

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS-UFPel
FACULDADE DE EDUCAÇÃO-FAE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM EDUCAÇÃO
NÍVEL DE DOUTORADO



TESE
Robinson Francino da Costa

GESTÃO NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS FEDERAIS:
INTENSIDADES DEMOCRÁTICAS EM ANÁLISE

Pelotas, RS.
Agosto, 2021

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS-UFPel
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM EDUCAÇÃO
NÍVEL DE DOUTORADO

TESE

Robinson Francino da Costa

**GESTÃO NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS FEDERAIS:
INTENSIDADES DEMOCRÁTICAS EM ANÁLISE**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Pelotas, como requisito ao título de Doutor em Educação.

Orientadora: Prof. Dra. Maria de Fátima Cossio

Pelotas, RS.

Agosto, 2021

**Universidade Federal de Pelotas / Sistema de Bibliotecas
Catalogação na Publicação**

COSTA, Robinson Francino da.

Gestão nas Universidades Públicas Federais: intensidades democráticas em análise

Tese (Doutorado) — Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de
Educação, Universidade Federal de Pelotas, 2021.

Robinson Francino da Costa

Gestão nas Universidades Públicas Federais: intensidades democráticas em análise

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade Educação, Universidade Federal de Pelotas.

Data da defesa: 10/08/2021

Banca examinadora:

Profa. Dra. Maria de Fátima Cossio (Orientadora)
Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Profa. Dr. Renato Duro Dias
Doutor em Educação pela Universidade Federal de Pelotas (UFPel)

Profa. Dra. Valdelaine da Rosa Mendes
Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo (USP)

Profa. Dra. Maria Isabel da Cunha
Doutora em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)

Profa. Dra. Maira Ferreira
Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Agradecimentos

Os processos são constituídos por relações, diálogos e experimentações. E nesse processo de aprendizado devo os mais profundos agradecimentos à querida professora Fátima Cossio. Uma pessoa acolhedora, que me recebeu no sul do país como seu orientando e me proporcionou a oportunidade de me sentir parte integrante de uma nova comunidade. Fátima, tem o brilho nos olhos de quem olha para uma semente e vislumbra uma plantação florida, sabe com sutileza, apontar os caminhos para o crescimento das pessoas e se alegra com isso, por isso tens toda minha admiração e respeito.

Agradeço a minha família pelo apoio em momentos distintos de minha vida, meus filhos João Vinícius, Davi Lucas, Ana Maria, por sempre representarem um raio de sol em minha vida. Minha companheira Ana Cláudia por assumir parte das minhas responsabilidades quando precisei me afastar do cotidiano. Meus pais Querino e Ana por saber das minhas ausências e compreender que naquele instante eram necessárias.

Às pessoas que conheci pelos corredores, salas do PPGE/UFPel, tanto alunos como os professores, durante estes anos de doutorado, me proporcionaram diálogos ricos e me ajudaram a ser um pouco melhor como humano.

Aos amigos do NEPPE/UFPel, pelo tempo de convivência nas reuniões de pesquisa, pelas experiências compartilhadas, pelo aprendizado nas dificuldades passadas durante nossas caminhadas, por cada café com boas risadas experimentados.

As professoras Valdelaine Mendes, Maria Isabel, Maira Ferreira e ao professor Renato D. Dias, por gentilmente aceitarem participar dessa banca examinadora, tornando-se assim, parte especial de minha trajetória acadêmica com vossas contribuições.

Mas sob o capitalismo, movido pela lógica do lucro, não há correspondência necessária entre capacidade produtiva e qualidade de vida humana. Uma sociedade com as mais avançadas forças produtivas, com capacidade para alimentar, vestir, abrigar, educar e tratar da saúde de sua população em grau que nem a mais visionária das utopias ousaria sonhar, pode, apesar de tudo ser castigada por pobreza, decadência, falta de moradias, analfabetismo e até doenças de desnutrição.

ELLEN MEIKSINS WOOD

RESUMO

COSTA, Robinson Francino da. **Gestão nas universidades públicas federais: intensidades democráticas em análise.** Tese (Doutorado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal de Pelotas. Pelotas, 2021.

A presente pesquisa visa compreender as diferentes formas de gestão empreendidas pelas Universidades públicas federais brasileiras, mais especificamente em termos de experiências democráticas, considerando que se constituem em princípios da educação pública nacional, consagrados na Constituição Federal de 1988. Ademais, nas últimas décadas tornaram-se evidentes as políticas de governo direcionadas à ampliação do acesso e da permanência à educação superior, seja por meio de novas formas de ingresso, seja por intermédio da reestruturação do sistema de educação superior, aumentando o número de vagas, de cursos, de turnos, de instituições, propiciando novos desenhos curriculares e percursos acadêmicos, ampliando, sobremaneira, as oportunidades educacionais e transformando significativamente a configuração interna das instituições. Nesse sentido, e mais precisamente no momento em que a política nacional toma rumos muito diferentes da anterior, com sérios riscos à manutenção das instituições públicas, tornou-se necessário trazer à tona os esforços em favor da redução das desigualdades, da garantia de direitos e da radicalização da democracia na educação e nos diversos espaços sociais. Para reunir os elementos necessário à esta pesquisa, trabalhou com uma metodologia qualitativa-descritiva, tendo como unidade de análise a forma de gestão. Assim, pode-se agrupar documentos utilizados como instrumentos de gestão, tais como o plano de desenvolvimento institucional, o projeto pedagógico institucional, o relatório de gestão, além da análise de espaços e instrumentos de participação e relação com a comunidade interna e externa às instituições. Então, realizou-se a análise de conteúdo para verificação dos achados da pesquisa em cinco universidades federais, sendo uma de cada região do país. Salienta-se que não se trata de análise comparada, mas de investigação em relação aos processos de gestão. Assim, enfatizou-se as formas mais democráticas, que resultou na construção de referenciais teórico-práticos à gestão pública. Concentrando a teorização da análise em Wood (2011), Santos (2005, 2008, 2013), Apple (2000), pode-se compreender que a gestão das universidades sofreram/sofrem diversos atravessamentos de origem do setor privado, com base no projeto capitalista e concorrencial. Identificou-se que as universidades têm em seus conselhos instrumentos plurais e democráticos para o exercício da gestão compartilhada. E, notoriamente, as políticas públicas do governo federal nas gestões Lula e Dilma Rousseff foram fundamentais para a democratização das Universidades Federais, prestaram uma contribuição para a organização de um processo contra hegemônico no Brasil.

Palavras-chave: Universidades Públicas; Gestão; Políticas Públicas; Democracia.

ABSTRACT

COSTA, Robinson Francino da. **Management in federal public universities: democratic intensities under analysis**. Thesis (Doctorate in Education). Graduate Program in Education, Faculty of Education, Federal University of Pelotas. Pelotas, 2021.

This research aims to understand the different forms of management undertaken by Brazilian federal public Universities, more specifically in terms of democratic experiences, considering that they constitute principles of national public education, enshrined in the Federal Constitution of 1988. Furthermore, in the last decades if the government policies aimed at expanding access and permanence to higher education are evident, either through new forms of entry or through the restructuring of the higher education system, increasing the number of vacancies, courses, shifts, institutions, providing new curricular designs and academic paths, greatly expanding educational opportunities and significantly transforming the internal configuration of institutions. In this sense, and more precisely at a time when national policy takes very different directions from the previous one, with serious risks to the maintenance of public institutions, it became necessary to bring to light efforts to reduce inequalities, guaranteeing rights and the radicalization of democracy in education and in different social spaces. In order to gather the elements necessary for this research, he worked with a qualitative-descriptive methodology, having the form of management as the unit of analysis. Thus, documents used as management tools can be grouped together, such as the institutional development plan, the institutional pedagogical project, the management report, in addition to the analysis of spaces and instruments for participation and relationship with the internal and external community. Then, a content analysis was performed to verify the research findings in five federal universities, one from each region of the country. It should be noted that this is not a comparative analysis, but an investigation in relation to management processes. Thus, the most democratic forms were emphasized, which resulted in the construction of theoretical and practical references to public management. Concentrating the theorization of analysis in Wood (2011), Santos (2005, 2008, 2013), Apple (2000), it can be understood that the management of universities suffered / suffer several crossings from the private sector, based on the capitalist project and competitive. It was identified that universities have on their

boards plural and democratic instruments for the exercise of shared management. And, notoriously, the public policies of the federal government in the Lula and Dilma Rousseff administrations were fundamental for the democratization of Federal Universities, made a contribution to the organization of a process against hegemony in Brazil.

Keywords: Public Universities; Management; Public policy; Democracy.

LISTA DE QUADROS

Pág.

Quadro 1 – Democracia de Alta Intensidade.....	96
Quadro 2 – Cronologia de golpes contra o sistema de gestão no Brasil.	100
Quadro 3 – Distribuição das Universidades no Brasil.....	127
Quadro 4 – PIB por Região em 2017.....	128
Quadro 5 – Produto Interno Bruto.....	129
Quadro 6 – Universidades selecionadas para o estudo.....	129
Quadro 7 – Unidades investigativas e orientadoras para análise.....	141

LISTA DE FIGURAS

Pág.

Figura 1 - Organização Institucional.....	79
Figura 2 – Os reflexos em função das intensidades do capitalismo e da democracia.....	113
Figura 3 – Programa de apoio pedagógico e financeiro.....	150
Figura 4 – Planejamento para realização das políticas públicas nas Universidades.....	151
Figura 5 – Organização dos Conselhos Superiores da UF do Norte.....	203
Figura 6 – Pilares da construção do PDI 2018-2022.....	219

LISTA DE GRÁFICOS

Pág.

Gráfico 1 - Jovens de 18 a 24 anos no ensino superior em %.....	24
Gráfico 2 - Perfil do Aluno do Ensino Superior entre público e privado por região em %.....	25
Gráfico 3 – Distorção idade-série entre jovens de 15 a 17 anos de idade	25
Gráfico 4 - Rendimento per capita médio por regiões do Brasil em R\$..	26
Gráfico 5 - Diferença de renda por gênero em R\$.....	27
Gráfico 6 - Crescimento de matrículas nas Universidades Federais.....	34
Gráfico 7 - Apresentação das matrículas efetivadas por região.....	127
Gráfico 8 – Número total de instituições conveniadas por natureza jurídica.....	182

LISTA DE SIGLAS

ABE - Associação Brasileira de Educação

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD – Banco Interamericano para Reconstrução e Desenvolvimento

BM - Banco Mundial

BsC – *Balanced Scorecard*

CAE – Conselho Acadêmico de Ensino

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CAPEX – Conselho de Pesquisa e Extensão

CC – Conselho de Curadores

CEIS – Comissão Especial de Investigação Sumária

CF/1988 – Constituição Federal de 1988

CONSAD – Conselho Superior de Administração

CONSEPE – Conselho Superior de Ensino, Pesquisa e Extensão

CONSUN – Conselho Superior Universitário

CPC - Centro Popular de Cultura

DCE - Diretório Central dos Estudantes

DIRPE – Diretoria de Pesquisa

EaD – Ensino a Distância

ENEM - Exame Nacional do Ensino Médio

FAE - Faculdade de Educação

FCE – Faculdade da Ceilândia

FGA – Faculdade do Gama

FMI - Fundo Monetário Internacional

FNDEP – Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública

FONAPRACE - Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis

FUNAI – Fundação Nacional do Índio

FUP – Faculdade de Planaltina

IAF - *Inter-American Educational Foundation*

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IES - Instituição de Ensino Superior
IFES - Instituições Federais de Ensino Superior
IGC - Índice Geral de Cursos
INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB – Lei de Diretrizes e Bases
MEC – Ministério da Educação
MEC - Ministério da Educação e Cultura
NGP – Nova Gestão Pública
OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIC – Organização Internacional do Comércio
ONG – Organização Não Governamental
PcD – Pessoa com Deficiência
PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação
PDI - Plano de Desenvolvimento Institucional
PES – Programa Estudante Saudável
PIB - Produto Interno Bruto
PLS – Projeto de Lei do Senado
PNAES – Plano Nacional de Assistência Estudantil
PNE – Plano Nacional de Educação
PPI - Projeto Pedagógico Institucional
PROAP – Programa de Apoio Pedagógico
PROCEUS – Programa Casa dos Estudantes Universitários
PROINTER – Pró-Reitoria de Relações Internacionais
**REUNI - Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das
Universidades Federais**
SAEST – Superintendência de Assistência Estudantil
SIS - Síntese de indicadores sociais
SiSU - Sistema de Seleção Unificado
SWOT – *Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*
UB - Universidade do Brasil
UDF - Universidade do Distrito Federal
UF – Universidade Federal
UFAT – Universidade Federal da Amazônia Tocantinense
UFPA – Universidade Federal do Pará

UFPel - Universidade Federal de Pelotas

UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro

UNE - União Nacional dos Estudantes

UNIR - Universidade Federal de Rondônia

URGS - Universidade do Rio Grande do Sul

URJ - Universidade do Rio de Janeiro

USAID - *United States Agency for International Development*

USP - Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
Capítulo I - Aproximação e contextualização do objeto de estudo	20
1.1 Os modelos de gestão da educação superior	20
1.2 As diferenças entre as regiões do Brasil	23
1.3 O problema e os objetivos da pesquisa.....	28
1.4 Justificativa: alguns apontamentos sobre o porquê... ..	30
1.5 Itinerário teórico.....	36
Capítulo II - O advento da universidade, sua natureza e seu envolvimento social	43
2.1 As universidades medievais como produto social	45
2.2 As universidades modernas	54
2.2.1 A construção do modelo napoleônico: Características e prioridades	54
2.2.2 A abordagem sobre o modelo norte-americano: Suas origens e sua dinâmica de funcionamento	63
2.3 O processo tardio das universidades no Brasil: suas inspirações e o cenário histórico	66
2.3.1 A Universidade Federal do Rio de Janeiro	69
2.3.2 Universidade de São Paulo	71
2.3.3 A universidade no Brasil e as reformas do século XX	73
Capítulo III – Democracia: conceitos, crises e desafios	81
3.1 Origens da democracia	82
3.1.1 Formas práticas da democracia.....	83
3.1.2 A apatia política, a abulia política e a acracia política.....	91
3.1.3 Possibilidades democráticas pela teorização de Boaventura Sousa Santos	93
3.2 Democracia e suas crises contemporâneas.....	97

3.2.1 A democracia no Brasil	100
3.3 A educação e a democracia	103
3.3.1 A educação e a democracia em seu enlace jurídico	104
Capítulo IV - As relações entre democracia e capitalismo	108
4.1 A autonomia dos Estados e a ação do capitalismo na democracia	110
4.3 A democracia e a participação cidadã	114
4.4 Democracia, educação e políticas públicas no Texto Constitucional de 1988	118
4.4.1 Ordenamento político e legal da educação superior no Brasil	118
4.4.2 As políticas públicas para o ensino superior no Brasil	121
Capítulo V - Metodologia	127
5.1 Breve apresentação das universidades que constituem a amostra da pesquisa	130
5.2 Detalhamento da metodologia	138
Capítulo VI Análise das categorias	144
6.1 Análise das instituições (<i>lócus</i> da pesquisa)	149
UNIVERSIDADE FEDERAL DO NORTE	149
UNIVERSIDADE DO NORDESTE	156
UNIVERSIDADE DO SUDESTE	163
UNIVERSIDADE DO SUL	168
UNIVERSIDADE DO CENTRO-OESTE	171
CONSIDERAÇÕES FINAIS	244
REFERÊNCIAS	258

INTRODUÇÃO

Breve Trajetória, pré-constatações e questionamentos.

