida Sales de. O projeto neoliberal de sociedade e de educação: um aprofundamento do liberalismo. In: LOMBARDI, José Claudinei; SANFELICE, José Luíz (Org.). **Liberalismo e educação em debate**. Campinas: Autores Associados, 2007, p. 185-204.

MENDONÇA, Ana Waleska. A universidade no Brasil. Revista Brasileira de Educação, n. 14, p. 131-194, maio/ago. 2000.

MEYER JÚNIOR, Victor. A prática da administração universitária. Universidade Debate, v. 2, n. 1, p. 12-26, jan./dez. 2014.

RODRÍGUEZ, Margarita Victoria; MARTINS, Liliana Gonzaga de Azevedo. Ensino superior na América Latina e a globalização da racionalidade capitalista. In: ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto de; PEREIRA, Elizabete Monteiro de Aguiar (Org.). **Políticas educacionais de ensino superior no século XXI**: um olhar transnacional. Campinas: Mercado de Letras, 2011,. p. 123-144.

SAMPAIO, Helena. **Evolução do ensino superior brasileiro**, **1808-1990**. Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo. Documento de Trabalho, 1991.

SGUISSARDI, Valdemar. Universidade brasileira no século XXI: desafios do presente. São Paulo: Cortez, 2009.

SOUSA, Ana Maria Costa de. Gestão acadêmica atual. In: COLOMBO, Sonia Simões; RODRIGUES, Gabriel Mario. **Desafios da gestão universitária contemporânea**. Porto Alegre: Artmed, 2011, p. 97-110.

SUAREZ, Omar Montoya. Universidad y conocimiento en la sociedad moderna. **Scientia et Technica**, ano 15, n. 41, p. 159-164, mayo 2009.

TAVARES, Sergio Marcus Nogueira. Governança no ensino superior privado. In: COLOMBO, Sonia Simões; RODRIGUES, Gabriel Mario. **Desafios da gestão universitária contemporânea**. Porto Alegre: Artmed, 2011. p. 175-190.

TAYLOR, Frederick Winslow. Princípios de administração científica. São Paulo: Atlas, 1990.

ZABALZA, A. Miguel. O ensino universitário: seus cenários e seus protagonistas. Tradução Ernani Rosa. Porto Alegre: Artmed, 2004.

Recebido em: outubro/2017 Aceito em: novembro/2017

Endereço para correspondência:

Rua Desembargador Amaral, 1584 64980-000 Centro, Corrente, PI raicribeiro@ig.com.br