Apesar de ser natural do Paraná, ainda criança fui para a Região Norte do Brasil, mais especificamente Rondônia. Um Estado em franco desenvolvimento que tem crescido com o esforço dos colonizadores de origem do Sul do Brasil, em sua maioria. Assim, ao longo dos anos fui testemunha da chegada do ensino médio nas cidades mais longínquas da capital, instalação de serviços de saúde e demais serviços públicos.

Porém, morar no interior de Rondônia, bem como de outros estados das Regiões Norte e Nordeste do Brasil, por vezes, implicou em menor possibilidade de acesso ao ensino superior. Contudo, em contato com pessoas de outros Estados ouvia falar sobre as pretensões que os jovens tinham em cursar a Universidade, diferentemente dos jovens da localidade em que resido. Natural, pois ninguém deseja aquilo que não sabe que existe, ou que pouco se conhece, mas fiquei com a curiosidade muito aguçada em conhecer um pouco mais sobre o que era uma Universidade, perguntando sobre o ensino superior para os professores do ensino médio que, em sua maioria, eram de outros estados, mas não conhecia até então (2000) alguém formado na Universidade Federal de Rondônia-UNIR.

Aquilo que começou como curiosidade havia se transformado em sonho, não tinha mais como mudar aquela pretensão de avançar, ainda que a família não soubesse muito bem do que se tratava, por isso também não apoiava. Então, tentei ser biólogo e fui aprovado para cursar na UNIR, no *campus* de Porto Velho, que ficava a 700 quilômetros de onde residia e, já na primeira greve, retornei para a casa com o sonho pausado. Aguardava uma nova possibilidade em um *campus* mais próximo (75 quilômetros), quando em 2002 fui aprovado novamente para outro curso, o de Ciências Contábeis, e investi naquela possibilidade. Durante a graduação percebi que faltava algo e algumas indagações começaram a ser delineadas, tais como: Por que minha universidade não desenvolve trabalhos com pesquisa? Por que minha universidade não desenvolve trabalhos de extensão? Por que os alunos e professores não se envolvem efetivamente com a universidade

como em outras regiões? Conclui minha formação buscando entender essas indagações, sem êxito.

Após o término da graduação, não conseguia me ver apenas formado e longe dos estudos, então comecei a fazer uma especialização que me abriu as portas e os olhos para a sala de aula, tornando-me professor do ensino superior no mesmo ano em que me formei e me especializei. Levei uma vida de profissional liberal e professor de graduação durante 7 anos, tentando compreender e perceber qual tipo de qualificação era construída em mim ao longo desse tempo.

Avançar na vida acadêmica nesse momento, além de desafiador se fazia necessário, então, parti para Belo Horizonte para cursar o mestrado, tendo em vista a restrição e ausência de oferta de cursos *stricto sensu* no Estado de Rondônia à época (2009). Nesse período fui apresentado à pesquisa que eu desconhecera na graduação, numa perspectiva de uma cultura acadêmica totalmente diferente daquilo que eu havia vivenciado, com discussões em grupos, participação em congressos e em eventos.

Regressando a Rondônia, minha escolha foi pela exclusividade profissional na docência, em que tive a oportunidade de ingressar no quadro de professores da Universidade Federal de Rondônia em 2013. Aos poucos fui me dando conta das baixas atividades da pesquisa e extensão, sobretudo no interior do Estado, ao mesmo tempo em que fui relacionando esse fator também à possibilidade de uma democracia de baixa intensidade. E percebi que tal fenômeno poderia ser uma tônica na maioria das universidades da Região Norte, principalmente nos *campi* interioranos que normalmente não são autônomos e de pouco envolvimento na gestão dos processos em relação ao *campus* da capital de cada estado.

Assim, a perspectiva da Universidade era, e ainda é, tentar manter as graduações com bom funcionamento e priorizá-las, pois há poucos cursos *stricto sensu*, apesar dessa condição ter melhorado durante a década passada. A pesquisa e a extensão são elementos aparentemente secundários e realizados à medida que se consegue cumprir o ensino, então, não são sincronizados, como seria o ideal em uma universidade. Desse modo e, considerando as condições objetivas da instituição em questão, não há como questionar a priorização do ensino, pois não se faz a pesquisa e nem a extensão se não há o ensino num funcionamento minimamente razoável.

Os questionamentos desde a graduação se reforçaram em mim e continuo tentando responder: Por que minha universidade desenvolve tão poucos trabalhos com pesquisa? Por que minha universidade desenvolve tão poucos trabalhos de extensão? Por que os alunos e professores pouco se envolvem com a universidade como em outras regiões? Por que o exercício democrático na gestão parece necessitar de mais adesão? E percebi no curso de doutorado em Educação a possibilidade de clarear alguns desses pontos, e, quiçá, contribuir para o desenvolvimento das universidades do Brasil.

Segundo Santos (2008, p. 18) "...um desenvolvimento global, ele atinge a universidade como bem público tanto no Norte como no Sul, mas com consequências muito diversas. Aliás, através dele, as desigualdades entre universidades do Norte e universidades do Sul agravam-se enormemente."¹ E a presente pesquisa parte da hipótese de que a gestão das universidades são permeadas pelos reflexos da globalização, com ênfase nas imposições da economia de mercado, no que tange ao ensino, à pesquisa e à extensão. Assim, a gestão da universidade, além de ser uma provável raiz do fenômeno em questão, pode ser também capaz de lançar uma luz sobre o problema da pesquisa que se apresenta a seguir.

Para tanto, visualiza-se a explanação da pesquisa da seguinte forma: Capítulo I - Aproximação e contextualização do objeto de estudo; Capítulo II - O advento da Universidade, sua natureza e seu envolvimento social; Capítulo III -A democracia, seus desafios e suas crises; Capítulo IV – As relações entre democracia e capitalismo: Efeitos Socioeconômicos; Capítulo V –Metodologia; e Capítulo VI - Análise dos documentos institucionais: relações e perspectivas de gestão democrática.

¹Para Boaventura de Sousa Santos o conceito de norte e sul do globo representa os mais e os menos desenvolvidos independentemente de sua posição geográfica (trata-se de posição econômica) perspectiva que esta pesquisa também faz uso.

Capítulo I - Aproximação e contextualização do objeto de estudo

Educar, para Mészáros (2005), baseado em Gramsci, significa colocar fim à separação entre *homo faber* e *homo sapiens*, é resgatar o sentido estruturante da educação e de sua relação com o trabalho, revelando as suas possibilidades criativas e emancipatórias. Assim, a educação democrática, notadamente a escolarizada, assume o papel de possibilitar às pessoas a atuação como “sujeitos” e não como “objetos” sociais e políticos, rompendo com a “suposta superioridade da elite: meritocrática, tecnocrática, empresarial, ou o que quer que seja (MÉSZÁROS, 2005, p. 49).

Em função da importância da educação para a emancipação humana, nos países democráticos o Estado assume a responsabilidade pela sua universalização e organização, entendendo-a como um direito público. Contudo, a agenda capitalista, por vezes, permeia as atribuições do Estado e como consequência interfere diretamente no direito coletivo das pessoas.

Portanto, se faz necessário compreender as relações e o papel do Estado no atual estágio do capitalismo, considerando, sobretudo, o processo de permeabilidade do privado no setor público.

1.1 Os modelos de gestão da educação superior

A gestão pública tem adotado, historicamente, os mesmos referenciais da administração geral. Embora se reconheçam as diferenças entre a esfera pública e a privada, a gestão pública não possui um corpo teórico bem delimitado.

Para Brugué e Subirats

Sob essa rubrica, se colocam diferentes enfoques e preocupações, desde uma perspectiva mais ampla de entender o formato da relação Estado-sociedade e os mecanismos de definição dos objetivos do governo, até preocupações mais instrumentais. Além disso, configura-se como uma mescla de preocupações políticas e teóricas, tornando-se difícil distinguir onde acaba seu caráter instrumental e onde começa sua dimensão analítica. É, ao mesmo tempo, um espaço de reflexão sobre a administração pública e um marco para o desenvolvimento de ferramentas que permitam melhorar ou facilitar o dia a dia da ação governamental (1996, p.17).

Compreender os modos de gestão da educação superior, notadamente das instituições públicas, implica reconhecer que, para além dos aspectos instrumentais

predominantes na gestão de instituições privadas, o espaço público precisa permitir a expressão de valores políticos.

Nesse sentido, não se limita aos meios, mas incorpora também os objetivos, sua definição e sua articulação operativa, orientando-se a partir de valores sociais. Remete à necessidade de articular a concorrência entre objetivos alternativos e a necessidade de gerir a interdependência e a cooperação organizativa para o alcance dos objetivos políticos. Dentro da lógica política, a gestão pública deve facilitar a expressão de vontades, mediar entre elas e encontrar valores para conduzir as ações. Nessa perspectiva, a análise da gestão pública é indissociável da análise do Estado e sua configuração, o que remete ao papel por ele assumido historicamente em diferentes contextos. Pensar da evolução histórica a gestão pública bem como, de forma prospectiva, as tendências ou possibilidades de seu desenvolvimento futuro remete a uma reflexão sobre o papel esperado do Estado no momento atual (CARNEIRO; MENICUCCI, 2013, p. 136).

Assim, concordando com os autores, o papel do Estado, em cada tempo histórico, relaciona-se diretamente com as formas de gerir o espaço público. Nesse sentido, identificam-se os modelos Patrimonialista, Burocrático e da Nova Gestão Pública.

Há séculos, a forma de governo monárquica era predominante, com o passar do tempo acabou perdendo espaço para as formas republicanas (presidencialista ou parlamentarista), contudo, nesse processo de mudança resquícios de práticas se perpetuaram, como no caso do patrimonialismo que é característico de governos monárquicos.

A figura do Rei era tratada como uma divindade entre os povos, absoluto em suas decisões. Campelo (2010, p. 299) explica que

Este modelo de administração pública é baseado nos modelos de Estados Absolutistas, mas fortemente firmados nos séculos XVII e XVIII, quando o patrimônio do Monarca Absoluto se misturava com o patrimônio público, formando uma linha tênue na distinção entre público e privado.

O uso do bem público com fins particulares se espalhou pela administração pública de tal sorte que se institucionalizou o uso do patrimônio público com certa omissão da sociedade no Brasil para tais práticas.

Já o que se convencionou chamar por patrimonialismo institucionalizado é aquele que resta demonstrado em corpos normativos do Estado, materializado formal e publicamente nas instituições estatais, ou seja, é aquele que já ultrapassou as práticas sorrateiras, às escondidas, para já aparecer publicizado de forma normatizada, podendo ser observado nos próprios diplomas legais ou nas próprias instituições que compõem as entranhas do Estado, sempre com uma conotação ou finalidade mais privatista, privilegiadora, do que propriamente pública (CAMPELO, 2010, p.303).

Logo, depreende-se que, mesmo não havendo uma superação completa do modelo patrimonialista, este se reconfigurou, e revestindo-se inclusive dos padrões formais da concepção Weberiana de burocracia, uma vez que se imbrica à lei para a concessão de benesses à iniciativa privada, passando a assumir uma posição abertamente privatista quanto aos serviços públicos. Nesse sentido, Campelo (2010, p. 299) diz que “um modelo como esse gera, por certo, o clientelismo, a troca de favores, o prevalecimento de interesses privados em detrimento do interesse público”. Convertendo, assim, áreas como a educação, saúde e segurança em ativos patrimoniais altamente rentáveis no contexto atual.

Houve uma busca por mudança na década de 1930 com a adoção do modelo burocrático, que segundo Muzzio, Silva e Rosario (2012, p. 210) “as transformações estatais por meio de ações burocráticas foi um fenômeno mundial que, no Brasil, ocorreu a partir das condições sociais, econômicas e políticas de cada época”. Então, percebe-se na burocracia um instrumento para a gestão direcionar seus processos com maior imparcialidade, na tentativa de desvinculação do interesse público sobre o privado, ao passo que, Mendonça (2001, p. 95) entende ser “inegável que o Brasil experimentou avanços na modernização e na burocratização do Estado.”

A fim de superar o modelo burocrático, considerado ultrapassado para as características modernas de gestão, pois dava ênfase nos processos e na sua formalização, há um movimento em favor de uma “Nova Gestão Pública – NGP”, que, entre outros fatores, visa dar maior agilidade e flexibilidade aos procedimentos da administração, assemelhando-se às empresas privadas. Nesse sentido, a administração pública assume características empresariais voltadas para a eficiência, eficácia, competitividade, concorrência, metas e resultados, exigindo dos servidores públicos rendimento e desempenho mensuráveis.

Moreira Neto (1998, p. 39), sobre a mudança do modelo burocrático para o gerencial, aponta que

A transição da administração burocrática clássica, herdada da tradição continental europeia, densamente impregnada da visão estatista, com seu corte hierárquico e autoritário de inspiração franco-prussiana, para a administração gerencial moderna, fortemente influenciada pela postura pragmática das mega-empresas assim como pela exigência de transparência praticada no mundo anglo-saxônico, desloca o foco de interesse administrativo do Estado para o cidadão [...]

O cidadão foi posto na condição de cliente pela atual configuração do Estado gerencial, tornando-se figurante numa posição de passividade quanto ao setor público, podendo cobrar pela qualidade, mas com pouca participação na formulação e materialidade de políticas, visto que é apenas o cliente dessa relação.

Com a reorganização do mundo no contexto predominantemente capitalista, a educação como “bem público”, tido como patrimônio coletivo, pode ser entendida como um ativo patrimonial particular, altamente negociável.

Essa reconfiguração que se apresenta pelo mundo, no Brasil se constata em todos os níveis da educação, desde a pré-escola às universidades, num movimento de globalização hegemônica, com repercussões importantes nas políticas educacionais.

1.2 As diferenças entre as regiões do Brasil

O desenvolvimento econômico das Regiões Sul, Sudeste, Centro-oeste, Nordeste e Norte do Brasil configura-se em patamares bastante diferentes de produção, o que impacta nas oportunidades de emprego e renda e nas perspectivas e possibilidades de acesso a serviços e bens públicos que se tornam também diversificados e desiguais. Sendo assim, presume-se que as formas de gestão das universidades dessas localidades sejam atravessadas pelos reflexos econômicos, e esse fenômeno comporta características também distintas para as universidades dessas regiões. Logo, constata-se a necessidade de analisar as formas de gestão, os contextos locais e democráticos que permeiam a gestão das universidades e os atravessamentos do capitalismo no sistema de ensino superior federal.

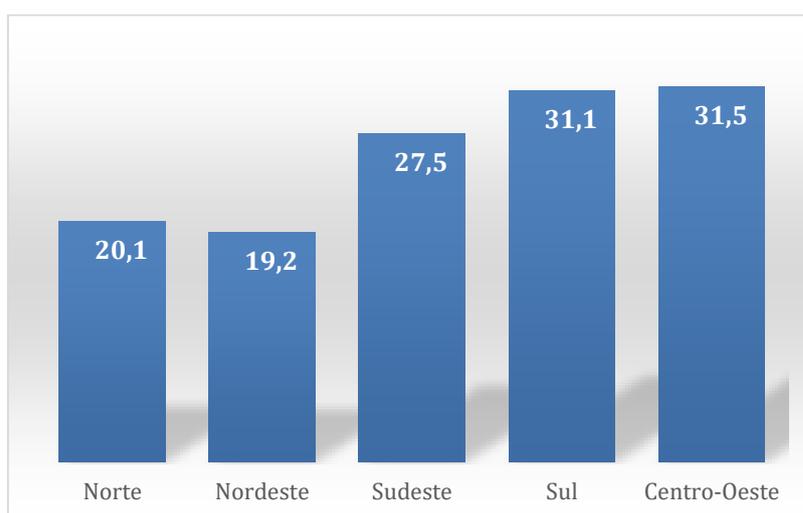
A seguir serão abordados alguns pontos de referência sobre economia e a educação que reforçam o entendimento das distinções regionais acima apontadas. Tomando como base os dados apresentados no Relatório “Síntese de indicadores sociais - SIS²” do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, sobre a taxa de frequência dos estudantes no Brasil, constata-se que não há uma grande diferença dos 6 aos 14 anos de idade no ensino fundamental, pois o percentual de crianças frequentando a escola é de 96,7% na Região Norte, 97% no Nordeste, 97,9% no Sudeste, 97,5% no Sul e 97% no Centro-Oeste.

² Todos os dados trabalhados fazem referência ao último ano de divulgação, 2018.

No entanto, quando a pesquisa aborda jovens de 15 a 17 anos os números começam a mostrar uma disparidade regional, já que no Norte do país a frequência é de 61,9%, no Nordeste 61,3%, no Sudeste 76,4%; já no Sul é de 71,5%, enquanto que no Centro-Oeste é de 71,6%.

A desigualdade ainda se amplia quando a pesquisa se direciona aos jovens de 18 a 24 anos no ensino superior, pois nessa etapa os jovens das regiões Norte e Nordeste ficam com uma representatividade muito menor que as demais regiões do Brasil, conforme demonstra o gráfico abaixo:

Gráfico 1 - Jovens de 18 a 24 anos no ensino superior em %

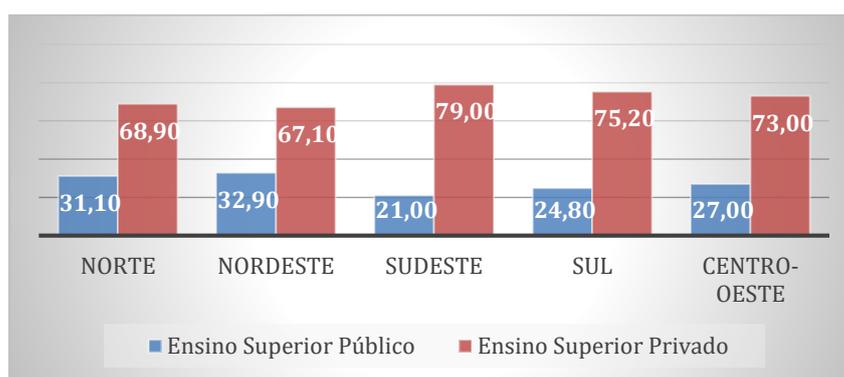


Fonte: IBGE (2018), adaptado pelo autor (2020)

Diversos fatores podem ser aplicados na leitura e interpretação dessas informações, como o fator mercado que recruta os jovens para desempenhar mão de obra de baixa ou média formação escolar, visto que são localidades de atividades extrativistas e primárias, pouco ou nada industrializadas, com baixo desenvolvimento tecnológico e com restrição ao acesso à internet, conforme apresenta o relatório do IBGE (2018), “nas regiões norte e nordeste a falta de acesso à internet é de quase um terço dos domicílios”. Também pode haver o elemento cultural das localidades dentro do processo de reprodução assinalado por Bourdieu e Passeron (1982), uma vez que é notório no comportamento local, sobretudo nas regiões interioranas, a transmissão de pais para filhos dos costumes e atividades laborais. Esse aspecto também pode estar relacionado ao fato de as universidades serem “objetos estranhos” ao cotidiano dos jovens e seus familiares.

Quando o jovem tem a pretensão de cursar o ensino superior, o cenário de oportunidades também é um reflexo mercadológico, visto que os cursos privados ocuparam um espaço muito representativo em todo país, seja na modalidade presencial ou Ensino a Distância - EaD, apresentando uma suposta solução como menor concorrência no ingresso para cursar a graduação, com flexibilização dos horários de estudo e preços acessíveis, mas com qualidade discutível. O gráfico a seguir, aborda o cenário nacional:

Gráfico 2 - Perfil do Aluno do Ensino Superior entre público e privado por região em %

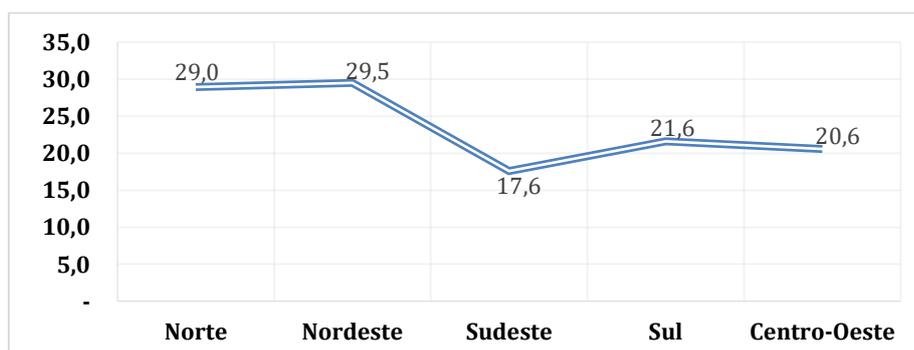


Fonte: IBGE (2018), adaptado pelo autor (2020)

Ainda que proporcionalmente os alunos das Regiões Norte e Nordeste frequentemente menos o ensino superior em relação às demais regiões, quando optam ou conseguem cursar, utilizam mais as instituições públicas que os estudantes das regiões sul, sudeste e centro-oeste. Contudo, nota-se que há uma grande predominância dos cursos privados em todo o Brasil.

Os jovens de 15 a 17 anos do Norte e Nordeste do Brasil também lideram negativamente a estatística quando o tema é estar fora da etapa adequada, como se apresenta:

Gráfico 3—Distorção idade-série entre jovens de 15 a 17 anos de idade



Fonte: IBGE (2018), adaptado pelo autor (2020)

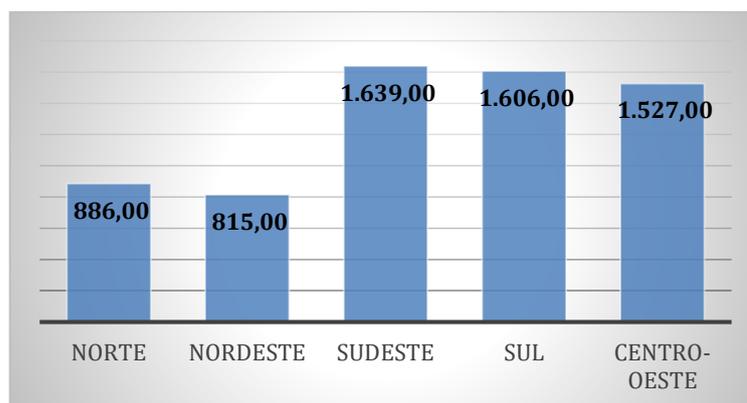
Há que se destacar ainda a informação de que as Regiões Norte e Nordeste concentram o maior número de analfabetos do Brasil, 8,6% e 13,5% respectivamente. Já as Regiões Sudeste têm 3,8%, Sul 4,0%, Centro-Oeste 6,3% de analfabetos, e assim apresentam melhores índices de busca da erradicação do analfabetismo (IBGE, 2018).

Há um conjunto de circunstâncias que determinam o avanço socioeconômico, tecnológico e de bem-estar social de uma localidade, país ou continente. Como a organização jurídica e social, as políticas públicas que são assumidas, bem como a quem elas servem.

As diferenças dentro de um mesmo país podem ser observadas quando se viaja, ou mesmo quando se estuda sobre o assunto. Por vezes, essas distinções podem ser culturais, e isso torna a experiência do aprendizado muito rica. No entanto, quando as assimetrias dentro de um mesmo país assumem formas que interferem diretamente nas condições de vida da população, consolidam-se como relevos ou abismos econômicos. Há que se estabelecer uma análise franca, buscando entender sobre a origem e a forma de ser desse fenômeno.

De tal modo, pode-se observar no gráfico a seguir:

Gráfico 4 - Rendimento per capita médio por regiões do Brasil em R\$, a seguir:



Fonte: IBGE (2018), adaptado pelo autor (2020)

Os residentes no Norte e Nordeste do Brasil sobrevivem com valores próximos à metade dos recebidos por pessoas das Regiões Centro-Oeste, Sul e Sudeste.

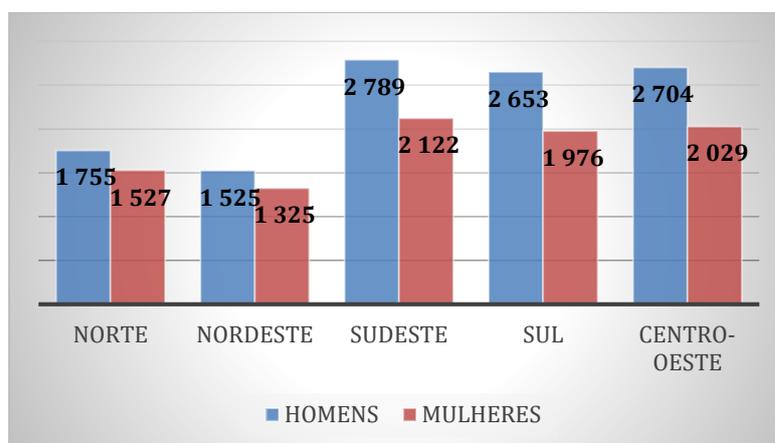
Essa circunstância, ao longo dos anos, já foi precursora de diversos fenômenos, como o êxodo em busca de melhores salários e uma esperança de melhor condição de vida que nem sempre se cumpriu, pois muitos regressaram às

origens. Outro ponto relevante é que numa determinada região ou comunidade mais pobre, as tecnologias demoram a chegar, já que o capitalismo direciona a tecnologia a quem melhor pode pagar por ela.

É uma forma clara de precariedade da vida humana sobreviver em lugares onde a pobreza é um imperativo social, assim como em muitas favelas de todo o Brasil. Nessa circunstância merece destaque outra informação do IBGE a seguir.

Quando se trata da relação de gênero e das condições salariais, no Brasil todo se tem uma grande diferença de valores. Assim, o gráfico na sequência apresenta como essa condição se faz nas regiões do país:

Gráfico 5- Diferença de renda por gênero em R\$



Fonte: IBGE (2018), adaptado pelo autor (2020)

Os dados revelam que nas Regiões Norte e Nordeste a assimetria entre homens e mulheres é bem menor proporcionalmente que nas demais regiões do Brasil, pois a diferença nas Regiões Norte e Nordeste é de aproximadamente 15% maior para os homens, já nas demais regiões do país a disparidade é superior a 30% dos vencimentos a favor dos homens.

Dentro do conjunto de informações destacadas, cabe uma análise sobre a relação entre o desenvolvimento econômico das regiões do Brasil e as condições sociais da população. O desenvolvimento pode ser um instrumento de ampliação e consolidação da justiça social e pode ser fruto de experiências compartilhadas pelas comunidades e estados na educação, saúde, segurança alimentar e tantos outros elementos necessários à formação social.

As regiões do Brasil, bem como as universidades que nelas estão, foram ao longo dos anos se configurando pelas políticas direcionadas para cada parte do país.

Wood, (2011, p. 27) entende que

Houve, em particular, uma tendência a perpetuar a rígida separação entre o “econômico” e o “político” que tão bem atendeu à ideologia capitalista desde que os economistas clássicos descobriram a “economia” na teoria e começaram a esvaziar o capitalismo de conteúdo político e social.

Assim, as desigualdades regionais, não raro, são justificadas pelas diferenças econômicas e culturais, desconectadas de escolhas políticas.

1.3 O problema e os objetivos da pesquisa

No caso específico da educação superior, podem-se levantar algumas inquietações: Como são constituídas suas políticas? Quem são seus alunos? Em que condições a universidade consegue formar seus estudantes? De fato, o distanciamento ou a restrição da equidade ao direito de aprender já reúne condições elementares para uma séria discussão.

As universidades públicas, por sua constituição, devem ir além da formação de profissionais na medida em que sobre elas recai a responsabilidade de contribuir na formulação do pensamento complexo, na elaboração da análise e da crítica, sustentado pela ética, sinalizando para a transformação humana e social. Assim, a responsabilidade da universidade na emancipação do ser humano e na construção da sociedade requer a autonomia institucional para planejar e realizar ações que confirmem o seu sentido público. Dessa forma, é imperativo que o Estado assuma o compromisso com políticas para o setor, articuladas aos demais níveis e etapas educacionais, e que correspondam a um projeto de país menos desigual e injusto.

Nesse sentido, entende-se que a gestão universitária tem um papel importante como elemento coordenador das diretrizes e ações de uma instituição e, dependendo dos princípios assumidos e do modelo adotado, terá impactos sobre os processos internos – incluindo os níveis de participação, atuação, decisão, pertencimento – e externos, que envolvem as relações da universidade com a sociedade.

Esta tese se orientou pelo problema central que é:

Quais fatores contribuem para a ampliação da intensidade democrática da/na gestão das universidades federais brasileiras?

A gestão de uma instituição é um elemento primordial para o bom desenvolvimento de qualquer atividade realizada por seus integrantes. Nas escolas de ensino fundamental e médio, bem como nas universidades o processo que envolve a construção do aprendizado necessita de uma atmosfera propícia para tal finalidade.

O objetivo geral desta pesquisa foi **investigar como se constitui a gestão das/nas universidades no Brasil e como se relaciona com os princípios e práticas democráticas.**

Com o propósito de alcançar o objetivo geral desta pesquisa, foram elaborados os objetivos específicos:

a. Compreender as formas de gestão das IFES e a sua intensidade democrática;

Esse objetivo tem como ponto de partida entender o momento da gestão universitária no Brasil, e num segundo momento, fomentar uma discussão sobre a gestão democrática e como é percebida e materializada dentro da universidade.

Sobre a democracia (Bobbio, 1986, p. 18) destaca:

Afirmo preliminarmente que o único modo de se chegar a um acordo quando se fala de democracia, entendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos.

Dentre as regras, a LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação, de 1996, apregoa que o ensino será ministrado com base em princípios, dentre os quais destaca a gestão democrática do ensino público, Artigo 3º, VIII.

Na universidade esse apontamento legal vai ao encontro das premissas elementares de sua criação, bem como da condução do seu curso histórico, que são as decisões deliberadas por colegiados representativos do coletivo de alunos, professores e sociedade.

b. Discutir os reflexos do modelo econômico sobre a gestão da universidade;

As condições que o capitalismo impõe à sociedade e, portanto, às instituições são, em boa medida, orientadoras das políticas internas. Partindo dessa perspectiva,

torna-se necessária a discussão de como a Universidade enfrenta as demandas do capital, notadamente em relação ao financiamento público, à formação profissional, aos processos de privatização em curso, bem como suas influências nas atividades da instituição para o desenvolvimento das atividades de ensino, pesquisa e extensão.

Ribeiro (2017, p. 361) aponta que “o modelo de universidade, no contexto atual, para além da reconfiguração de sua gestão, nos permite refletir sobre duas questões fundamentais: mercado e sociedade.”

c. Evidenciar as políticas públicas de acesso e permanência no ensino superior público, como instrumentos de relevância e importância no contexto democrático.

O presente objetivo tem o ensejo de apontar, analisar e produzir reflexões sobre as políticas públicas como subsídio de uma prática democrática, quando previstas em documentos oficiais e também no cotidiano das universidades. E também apontar quais elementos podem contribuir para a consolidação e reconhecimento da instituição pela sociedade onde ela está inserida.

1.4 Justificativa: alguns apontamentos sobre o porquê...

As universidades ao longo de sua história proporcionaram uma contribuição muito fértil para a humanidade em todas as áreas do conhecimento, cumprindo a sua função institucional de produção e disseminação do conhecimento, da cultura e da ciência.

O desenvolvimento e as formas de organização da universidade estão diretamente relacionados às transformações do contexto onde ela está inserida. Oliveira (2007) argumenta que a universidade é uma resposta do homem medieval às novas exigências históricas numa discussão para a retomada do seu sentido original, uma autocompreensão de natureza existencial.

Assim, as transformações da sociedade e as formas de gestão que estão em pauta, notadamente de caráter gerencial, vêm reconfigurando os sentidos e os espaços públicos.

O avanço dessa lógica gerencial se firmou de vez, como afirma Santos (2008), num período que legitima o modelo mercantil pelo mundo. Por vezes a universidade sente-se incapaz de conviver com funções consideradas contraditórias. O autor entende que a universidade atravessa três crises: de hegemonia, de legitimidade e institucional.

Sobre a crise de hegemonia, o teórico assinala que a produção da intelectualidade baseada na alta cultura e o fomento das atividades econômicas pela formação de mão de obra técnica sempre foram divergentes dentro do campo universitário, sendo que a agenda capitalista ampliou as pressões sobre a universidade com o aval do Estado. Em dado momento o Estado se abriu, ou se tornou permeável para a inserção de outros personagens, seja na formulação de políticas, seja na execução de ações que eram predominantemente públicas. No caso das universidades, pode se referir a formação profissional ou até de pesquisas particulares com financiamento público.

Esta agenda produziu na universidade uma crise de hegemonia, tanto no desempenho de funções contraditórias e na descaracterização intelectual da universidade, como pela pressão para formações mais rápidas e com elementos curriculares mais práticos e menos reflexivos.

Sobre a crise de hegemonia, Santos (2013, p.57) afirma que “o ataque à universidade por parte dos Estados rendidos ao neoliberalismo foi de tal maneira maciço que é hoje difícil definir os termos da crise que não em termos neoliberais”.

Em relação à crise de legitimidade, Santos (2008, p. 61) assinala que com a hierarquização dos saberes especializados a universidade passou a restringir o acesso, confrontando-se com as reivindicação de democratização da formação para as classes populares. Para assegurar a legitimidade da universidade é preciso trabalhar constantemente “cinco áreas de ação neste domínio: acesso; extensão; pesquisa-ação; ecologia de saberes; universidade e escola pública”.

Santos (2008) argumenta que as políticas públicas adotadas no Brasil, sobretudo as iniciadas nos anos 2000 “representam um esforço meritório no sentido de combater o tradicional elitismo social da universidade pública, em parte responsável pela perda de **legitimidade social** desta [...]” (SANTOS, 2008, p. 65).

A crise institucional está na percepção de que a universidade tem em seu cerne ações e valores e que lhe são próprios, são características que a distingue de outras organizações, principalmente as comerciais. Contudo, a mercadorização da

educação e a demasiada influência capitalista trouxeram para o interior das universidades elementos de gestão de ambientes concorrenciais, com práticas que trabalham, por vezes, em sentido oposto à construção coletiva, bem como ao tempo necessário para o aprimoramento de ideias no ensino, na pesquisa e na extensão que fazem da universidade uma instituição específica.

Ademais, Santos (2008, p.14) diz que a “crise institucional resultava da contradição entre a reivindicação da autonomia na definição dos valores e objetivos da universidade e a pressão crescente para submeter esta última a critérios de eficácia e de produtividade de natureza empresarial ou de responsabilidade social”.

Em decorrência disso as crises se estabeleceram pelo mundo todo, mas de modo diferente em cada região de acordo com a intensidade do processo de globalização. Santos (2008) ao falar das desigualdades e das tecnologias nas universidades explica que esse fenômeno precisa ser dimensionado para se ter um diagnóstico de como essas transformações afetaram a pesquisa, a formação e a extensão universitária, nos lugares e nos tempos em que se tornam acessíveis.

O Brasil é um país territorialmente grande e de realidades muito distintas. Percebe-se que a educação é concebida de formas diferentes, considerando a sua distribuição geográfica. E, se de fato são realidades distantes, como destaca Santos (2008), os processos de gestão das universidades do país são, também, distintos, seja do ponto de vista da organização e funcionamento, seja do ponto de vista da intensidade democrática, em boa medida pela diversidade cultural, econômica e social e, como consequência da difusão da globalização e tudo o que dela provém.

De modo que nessa relação de crise de identidade em que vivem as universidades, Cossio (2008) retrata que o ajuste das funções da universidade aos preceitos capitalistas não tem ocorrido sem tensões. Ao contrário, existe uma pressão da sociedade por mais democracia no interior das instituições, e maior acesso por meio de formas diversificadas de ingresso e cotas para grupos considerados vulneráveis, ao mesmo tempo em que setores influentes da sociedade, notadamente vinculados ao mundo corporativo, demandam às instituições de ensino superior um ensino e pesquisas voltados aos interesses do mercado.

As universidades federais assumem dentro da legislação nacional a característica de órgão público, e também todas as condições de uma instituição

pública em seus procedimentos de gestão, como transparência, ritos burocráticos de trâmites processuais e orçamentários e, mais recentemente, os conceitos e as práticas da Nova Gestão Pública - NGP, que propõem características de gestão privada e princípios neoliberais sob a alcunha de ser um modelo modernizador.

Pode, em alguma medida, essas tecnologias gerenciais interferirem no processo da gestão democrática das universidades? Quais as principais mudanças que têm ocorrido na gestão das universidades diante das mudanças contemporâneas? Esses pontos de reflexão fazem parte do conjunto de fenômenos na universidade dos tempos atuais.

A gestão das universidades é um fenômeno multidimensional, distintos atores trabalham direta ou indiretamente nesse processo e, por mais que tenha uma estrutura de gestão piramidal, o poder e a responsabilidade devem ser compartilhado entre todos envolvidos.

O envolvimento coletivo na educação é uma premissa democrática e no Brasil ganhou contornos históricos após o longo período de ditadura militar, com discussões de grande relevância nacional nas diferentes áreas. Na educação é importante citar as conferências brasileiras de educação, e destacadamente a de 1986, pois antecedia a Constituinte nacional prevista para 1988.

Os movimentos da educação no Brasil, quer seja vinculados a sindicatos, quer seja às associações de docentes e pesquisadores em diferentes áreas, entendiam que era necessário romper com o modelo técnico-burocrático, bem como a relação de forte hierarquia que não representava uma via de diálogo e que inibia as relações verdadeiramente pedagógicas. Havia claramente uma relação de submissão nas escolas, e a busca deveria ser por uma educação mais democrática.

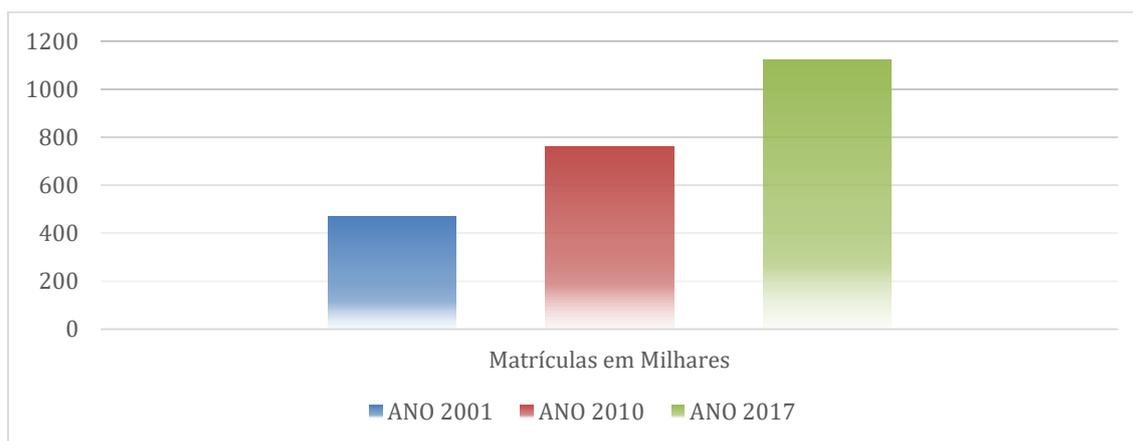
Por mais fragilizada que a democracia possa ser em alguns períodos históricos ou em algumas instituições, a educação é um instrumento potente para assegurar o vigor da discussão plural.

Externo aos muros da Universidade a sociedade já manifestava sua demanda por políticas públicas. Dentre as manifestações, têm-se as políticas de democratização ao acesso e à permanência, que se corroboraram como elementos de clara aceitação da democracia na medida em que tentam espelhar na universidade

a sociedade onde ela se encontra, oportunizando o acesso de pessoas historicamente excluídas.

A partir do ano de 2001 houve um crescimento acentuado nas matrículas em cursos de graduação em universidades federais no Brasil, passando de 471.989 para 763.891 em 2010 (aumento de 61,85%) e 1.120.804 em 2017 (aumento de 46,82%), conforme o censo do ensino superior no portal do Ministério da Educação - MEC.

Gráfico 6 - Crescimento de matrículas nas Universidades Federais



Fonte: INEP. Dados dos censos de 2001, 2010 e 2017, adaptados pelo autor (2019)

O panorama apresentado deixa cristalino o crescimento da universidade considerando as matrículas realizadas nos últimos anos. O alargamento das portas de entrada, bem como a permanência nas universidades federais foram, em alguns casos, tomados como política de Estado, incluídos na base orçamentária dos chamados “programas de duração continuada”.

A expansão das universidades federais foi uma bandeira oficialmente assumida como um projeto de governo importante (Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI), com a formação de valores intelectuais brasileiros e até de alunos de outras localidades do mundo, pelo processo de internacionalização derivado da expansão.

O portal do Ministério da Educação (2019) assinala que

A expansão da Rede Federal de Educação Superior teve início em 2003 com a interiorização dos campi das universidades federais. Com isso, o número de municípios atendidos pelas universidades passou de 114 em 2003 para 237 até o final de 2011. Desde o início da expansão foram criadas 14 novas universidades e mais de 100 novos campi que possibilitaram a ampliação de vagas e a criação de novos cursos de graduação.

Cabe destacar que a partir de 2019, o governo federal assumidamente não tem pretensões de expansão das universidades federais, pelo contrário, tem imposto contingenciamentos drásticos e quase impeditivos às atividades de ensino, pesquisa e extensão.

O crescimento das universidades federais no país foi conduzido pela gestão federal dentro do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que foi fruto de muitas discussões e que se consolidou no Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007.

Cercado de grande expectativa por diversos segmentos da sociedade, mas, principalmente por estudiosos da educação, esse projeto de ampliação do ensino superior (REUNI) tinha como intencionalidade mais do que simplesmente formar pessoas, o que já era louvável, mas, segundo o Ministério da Educação (2019).

As ações do programa contemplam o aumento de vagas nos cursos de graduação, a ampliação da oferta de cursos noturnos, a promoção de inovações pedagógicas e o combate à evasão, entre outras metas que têm o propósito de diminuir as desigualdades sociais no país.

O entendimento central para a redução das desigualdades sociais por meio da qualificação, da abertura de oportunidades profissionais, pela expansão e inovação nos campos do ensino e da pesquisa, ganhou forma por meio de uma política pública que foi celebrada entre o governo e as universidades, resultando em ampliação significativa da rede.

Os resultados das políticas de acesso e permanência apresentaram uma realidade bastante animadora em comparação ao perfil histórico do ensino superior no Brasil. Conforme afirma o relatório de iniciativa do Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE, 2019) trazendo à tona que “Em 15 anos, as ações afirmativas elevaram o número de estudantes pretos (as) e pardos (as) de 160.527 para 613.826, com variação de 282%”, e cabe destacar que o número de indígenas e quilombolas também aumentou significativamente, duplicou.

Outro aspecto que merece evidência é o fato de a universidade ter recebido uma parcela grande de alunos das camadas mais pobres da sociedade, pois os dados do relatório FONAPRACE (2019) aponta que mais da metade dos estudantes das IFES vivem em famílias com renda *per capita* mensal de até um salário mínimo.

A continuidade dessas políticas públicas é de vital importância para tornar o Brasil um país com mais equidade, mas a instabilidade política que o país

atravessou nos últimos anos e ainda atravessa, tem comprometido a manutenção das conquistas efetivadas naquele período.

É importante lembrar que no fim dos anos 1990 surgiu o Exame Nacional do Ensino Médio-ENEM, com a primeira aplicação em 1998, que tinha inicialmente a intencionalidade de avaliar os conhecimentos dos alunos concluintes do ensino médio. Esse exame começou a assumir formas de políticas públicas na educação somente em 2001, quando sua gratuidade permitiu que 1.624.131 alunos participassem, sendo que no ano anterior o número foi de apenas 390.180.

Em 2009 o Enem passou a servir como forma de ingresso nas instituições públicas de ensino superior. Em 2010 o MEC criou o Sistema de Seleção Unificado (SiSU) que consiste numa plataforma digital em que as instituições públicas de educação superior aderem e os estudantes podem fazer a escolha de cursos e instituições de qualquer lugar do país.

Sloniaket *all*(2013, p. 69), afirmam que

O primeiro ponto a se destacar é que a avaliação materializada no Enem foi pensada para o Governo Federal como um instrumento de formulação de políticas e discussão de financiamentos a partir dos resultados de desempenho dos examinados.

O Enem como política pública se apresenta de grande valia, contudo, algumas instituições passaram a utilizá-lo como um instrumento para formação de um *ranking*, onde expõe os “melhores resultados”, como se, ao contrário de uma política pública de finalidade inclusiva, fosse o balizador e selo de qualidade para algumas escolas, sobretudo, as privadas que vendem o resultado deste exame nas suas estratégias de *marketing*. Posto isso, o mérito das políticas públicas inclusivas são elementos cruciais para entender o processo de democratização do Ensino Superior no Brasil e o uso de forma comercial não reduz a importância da política.

1.5 Itinerário teórico

A seguir, uma breve síntese das ideias que serão trabalhadas nos capítulos.

Este **primeiro capítulo**, “**Aproximação e contextualização do objeto de estudo**” - tem como finalidade propor a aproximação entre o tema e os elementos que direcionam a pesquisa, explanando o contexto do trabalho, bem como a

essencialidade do problema, os objetivos e os métodos que permitem planejar, realizar e analisar este estudo.

O **segundo capítulo, “O advento da Universidade, sua natureza e seu envolvimento social”** - surge com uma abordagem sobre o nascimento das universidades, apontando o “berço social” e sua vivência na sociedade desde a época medieval e discutindo, sobretudo, o propósito inicial de um novo espaço de construção e preservação de saberes. O referido capítulo visa compreender o processo histórico e o contexto atual da universidade. Nutrido pela concepção de autores como Rashdall (2009), Haskins (2015), Verger e Charles (1996), Verger (1990, 1996, 2001) e Rüegg (1996).

A história revela muitas preciosidades, dentre elas a história das universidades como uma das mais ricas contribuições para o desenvolvimento da humanidade. Esse grande patrimônio surgiu na Idade Média e se difundiu rapidamente pela Europa e pelo mundo, cultivou e transmitiu o saber humano acumulado, desempenhando ainda nos dias atuais um importante papel social (WANDERLEY, 2003).

As necessidades sempre impulsionaram o ser humano pelo processo evolutivo da vida e a universidade então nasce como um instrumento organizador do conhecimento já criado, bem como um espaço fundamental para a produção de novos conhecimentos. Oliveira (2006, p. 115) ensina que “assim, ao tratarmos da universidade como patrimônio histórico, estamos retomando elementos que foram decisivos para a construção de nossas identidades sociais.”

O certo é que desde o medievo a universidade como uma célula inserida na sociedade acompanha e algumas vezes propõe o ritmo do processo evolutivo. Uma das características importantes das universidades é a de ser uma instituição com propósitos e sentidos para vários segmentos sociais. Muitos a consideram uma instituição elitista, outros a consideram como uma oportunidade de transformação.

Apesar de ter o compromisso de desvelar o conhecimento ainda não apresentado à sociedade, tem que assegurar as características que a fizeram uma instituição ímpar. Verger (1990) afirma que a universidade conservou nesses últimos oitocentos anos as suas concepções basilares, pois, nossos graus acadêmicos ainda são os mesmos, a duração média dos cursos, a persistência com que a universidade se arroga o direito de não se submeter, legitimamente, a poderes externos a ela, o

corporativismo – no que tem de melhor, como defesa da dignidade profissional, ou no que tem de pior.

Assim, no contexto histórico a discussão sobre a identidade e legitimidade da universidade sempre existiu, ainda no período medieval com fortes intervenções ora do papado, ora do Estado, mas sempre com a prerrogativa de resistência da universidade quanto a sua finalidade.

Para Oliveira (2006) já no medievo eram necessárias leis que protegessem a liberdade e autonomia da universidade das possíveis intervenções, pois era considerada como um local novo, próprio do saber, que comungava com os interesses da comunidade e era, legitimamente, reconhecida como um espaço fundamental pelo governo e eclesiástico do medievo.

Retratando a histórica concepção das universidades no seio da sociedade medieval, com todas as relações de conflito, de poder e interferências em sua trajetória, pode-se, enfim, compreender melhor o período atual da crise estabelecida frente à conjuntura capitalista e o desafio que esse fenômeno representa para a docência e, conseqüentemente, para a autonomia e liberdade da universidade.

O terceiro capítulo, “A democracia, seus desafios e suas crises” - apresentará um cenário recente. Após esse processo histórico de construção das universidades pelo mundo, pretendeu-se retratar a conjuntura atual em que estão inseridas, com o intento de contextualizar os componentes que envolvem e fazem as universidades como são, dinâmicas e, ao mesmo tempo, tradicionais. Com ênfase no contexto da criação e manutenção de um ambiente democrático na universidade, considerando toda exposição desta ao capitalismo, neoliberalismo e à globalização.

Desse modo, são retratadas as crises contemporâneas vivenciadas pelas universidades, por Santos (2000, 2002, 2005, 2007), Cossio (2008), Harvey (2011) e Kerr (1982, 2005). Com o embasamento teórico, dentre outros autores, vale ressaltar a contribuição para compreensão da globalização e neoliberalismo de Catani e Almeida (2012), Chauí (2001), Oliveira (2006), Cattani, Laville, Gaiger e Hespanha (2009).

Houve uma transformação da universidade numa estrutura onde os parâmetros são fundamentados por eficiência e eficácia para a produtividade, pela pressão do modelo concorrencial do capitalismo. Assinalando então que ensino,

pesquisa e extensão de fato deveriam se tornar produtos para consumo mercadológico.

O Estado, sintonizado ao mercado, passou a aceitar a participação do setor privado, como destaca Harvey (2011, p. 32), falando de serviços públicos diversos como “habitação, educação e saúde tiveram de ser abertos para as bênçãos da iniciativa privada e a economia de mercado”.

Neste fenômeno que permeia a universidade, a tecnologia altera a dinâmica capitalista e surge como um instrumento condutor do processo de mercantilização do ensino, aprofundando, assim, a crise, pois os acontecimentos passam a ser em escala global com uma velocidade muito grande, seguindo a mesma agilidade do mercado de capitais. A tecnologia segue um modelo financiador que se instala de formas muito diferentes, sendo mais intensa entre as maiores economias e menos intensa nas pequenas economias e esse aspecto ganha relevância nesta pesquisa para compreender a gestão das universidades do norte e do sul do Brasil.

Certo é que o desenvolvimento se faz presente em todo o globo e como um reflexo da economia também é desigual. Santos (2005) ensina que se trata de um desenvolvimento global, e ele atinge a universidade como bem público tanto no norte como no sul, mas com consequências muito diversas. Aliás, através dele, as desigualdades entre universidades do norte e universidades do sul agravam-se enormemente.

Com essa abordagem, presume-se que o retrato interno da universidade no Brasil é bastante diferente, não apenas no aspecto cultural, mas bem possivelmente com base nas distorções do mesmo sistema capitalista que diferencia a Europa da África ou da América do Sul.

O quarto capítulo, “As relações entre democracia e capitalismo: Efeitos socioeconômicos”, aborda a discussão sobre democracia no contexto do modelo capitalista e como socialmente esse fenômeno afeta as relações pessoais e institucionais. Considerando que o modelo de capitalismo contemporâneo se tornou hegemônico, debater a concepção teórica e suas práticas, no sentido de desdobramentos sociais, pode ser uma postura de resistência contra-hegemônica.

Assim, a abordagem sobre as relações democráticas será apresentada com uma perspectiva de justiça social, apoiando-se em autores como Sen (2011) e Rawls (2002), que prestam contribuições importantes e que transcendem a exclusividade

do conceito de justiça previsto no Direito, como usualmente se constata na literatura, mas avança pela economia e, principalmente, pelos reflexos sociais provocados por esse fenômeno. Notadamente, os autores expõem que o capitalismo se configura em injustiça social, pois, instrumentalizado pelo modelo neoliberal, acaba por cercear alguns direitos basilares.

As formas de ação do capitalismo, sobretudo no contexto moderno, são apontados por Hardt e Negri (2001), por meio da explanação do sentido de “império”, a dispersão do capitalismo pelo mundo como uma essência que se dilui em diversos segmentos socioeconômicos e que concentra suas ações em determinados países e blocos econômicos, conforme a necessidade planejada de grupos detentores do poder espalhados pelo mundo, influenciando efusivamente a autonomia das nações, bem como a vida dos povos.

O emaranhado complexo das relações entre democracia e capitalismo será contemplado pelo prisma teórico-analítico de Ellen Wood (2011), com uma abordagem marxista das relações de trabalho e exploração da mais-valia, destacando a possibilidade de ruptura ou diminuição das potencialidades da democracia nas relações interpessoais, de trabalho e institucionais em função das necessidades do projeto mercadológico de capital que articula sobre o globo, e na globalização em alguma proporção.

Logo, assim que abordada a conjuntura da “base e superestrutura” e as complexidades dessa relação conflituosa, torna-se necessário também trazer à tona o debate sobre o entendimento de como a estrutura hegemônica se perpetua há séculos, assim como as possibilidades de envolvimento em ações contra-hegemônicas visando mitigar os principais impactos gerados pelas disfunções do capitalismo e do neoliberalismo arraigados na sociedade contemporânea. De tal modo, busca-se em Santos (2005, 2007), Apple (2006), Wood (2011), expoentes teóricos que possam direcionar análises sistematizadas de circunstâncias criadas pela natureza do sistema econômico predominante.

O quinto capítulo – “Metodologia, análise, discussão e considerações”, versará sobre os meios e critérios adotados na abordagem quanto aos fins, no que se refere à unidade de análise, e quanto aos sujeitos, tal como em relação aos instrumentos de coleta e sua forma de tratamento dos dados. Com o respaldo teórico de Bardin (2006), a pesquisa foi organizada em três fases distintas: 1 – pré-

análise, 2 – exploração do material, e 3 – tratamento dos resultados, inferência e interpretação.

Há também a apresentação dos critérios técnicos utilizados para a escolha da amostragem e a apresentação sucinta das universidades que forneceram as informações para a tessitura da análise.

Ainda, contempla a apresentação das unidades investigativas e orientadoras para análise de conteúdo, detalhando as questões examinadas para cada unidade, quais os objetivos e ações pesquisados, e as possíveis fontes localizadoras de registros dos elementos que estão sendo cotejados.

O capítulo VI, “**Análise dos documentos institucionais: relações e perspectivas de gestão democrática**”, visa apresentar as unidades investigativas, orientadoras da análise realizada em cada uma das cinco instituições selecionadas como *lócus* da pesquisa e que representam as cinco regiões da federação.

A abordagem metodológica permeou-se tecnicamente pela análise de conteúdo, sendo que as categorias construídas ao longo do estudo foram: 1. As políticas públicas e o planejamento das universidades federais; 2. Implicações do sistema econômico no planejamento e gestão das universidades federais; 3. Elementos democráticos no planejamento e na gestão universitária; 4. A autonomia nas ações da universidade federal; 5. Prioridades de desenvolvimento no planejamento e gestão da universidade federal. Buscou-se compreender as concepções, ações e intensidades democráticas nas universidades públicas federais do país, utilizando-se dos estudos sobre democracia de Santos (2005, 2007), Apple (2006) e Wood (2011).

Por conseguinte, apresenta-se uma exposição detalhada do *lócus* da pesquisa, traçando os aspectos característicos que envolvem os elementos contidos no perímetro amostral em análise, como também a percepção dos achados desta pesquisa. E ainda, uma abordagem das convergências das análises descritas, tratando a universidade como um elemento social em seu perfil mais amplo na relação sociedade, Estado e neoliberalismo, pautado pelos conceitos de políticas públicas e de democracia.

Por fim, destaca-se as conclusões desta pesquisa com os resultados identificados, tal e qual a posição teórica que se assenta sobre o prisma de análise

da democracia na gestão das universidades federais do Brasil, dentro do contexto atual que se experimenta no país.

Capítulo II - O advento da universidade, sua natureza e seu envolvimento social

Para falar sobre a origem das Universidades é preciso fazer referência à Grécia, com os filósofos da natureza, mencionar a Escola de Platão - Academia ou o Liceu de Aristóteles.

São recorrentes as referências à academia platônica como a primeira universidade. Um local de busca do saber, troca de experiências e desenvolvimento humano pelo conhecimento. Mas alguns pontos fundamentais divergem da universidade constituída no medievo que é, em grande parte, a que se conhece nos dias de hoje.

Seja a Academia de Platão ou o Liceu de Aristóteles, apesar de fundarem escolas com muita importância para a Filosofia, Wermann e Machado (2016, p. 1-2) apontam que tanto um quanto o outro em suas propostas “não chegaram a ser universidades, na acepção mais moderna da palavra, mas não podemos dizer que não apresentavam traços típicos das instituições que surgiriam, mais tarde, na Idade Média”.

Logo, partindo do consenso majoritário de estudiosos como Rashdall (2009), Haskins (2015), Verger (1990, 1996, 2001), Charles (1996) e Rüegg (1996), são adotados neste estudo as universidades medievais como ponto de partida da discussão sobre a origem da instituição.

Haskins (2015) comenta que apesar de gregos e romanos serem civilizações bastante avançadas em educação, de fato não dá para dizer que existiram universidades antes do século XII, ainda que tivessem uma educação superior, essa instrução não era organizada na forma de instituições permanentes de ensino.

O que se percebe na busca do conhecimento na Grécia é um vínculo muito forte ao *amor sciendi*³, e bastante ressaltado naquela época, se comparada à forma como é concebida a relação de ensino e aprendizagem desde o medievo. O ensino superior da Idade Média assume uma relação social menos romântica e intrinsecamente pecuniária, pois aqueles que buscavam a universidade além de terem interesse pelo conhecimento almejavam, sobretudo, o exercício profissional.

Na idade média já havia escolas de ensino superior, como Medicina ou Direito, mas eram ofertadas de forma isolada em determinadas cidades. Somente no

³O amor por aprender

século XII é que houve a organização de alunos e professores de áreas distintas para juntos ganharem força com o propósito de combater adversidades como aluguéis caros, alimentação, dentre outras situações em cidades como Bolonha e Paris (RÜEGG, 1996).

Apontar qual foi a Universidade que surgiu primeiro certamente não acrescentaria para o ponto fundamental dessa discussão, pois o que se pretende é buscar nas origens das universidades os fatores sociais, econômicos e estruturais que auxiliem na compreensão dessas instituições seculares no momento presente.

É muito complexo definir qual a primeira universidade. Se considerarmos a existência de uma entidade corporativa como único critério, então Bolonha no final do século XII é a mais antiga. Mas se considerarmos a associação de professores e estudantes de várias disciplinas como um critério decisivo, a mais antiga será Paris, datando de 1208 (RÜEGG, 1996, p. 6).

Apesar de que Verger é bem claro quando aponta que a Universidade de Paris foi constituída quase ao mesmo tempo que a de Bolonha, sendo esta a primogênita e não aquela. O autor diz que Bolonha merece, sem dúvida, o título vaidoso de universidade mais antiga da Europa, visto que nasceu um bom número de anos à frente das outras, ainda que não aponte uma data exata (VERGER, 1996).

Assim, não desmerecendo a importância histórica da universidade de Oxford, que surge logo após as primeiras, toma-se como pano de fundo das discussões que seguem as universidades de Bolonha e Paris, pois tanto Rashdall (2009), Verger (1996) e Haskins (2015) entendem serem essas instituições a base estrutural daquilo que se conhece como universidade. Este último autor ainda afirma que “em todos assuntos nós somos os herdeiros e sucessores, não de Atenas e Alexandria, mas de Paris e Bolonha” (HASKINS 2015, p.17).

Haskins sobre as universidades afirma que

Elas são a rocha na qual fomos esculpidos, são a escavação de onde viemos. A organização fundamental é a mesma e a continuidade histórica é ininterrupta. Elas criaram a tradição universitária do mundo moderno, aquela tradição que é compartilhada por todas as nossas instituições de ensino superior, tanto pelas mais recentes como pelas mais antigas, e que todos os homens ligados ao mundo acadêmico deveriam conhecer e estimar. (HASKINS 2015, p.18).

Compreender como funcionavam essas universidades é mergulhar no processo histórico humano em plena Idade Média e corporificar ideais e necessidades sociais numa instituição que transita pela civilização com grandes

contribuições.

2.1 As universidades medievais como produto social

As primeiras universidades começaram a atuar com as faculdades de Medicina, Artes, Direito e Teologia em Bolonha, e de Medicina, Artes, Direito canônico e Teologia em Paris (HASKINS, 2015).

Em se tratando da Idade Média a sociedade foi modelada em grande parte pelo Estado na figura do Rei e pela Igreja Católica na representação do Papa que, à época, séculos XI e XII, encontrava-se tão ou mais forte que o próprio Estado, já que não tinha limites geográficos de atuação.

Tanto o Estado quanto a Igreja tinham poder de legislar bulas que regravam a ação de qualquer ente. Então, para o que ou para quem serviria uma universidade naquele momento? A resposta encontrada foi para ambos. Sendo assim, a universidade tinha o aval inicial.

Quanto às expectativas que a Igreja, a Coroa e as cidades tinham em relação às universidades, Rüegg (1996) destaca que todos esperavam encontrar no saber acadêmico e científico apoio para sua existência. A Igreja que também era grande detentora de conhecimento tinha na universidade um instrumento de controle para propagar uma posição doutrinária racionalmente inteligível no meio de diversas crenças, bem como recrutar pessoas capacitadas intelectualmente para seus serviços, tanto que a maioria dos papas do século XIII haviam frequentado a escola superior.

Já os governantes tinham a vantagem de obter nas universidades um grande apoio intelectual na consolidação das instituições governamentais em sua administração. Rüegg (1996, p. 14) aponta que “os imperadores estavam interessados nos aspectos do Direito Romano que lhes permitissem reforçar os seus poderes fiscal e político, adotando-os com entusiasmo”.

As cidades tinham nos estudantes uma fonte de recursos, pois os mesmos deixavam seus locais de origem para se instalar onde houvesse universidade, passando a gastar com aluguel, alimentação, dentre outras despesas e fazendo circular um montante maior de dinheiro.

Ainda cabe trazer outra discussão de séculos, quiçá de milênios sobre as

influências que circundam a necessidade de conhecimento. Dentre as influências, seguramente o dinheiro foi e ainda é um grande impulsionador de jovens para entrarem nas universidades.

Pretende-se trazer novamente a discussão, no capítulo seguinte, sobre as influências do capitalismo e do neoliberalismo nas universidades. Mas, pelo momento, torna-se necessário compreender como historicamente essa influência sempre existiu e, adiante, articular esse fenômeno na contemporaneidade.

O romantismo sobre o conhecimento para o bem da alma ou pela sabedoria fica muito notório na filosofia platônica durante a academia, mas na universidade não se constitui apenas do *amor sciendi*. Na verdade, tal instituição de ensino é um produto da sociedade, e se esta é mercantilista em suas relações, a universidade em parte se reveste dessa condição, constituindo desde seu nascimento um campo de tensão nunca dirimido entre o saber e o por que saber.

A sociedade medieval necessitava da universidade, uma validadora do conhecimento com certificação, muito similar com o que se observa atualmente, tanto que, ao comparar os conhecimentos gregos da época de Platão com as universidades atuais, Haskins (2015, p. 17) diz “Sócrates, que era um grande professor, não oferecia diplomas, e o estudante moderno que sentasse aos seus pés durante três meses exigiria um certificado, algo tangível e externo que pudesse exibir como uma vantagem de seu estudo”. Isso evidencia uma necessidade mercantil de uma certificadora de conhecimentos, ainda que as universidades não se limitem apenas a isso, mas na prática funcionam também para isso.

Como todo nascimento exige condições propícias, foi no período medieval que as universidades encontraram a possibilidade de aflorar e a partir desse momento mudar, em grande parte, a forma como se constituíram as sociedades pelo mundo. Rüegg (1996, p. 11) aponta que “A nova instituição social, a Universidade, apenas poderia ter surgido nas circunstâncias econômicas, políticas e sociais particulares de certas cidades europeias no início da Idade Média”.

Em seu processo de mudança a sociedade estava caminhando para o fim do Feudalismo e se preparava para o início das atividades comerciais mais intensas e organização social das cidades na Europa, e esse momento contribuiu fortemente para a consciência da importância de uma formação intelectual que passava a ser uma exigência tácita dessa transformação social.

A influência da economia no início das universidades foi tão importante que

Rüegg (1996) entende que, no caso de Bolonha, a transformação da Escola de Direito em universidade foi fruto também do fato dessa cidade ter sido um ponto de convergência das rotas comerciais e dos caminhos de peregrinação do Norte para Roma, e também do interesse do Rei na aplicação do Direito Romano como legitimação de seu poderio. E para complementar havia também a boa reputação de professores que atraíram estudantes de outros países com poder econômico. Já em Paris, pelo fato de ser transformada em capital política, econômica e cultural, contava com muitos colégios distintos sob a tutela religiosa, então já reunia grandes professores o que também atraía muitos estudantes.

Nesse momento da Idade Média a universidade atenderia demandas distintas e que até hoje, apesar dos tensionamentos, convergem para sua existência. O poder público tinha nessa instituição um grande parceiro para o desempenho das atividades do Estado, já que a qualificação profissional estaria garantida se o funcionamento da universidade também estivesse. Já os alunos percebiam uma grande possibilidade de ascensão profissional.

Logo, o pensamento do homem medieval pré-capitalista era muito evidente em tudo que orbitava uma universidade, cada qual buscava aquilo que lhe era mais conveniente, e não somente os alunos, mas inclusive os professores. Abelardo que foi famoso professor em Paris no início do século XII admite que ensinou apenas por *pecunie et laudscupiditas*⁴, e ainda uma afirmação de Pedro de Blois, que veio a se tornar cortesão, “Existem duas coisas que arrastam os homens para o estudo da jurisprudência; são estas a obtenção de cargos públicos e a vã paixão pela fama” (RÜEGG, 1996, p. 17). De modo que, não somente o amor pela ciência movia os mestres, mas também outras paixões, dentre elas o reflexo da posição ocupada num espaço social tão relevante quanto aos que serviam ao Estado e aos que serviam ao Clero, ao ponto de Rüegg (1996, p. 17) afirmar que a universidade já ocupava o terceiro poder ao lado do *sacerdotium* do *regnum*⁵ garantindo, assim, uma espécie de lastro de respeito social forte.

A sociedade de modo geral sempre foi fragmentada por segmentos distintos. Logo, como a universidade é uma expressão da sociedade, seria normal que ela representasse exatamente uma amostra daquela sociedade. Mas, de fato, o acesso às universidades nunca foi ao encontro dos menos favorecidos. Como inicialmente

⁴Dinheiro, ganância e ambição

⁵ Sacerdócio e do Reino

os professores eram custeados pelos alunos, estes desembolsaram importantes quantias para realizarem seus estudos. Configurada essa lógica financeira num ambiente pré-capitalista, a exclusão social já era a realidade.

Como em Paris, a universidade tinha em sua organização uma participação intensa da Igreja, que por sua natureza social e religiosa de acolhimento passou a organizar juntamente com a Coroa francesa “colégios universitários para estudantes pobres” (RÜEGG, 1996, p. 11), (HASKINS, 2015, p. 36).

Já nos séculos XIV e XV surgem as primeiras bolsas de estudo. Os chamados *bursales* (alunos bolsistas) tinham uma vida considerada mais severa e bem menos luxuosa que os *comensales* (alunos pagantes), ensina Gieysztor (1996). De qualquer forma, o fato relevante que chama sobremaneira a atenção é a abertura para inclusão dos mais desprovidos de recursos financeiros, que se assemelha à política educacional para o ensino superior adotada no Brasil há algum tempo.

Convergir interesses distintos no patrimônio social que se tornou a universidade demandou muita organização, pois o preço da vanguarda é não ter um espelho para seguir, de modo que o surgimento das universidades ocorreu de formas distintas em Bolonha e Paris. Rüegg (1996, p. 5) relata que é um consenso entre vários investigadores o fato de terem sido as associações de estudantes (em Bolonha) ou de professores e estudantes (em Paris) que, ao conseguirem liberdades e privilégios especiais no século XIII, lançaram as primeiras bases da organização universitária de ensino superior.

O arranjo institucional das universidades como se conhece hoje naturalmente foi uma transformação interessante das suas ancestrais, quando se comenta o nome universidade, por vezes, se tenta vincular a alguma estrutura física ou lugar. Ou ainda, alguns atribuem à universidade a universalização de conteúdos por ela abarcados. Mas as primeiras universidades assumem esse nome não pelo universo de conhecimentos, mas sim, conforme ensinam Haskins (2015) e Verger (1996), pela associação de pessoas interessadas em determinado assunto que poderia à época ser de carpinteiros, barbeiros ou mesmo de estudantes, como nesse caso.

Portanto, a terminologia latina *universitas*⁶ foi utilizada para designar que os alunos haviam se reunido com a pretensão de obter algumas vantagens que segundo Haskins (2015) era uma forma de proteção pela distância que muitos se

⁶ Universidade

encontravam dos lares, numa busca de assistência mútua e organização para alunos estrangeiros. Nessa ocasião na cidade de Bolonha e também em Paris, por se consolidarem como bons polos de ensino, os alunos vinham de diversas localidades e procuravam se instalar, de modo que os aluguéis se tornaram demasiadamente caros.

Esse modelo associativo para Verger (1996, p. 36) foi tratado como “comunidades de indivíduos organizadas e responsáveis, em algumas cidades pelo ensino superior”. Essa noção de comunidade parece ser fundamental para a definição da universidade medieval, onde a adesão era livre e que passou a emitir selo, a mover em seu nome ação cível, a afirmar-se com estatutos e a conseguir de parte dos seus membros a obediência a seus regulamentos, ainda que estes não lhes confirmassem perfeita autonomia em suas ações ficando, em grande parte, sob o controle de instituições como o Estado e a Igreja.

Ainda que não fossem perfeitamente soberanas na prática de suas ações em Bolonha, eram os estudantes que recrutavam professores por meio de contratos anuais estabelecidos com a própria universidade. Sendo que os professores também se organizaram, em segundo momento, para constituição de sua universidade conhecida como o colégio de doutores, com responsabilidades específicas, dentre as quais conferir os graus universitários, como informa Verger (1996), e também exigir um exame para admissão de novos alunos (HASKINS, 2015, p. 27).

Em Bolonha percebe-se uma relação bastante conflituosa entre os alunos e os professores, pois havia uma essência de relação econômica muito forte com os alunos, que eram os mantenedores e assumiram uma posição de empregadores com fortes exigências aos professores. Haskins (2015, p. 26) relata que

Os professores foram obrigados a viver de acordo com um minucioso conjunto de regulamentos que asseguravam o valor do dinheiro pago por cada estudante. Nos primeiros estatutos (1317), lemos que um professor não podia se ausentar nem mesmo por um único dia se não tivesse autorização, e caso desejasse deixar a cidade, ele tinha que fazer um depósito como garantia de seu retorno. Se não conseguisse uma audiência de cinco alunos para uma preleção regular, ele era multado como se estivesse ausente - certamente seria uma aula muito inferior a que não conseguisse cinco ouvintes! Ele deve iniciar ao toque do sino e parar dentro de um minuto depois do próximo sino. Não era permitido que ele pulasse nenhum capítulo em seu comentário ou adiasse uma dificuldade para o final da hora, ele era obrigado a cobrir sistematicamente todo o assunto estudado, uma certa quantidade em cada período específico do ano.

Havia grandes diferenças entre as universidades de Paris e de Bolonha.

Enquanto Bolonha iniciou apenas com a universidade de alunos, em Paris a constituição inicial era de alunos e também professores, com um maior equilíbrio entre as ações dos interessados e um policiamento menor sobre as ações dos professores, com uma tutela mais evidente da Igreja.

As escolas existentes em Paris antes do nascimento das universidades eram totalmente influenciadas pela Igreja. Visto que era quase impossível ter alguma autonomia em suas ações em plena Idade Média, Loureiro (1986, p. 64) diz que “para escapar à autoridade episcopal, mestres e estudantes formaram, em 1215, uma associação *Universitas Magistrorum et Scholarium Parisiensium*⁷, que podia eleger reitor para representá-la ante os poderes públicos, e que obteve privilégio...”. Percebe-se que desse modelo francês, não sem conflitos, depreende-se o entendimento de ser um modelo mais democrático em sua institucionalização dado o caráter misto, ainda que Haskins (2015, p. 34) a chame pelo título de “universidade de mestres” quando distingue a condução das universidades de Bolonha e Paris, levando-nos a entender que nesta última havia um peso maior dos professores em sua gestão, inclusive como cita Verger (1996, p. 48) elegendo dentre os mestres o reitor da instituição.

Enquanto os pagamentos em Bolonha eram feitos exclusivamente pelos alunos, em Paris era realizado predominantemente pelas autoridades da Igreja, “as prebendas”, basicamente por produtividade como se conhece hoje, ainda que se tenha relatos de pagamento de salários fixos em algumas ocasiões (RÜEGG, 1996), (VERGER, 1996).

Em Paris os professores exerciam um papel mais forte na organização da universidade, além da nomeação do reitor, também a escolha dos cargos para as demais funções diretivas. Presume-se também, pela literatura, que o fato de os salários serem em grande parte pagos pela Igreja dava uma autonomia maior aos professores em relação aos alunos.

Atualmente, quando se pensa numa universidade, o que surge é a imagem física da instituição, mas nem sempre foi assim, no início desse processo de formação nota-se que a estrutura física foi o que menos importou naquele instante, já que a essência da universidade estava representada quase sempre na relação entre alunos e professores. Haskins (2015, p. 18) faz uma crítica ao modelo

⁷Professores universitários e estudantes de Paris

contemporâneo apontando que “Durante todo o período de sua origem, a universidade medieval não teve bibliotecas, laboratórios ou museus, nem dotações ou edifícios próprios; ela não poderia, de forma alguma, satisfazer as exigências da Fundação Carnegie⁸” deixando claro que uma universidade é bem mais que sua estrutura.

Em dado momento da obra “A Ascensão das Universidades”, Haskins (2015, p. 37) se indaga sobre qual é então a herança das universidades mais antigas. E chega à conclusão que “em primeiro lugar, a herança não são prédios ou um tipo de arquitetura, pois as primeiras universidades não tinham edifícios próprios, mas, ocasionalmente, usavam edifícios privados e igrejas vizinhas”.

Naturalmente os tempos são outros e é possível que a estrutura física atualmente possa ser um ponto preponderante para os bons resultados de uma universidade, pois bons laboratórios, bibliotecas, salas de pesquisa e outras tecnologias são elementos intrínsecos à instituição moderna. Isso, por certo, corrobora a análise histórica e a percepção de evolução constante da universidade em seu percurso temporal, que se reinventa a cada dia em função das novas necessidades humanas.

Frente a uma arquitetura de poderes sociais já instituídos, a universidade foi se entrelaçando em sua busca de espaço, mesclando-se com a Igreja em diversos momentos das atividades como sua gestão, ou mesmo no seu controle institucional. Rüegg (1996, p. 17) aponta que a universidade tinha de fazer o envio periódico ao Papa da lista de estudantes e de graduados. Posteriormente à conclusão do curso, era atribuição do Papa a concessão da licença para ensinar, sendo essa restrita aos egressos de Bolonha e Paris.

Então, com o passar dos anos os estudantes que fundaram a universidade e tinham grande participação em suas ações começaram a ter alguns direitos cerceados e a universidade, juntamente com o Clero e a nobreza, passou a centralizar as decisões mais relevantes. Nesse sentido Gieysztor (1996, p. 125) destaca que

os estudantes estavam a ser privados dos seus direitos. As nações eram abolidas ou privadas do direito de defenderem os seus interesses de outra forma que não a de enviarem representantes aos conselhos da universidade, nos quais os mestres tinham ganho uma posição dominante e, por vezes, exclusiva.

⁸A Fundação Carnegie reúne estudiosos, profissionais e *designers* de novas maneiras de resolver problemas de prática educacional. *In*: <https://www.carnegiefoundation.org/>

Assim, numa relação de mutualidade, visto que a Igreja tinha na universidade uma grande formadora intelectual, era firmada a relação institucional com forte influência da Igreja na vida da instituição. O Estado, por sua vez, começou a se aproximar da gestão das universidades no final do Século XIII, sempre movido por uma relação de interesse muito particular, ensina Rüegg (1996, p. 18) que “estavam interessados em manter os filhos dos cidadãos que haviam escolhido a vocação intelectual nas universidades locais”. E a partir de então, empenhando-se em obter o controle destas, percebendo a influência da Igreja na gestão pelo fato de pagar as prebendas, como estratégia passaram a pagar salários municipais aos professores e, assim, tem-se o primeiro registro de universidade pública no mundo, em Bolonha. Por conseguinte, nessa época tais instituições já haviam se espalhado por outras cidades-estado e em boa parte da Europa.

O governo, assim, dava assistência financeira às universidades, mas também as obrigava a aceitar um controle estatal (GIEYSZTOR, 1996). Criaram impostos e taxas específicas para o seu financiamento e passaram a entrar, então, no orçamento público de forma sólida e, assim, ter no Estado o seu mantenedor, e algumas outras ainda sob a tutela da Igreja, mas abrindo evidentemente um precedente importante na disputa por sua autonomia.

Se no sul da Europa as universidades de Bolonha e Paris assumiram o protagonismo, ao norte, mais especificamente na Inglaterra, a universidade tinha sua semente embrionária em Oxford. Loureiro (1986) aponta que a história autêntica de seu início ocorreu antes de 1133. Tem-se a suposição que extintos conventos de St. Fridesweyde e da abadia de Oseney tinham sido núcleos onde a universidade viria a crescer.

Mas para os ingleses a grande referência de universidade ainda era de Paris, e tal referência era grande pois “ocupava nesse tempo o lugar mais relevante na educação superior para estudantes ingleses.

A constituição da universidade de Oxford aconteceu pelo fato de a região provinciana reunir algumas condições peculiares como força política, como sede da administração real na década de 1180 e também dos tribunais da Igreja. Assim, profissionais do Direito de importância nacional acabaram migrando para a província e mais tarde assumindo também instruções de direito (RÜEGG, 1986).

Como eram evidentes os desenvolvimentos políticos e econômicos atribuídos

às universidades, a coroa inglesa e o episcopado passaram a investir, sobretudo, em contratação de profissionais. Rüegg (1986, p. 12) diz que “a corte real de Londres e a Igreja inglesa empregaram mais mestres durante o século XII do que a coroa e a igreja da França”.

O desenvolvimento de Oxford também teve um outro elemento importante em seu crescimento que foi o posicionamento da universidade de Paris de expulsar os estudantes ingleses. Correia (1950, p. 318) aponta que “O *studium generale*⁹ oxoniense definitivamente se firma a partir de 1167, quando estudantes estrangeiros, entre os quais muitos ingleses, expulsos de Paris, vieram constituir em Oxford uma verdadeira população cosmopolita”. Esse cisma na França foi tão importante para a consolidação de Oxford que Loureiro (1986) ainda destaca que a ruptura entre os alunos ingleses e Paris em 1167 e 1168 levou ao aparecimento de um *studium generale* em Oxford, formado não há dúvida, no primeiro estágio, pela dissidência com Paris.

Apesar das semelhanças entre Paris e Oxford, a gestão se diferenciava significativamente, fato que corrobora a opinião de Verger (1996), pois toma-se como exemplo o fato de que na universidade de Paris a administração dos colegiados era feita por funcionários próprios da instituição, e cargos importantes como o de diretor para conduzir a administração geral eram nomeados por autoridades externas, nesse caso o Clero e a Coroa parisiense. Já em Oxford, os colégios tinham poucas ligações com o centro administrativo da instituição, tinham suas próprias dotações, beneficiados pelos graus acadêmicos concedidos, além de elegerem seus diretores e escolherem seus professores que governavam por meio de seus próprios estatutos (GIEYSZTOR, 1996).

Assim, no século XIII a Europa já tinha um total de dezoito universidades, sendo as principais de Bolonha, Paris, Montpellier, Oxford, Pádua, Salamanca, Cambridge (VERGER, 1996, p. 52).

No século XIV, o crescimento continua com a fundação de ao menos dezenove universidades. Lérida (1300), Avinhão (1303), Roma (1303), Perúsia (1308), Treviso(1318), Cahors (1332), Grenoble (1339), Pisa (1343), Praga (1347), Florença (1349), Perpilhão (1350), Huesca (1354), Arezzo (1355), Siena (1357), Pavia (1361), Cracóvia (1364), Orange (1365), Viena (1365), Pécs (1367) e outras

⁹ Estudos gerais.

dezoito universidades foram fundadas no século XV com destaque para a Alemanha que já tinha nessa época aberto quinze instituições, sete na Península Ibérica, oito na França e oito na Itália (VERGER, 1996, p. 52-53).

A expansão das universidades já era vista como necessária para o desenvolvimento da sociedade e do Estado de modo geral, e assim os espaços geográficos foram sendo cada vez mais preenchidos por essa instituição. Tal fato deixava evidente que o modelo embrionário, seja o de Bolonha, de Paris ou ainda de Oxford havia funcionado também em outros países com o nascimento dessas novas escolas superiores que transitavam historicamente para a Idade Moderna, experimentando a Renascença e acompanhando o desenvolvimento do Capitalismo que, com o crescimento das cidades, acenava inexoravelmente para o fim do Feudalismo.

2.2 As universidades modernas

2.2.1 A construção do modelo napoleônico: Características e prioridades

Os séculos XVII e XVIII foram marcados por transformações de grande relevância para a sociedade. Com o Iluminismo, a razão assumiu um papel muito importante para comprovação de diversos fenômenos, sobretudo naturais, de modo que a Igreja com sua posição dogmática passou a ter a fé contestada. A relação entre Igreja e Universidade passou a ser novamente discutida com o Estado ocupando um espaço fundamental de mantenedor da universidade.

Muitos avanços da ciência no período que antecede o Iluminismo, bem como dentro desse “fenômeno” racional, ocorreram além dos limites físicos das universidades e dos mosteiros e abadias. Segundo Mello e Donato (2011, p. 248) foi “nesta época que grandes cientistas e filósofos acabariam por estabelecer e mapear o campo teórico que ainda hoje nos sustentam”, e seguramente os cientistas desse período subsidiaram muitas das produções científicas que hoje são realizadas.

Ao que se nota, a redução dos vínculos da universidade com a Igreja foi um grande passo para a produção de conhecimento a partir do prisma de como o Iluminismo percebia o mundo em sua racionalidade do saber, “primeiro, o conhecimento científico sobrepondo-se ao conhecimento religioso e do senso comum e; em segundo, entre a natureza e a sociedade. O conhecimento, portanto,

avançaria as fronteiras do imaginário e teria um caráter descomprometido e livre pela observação científica” (SANTOS, 1987).

A pretensão do Estado francês em relação ao ensino superior era, essencialmente, para o atendimento às necessidades de uma sociedade que buscava a consolidação de uma classe burguesa. Para Silveira e Bianchetti (2016, p. 86) “é dentro desse ideário que se coloca a reforma napoleônica de educação como instrumento, ao mesmo tempo, de coerção, controle social e construção de hegemonia em torno da ideologia do Estado, comandada por Napoleão Bonaparte”.

Como o imperador trabalhou para a expansão dos domínios territoriais e econômicos da França, havia uma necessidade de formação de profissionais em carreiras específicas, no recrutamento de forças profissionais e organização de uma nova classe burguesa, rompendo com o modelo universitário de base preponderantemente religiosa e que para os revolucionários franceses carregava muitas características do antigo regime, em que Paula (2002, p. 12) aponta que “a universidade francesa era vista como um aparelho ideológico do Antigo Regime”. Assim, a concepção de um novo modelo de ensino superior também era uma estratégia política para constituição de um regime de governo distinto do anterior.

A ideia de ensino superior na França do século XVIII buscou respaldo no pensamento de René Descartes (1596-1650), Denis Diderot (1713-1784) e Marie Jean Antoine Nicolas de Caritat, o Marquês de Condorcet (1743-1794), enfatizando o caráter instrumental da universidade como instituição própria do saber objetivo e provedora de forças profissionais que, em termos teóricos e práticos, teria como meta a ordem e o progresso, por meio do domínio e da instrumentalização da natureza (SILVEIRA E BIANCHETTI, 2016, p. 86).

Nesse ponto, pode-se inferir que a intervenção do governo francês nas universidades abarcou o pressuposto no qual os cursos quanto mais técnicos menos ofereciam formação crítica para oposição aos governantes, pois teriam como função básica atender as demandas econômicas de uma sociedade em expansão, logo, deveriam ter formação absolutamente aplicada, sobretudo, durante o domínio de Napoleão Bonaparte. O que resultou num modelo distinto de universidade se comparado ao restante da Europa, para Paula (2002).

As diferenças do modelo de ensino superior eram tão grandes que nem ao menos a nomenclatura de universidade era utilizada. Houve um processo de dispersão dos cursos, que culminou com uma fragmentação do espírito universitário. Em análise Paula (2002, p. 12) aponta que

A abolição das universidades pela reforma napoleônica só permitiu a permanência de alguns grandes estabelecimentos já existentes, como o Colégio de França e o Jardim do Rei, rebatizado como Museu de História Natural. O ensino superior francês, após a revolução, e por um período de aproximadamente cem anos (1793-1896), não passou de um sistema de escolas superiores autárquicas - que não atendiam pelo nome de universidade - organizadas como um serviço público, assim como o ensino primário, o secundário e o normal.

O ensino superior parecia tão intrínseco à universidade que mais de sete séculos após a criação das universidades uma mudança desse tamanho e para essa direção (de extinção) era pouco provável, até mesmo pela importância dessas instituições nesse contexto histórico em discussão. Não há registro de uma transformação tão abrupta quanto essa na organização do ensino superior até então. “Entre 1806 e 1808, Napoleão implantou um amplo monopólio educacional, procurando unificar politicamente e uniformizar culturalmente a França republicana. O núcleo básico do ensino superior ficou constituído pelas escolas autônomas de direito, medicina, farmácia, letras e ciências” (PAULA, 2002, p.12).

Apresentava um formato de gestão que era estratégico para a contenção de qualquer alinhamento de práticas de subversividade oriundas de grupos de alunos e/ou professores. Sendo que esses grupos já tinham suas formações conduzidas para o exercício efetivamente prático da profissão, não havendo laços mais profundos com estruturas de pesquisa de qualquer natureza que fosse, mas tão somente o ensino técnico de cada área do conhecimento.

Então, no aspecto legal “a criação da universidade napoleônica subsidiou a introdução de uma administração centralizada do ensino, por meio de um conselho superior com atribuições administrativas, disciplinares e pedagógicas” (RODRIGUÉZ, 2004, p. 26), apresentando a concepção doutrinária do líder, estrategista militar.

O ensino superior francês em sua trajetória histórica ofereceu ao mundo distintos modos de formação acadêmica, passando inicialmente de uma formação com ampla intervenção religiosa para uma formação com forte mediação do Estado militarizado e com segmentada constituição dos saberes acadêmicos, praticamente desprovidos de pesquisa científica. Essas concepções de ensino superior ainda

podem ser encontradas em alguns lugares do mundo, inclusive no Brasil, como será destacado adiante.

2.2.2 A arquitetura do modelo humboldtiano: Características e prioridades

Dentre as contribuições europeias para a humanidade, a constituição e fortalecimento da universidade pode ser destacado, sobretudo, pelo conhecimento produzido e pela formação de pessoas em várias dimensões e áreas. Justamente por esse motivo, no século XIV houve na Alemanha um movimento contrário à instalação de universidades, pois as classes dominantes tinham o receio de que as classes não nobres e menos abastadas pudessem ascender socialmente, seja no poder governamental ou religioso, de forma que as universidades alemãs foram concebidas muito tardiamente se comparadas ao restante da Europa (RÜEGG, 1996, p.13).

Ocorreu também na Itália, mas de modo mais evidente na França medieval, a ascensão socioeconômica por meio da formação universitária e que tornou-se uma realidade, ainda que fora limitada durante o período napoleônico como já tratado anteriormente.

A Europa do século XVIII, em pleno Iluminismo, a elevação da razão para trazer as luzes sobre as trevas, em seu cerne teve por propósito um afastamento dos dogmas da Igreja e uma secularização da cultura e das experiências sociais. Assim, o Iluminismo carregava consigo uma perspectiva de progresso, que no modelo francês foi elemento basilar do planejamento do Estado conduzido por Napoleão.

Já na Alemanha, ainda que tivesse uma proximidade com o Estado, havia outra prospectiva para a universidade, que ela tivesse na produção e discussão intelectual seu grande fomento, com uma maior autonomia na gestão, uma concepção segundo Luckmann e Bernart (2014) pensada inicialmente por Hegel e levado a cabo por pensadores como Fichte, Schelling, Scheleiermacher, Wolf e Humboldt.

A organização do ensino superior alemão foi apoiada por um grupo intelectual bastante conceituado, cabendo a Humboldt, que naquele momento era funcionário do alto escalão do Estado prussiano, desenvolver o projeto de organização da Universidade de Berlim no início do século XIX. Ele via a universidade como o lugar

da verdade, da pesquisa; e propunha que ela serviria melhor ao Estado quanto mais livre fosse. Partindo desse pressuposto, ele assumiu a reitoria e conduziu os trabalhos desde o final de 1808 até abril de 1810, plantando a semente da universidade moderna, segundo Araújo (2009).

Humboldt escreveu a obra intitulada “Sobre a organização interna e externa das instituições científicas superiores em Berlim” que ficou inacabada, mas constituiu-se em legado importante, pois diversas universidades tomaram seus escritos como basilares em sua organização.

A Universidade alemã em seu processo de modernização tinha uma distinção grande da universidade francesa, sobretudo na condução e na importância dada à pesquisa científica, que na verdade reflete, em grande parte, os pensadores que estavam envolvidos com o ensino superior no fim do século XVIII e início do século XIX, como já destacado. Paula (2002, p.5) ressalta que no início do modelo alemão havia uma “preocupação fundamental com a pesquisa e com a unidade entre ensino e investigação científica; ênfase na formação geral e humanista, ao invés da formação meramente profissional...”.

Para Luckmann e Bernart (2014, p. 213) assim “como o modelo francês, a universidade alemã nasceu no contexto da formação do capitalismo nacional e do Estado-Nação, à luz dos pressupostos da modernidade”. Esse aspecto não pode ser negado na análise da conjuntura socioeconômica do ensino superior alemão, onde a revitalização do modelo universitário ocorreu também para dar respostas ao modelo capitalista no período industrial.

Ainda que o Capitalismo exercesse um papel importante na reconfiguração da sociedade moderna, bem como do Estado-Nação, o modelo humboldtiano de universidade tinha na ciência a sua razão de ser e não prioritariamente, como na França, nas formações técnicas para atender às necessidades do mercado e da classe burguesa em formação.

Logo, percebe-se que a constituição da universidade moderna assumiu de fato a perspectiva de um projeto de Estado para o ensino superior, havia intrínseco no programa desenvolvido por Humboldt um nacionalismo alemão, no sentido de fortalecimento do Estado e que a partir de então, para Araújo (2009, p. 73), a universidade alemã se “configura em torno da ciência, devotada à veiculação de conteúdos destinados à formação intelectual e moral, mas em última instância assentada num projeto de enriquecimento da cultura moral da Nação”.

Em meio ao forte crescimento econômico e institucional da Inglaterra, bem como da França, a Alemanha precisava demonstrar à Europa que poderia se reinventar como nação e também ser protagonista do desenvolvimento, e a universidade foi um dos canais para tal feito. A elevação de uma classe elitista por meio da formação intelectual e o avanço científico da nação alemã tornou-se um ponto fundamental da proposta de crescimento do Estado alemão.

O modelo humboldtiano assume a universidade como uma instituição que goza de autonomia relativa na produção do conhecimento, em relação estreita com os interesses do Estado, tendo a ciência como a força unificadora de que o Estado necessita para legitimar o projeto de nacionalidade, Silveira e Bianchetti (2016, p. 84).

A moderna universidade alemã, portanto, surgiu no curso de um processo de edificação nacional, e a instituição universitária, pela primeira vez, corresponde a um projeto nacional e será o campo de batalha espiritual em que se preparará o ressurgimento do país (PROTA, 1987).

2.2.1.1 Os elementos basilares do plano humboldtiano

Em síntese, Humboldt (1997) aponta que a organização da universidade deverá ser trabalhada pelo contexto interno e externo das ações, com o propósito de engrandecimento da nação alemã. Sendo que internamente a organização se caracteriza pela combinação da ciência objetiva e formação subjetiva do ser humano, ao passo que externamente as ações deveriam convergir na preparação da transição entre a escola e a universidade. Há de forma evidente na obra central de Humboldt sobre universidades um propósito basilar de alinhamento do caminho que o aluno deveria percorrer entre a escola e a universidade, haja vista a diferença que existe. Pois na trajetória de formação do acadêmico, a universidade, segundo a concepção de Humboldt, promove a elevação da moral alemã.

Os reflexos da economia na ciência podem provocar distorções das análises do pesquisador, portanto, articular uma proteção à pesquisa universitária era fundamental para o bom desenvolvimento do plano humboldtiano. Paula (2002, p. 6) propõe que “o mundo da ciência não pode ser confundido com o mundo da ação, embora seja penetrado pelas realidades deste, que se convertem em objeto de

investigação. No universo científico, a valoração e a ação cedem lugar à pureza da verdade”.

O Estado como financiador da universidade teria um papel preponderante não apenas nas finanças, mas na manutenção da liberdade universitária, visto que, num passado recente que antecede a organização humboldtiana, outras organizações influenciaram e intervieram na ciência e na academia, precipuamente a Igreja. Dessa sorte, Silveira e Bianchetti (2016, p. 83), indicam que

Nesse sentido, caberia ao Estado garantir o desempenho da missão da universidade, a seleção dos cientistas e, ao mesmo tempo, proteger a liberdade acadêmica de indesejados interesses conflituosos entre classes e frações de classe, igreja e categorias profissionais, estabelecendo, para tanto, um controle dos planos curriculares, de modo que não interfira na liberdade individual de ensinar e de aprender.

Ademais, as instituições externas à universidade traziam consigo uma orientação que por vezes se distinguiu da finalidade da ciência que é a verdade absoluta imanente, exclusivamente deste mundo, o que divergia por exemplo da Igreja que trabalha com questões dogmáticas transcendentais à humanidade como um pressuposto da verdade, enlaçada pelo mistério teológico não revelado. E essas questões dogmáticas são dadas como intransponíveis até mesmo para a ciência, ou seja não cabe à ciência explicá-las, segundo Humboldt (1997, p. 87) ameaça o cerne da universidade, pois essas instituições (como a Igreja) quando assumem determinada orientação, impedem a emergência de qualquer outra.

Assim, por natureza de sua constituição, a universidade alemã estaria mais distanciada das amarras externas, ainda que o Estado tenha assumido um papel preponderante, além de mantenedor, também o de escolher os professores. Mas, tal condição é perfeitamente inteligível, visto que a grande preocupação de Humboldt era com a formação intelectual e com a discussão acadêmica em seu Estado-Nação. Descrevendo essa perspectiva, Silveira e Bianchetti (2016, p. 84-85) afirmam que

A formação, demarcada por uma concepção idealista, liberal e acadêmica, põe a pesquisa científica no centro das relações universitárias, enfatizando a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e formação geral, humanista e científica, com foco na totalidade e universalidade do saber. Essa seria a forma de fazer a ciência “pura”, que tem como princípio a busca infinita da verdade e do conhecimento.

Então, enquanto prevalecer a autonomia e liberdade da universidade, melhor seria para o próprio Estado, pois a universidade após se assumir como o projeto de

nação passava a espelhar na sociedade todas as suas práticas internas aplicadas na formação dos jovens, e isso por si já era uma das finalidades do Estado alemão.

Sobre essa relação finalística do projeto alemão, Humboldt afirma que o Estado “não pode exigir das instituições científicas superiores nada que se relacione imediata ou diretamente a si mesmo. Ao contrário, deve compreender que, ao alcançarem sua autêntica finalidade, estas também cumprem as finalidades do próprio Estado” (HUMBOLDT, 1997, p. 89).

A liberdade era o instrumento pelo qual as ideias se valiam, sem qualquer obstrução em seu processo de criação e fomento. Ademais, Humboldt (1997) argumenta que o ensino não pode caminhar paralelamente à pesquisa, mas conjuntamente a esta. Logo, ele propõe para a vida da universidade a inter-relação entre os saberes de áreas distintas, para que a instituição assuma um corpo coletivo integrado, num verdadeiro espírito universitário, ou seja, associativo. Chegando ele a afirmar que tal simbiose não deveria ocorrer meramente para que um pesquisador forneça ao outro alguma informação, mas para que as diversas pesquisas causem entusiasmo entre os pesquisadores em fazê-las.

A dita liberdade desde a implantação da universidade alemã, nítida até os tempos atuais, não era prerrogativa exclusiva dos docentes, mas em grande parte dos alunos também. Prota (1987, p. 98-99) diz que

admitido na Universidade, o estudante tem a impressão de entrar no templo da liberdade, já que este é o princípio fundamental da alta cultura alemã. Ele é livre de escolher a Universidade de acordo com suas aspirações e de se transferir toda vez que assim o desejar, ao término de cada semestre, para poder familiarizar-se com as diferentes linhas de pensamento e métodos de pesquisa.

Logo, Humboldt trata de propor um cenário onde o aluno possa ser o maior responsável pela sua formação, com um nível de comprometimento próprio daquele que busca amadurecer para experimentar a ciência. Esse amadurecimento é, sobretudo, uma construção pessoal. Prota (2008, p. 99), quando se refere à liberdade na academia alemã, argumenta que o “objetivo dessa liberdade é levar o jovem a tomar decisões pessoais, assumindo-as com responsabilidade”, bem como estimular nele suas “faculdades intelectuais, que inspirem força de vontade e caráter, valores esses tão necessários à vida de um acadêmico”.

Havia a necessidade de aproximação entre os níveis de educação, principalmente entre o ensino secundário e o superior, Humboldt (1997) aponta

que a função da escola é trabalhar com o aluno um conhecimento já pronto, ao passo que numa instituição superior, dada a complexidade do desenvolvimento da ciência, professores e alunos devem interagir entre eles, frisa, pois, “o relacionamento entre professores e alunos adquire uma feição completamente nova, neste ambiente, ambos existem em função da ciência”. O autor indica que para se aproximar dos seus resultados o professor teria de se aproximar dos alunos, pois, inclusive, depende da presença destes. Presume-se que se trata de uma forma de entusiasmar os alunos para os afazeres da ciência, bem como ser contagiado pela vontade deles em aprender.

O Estado, segundo (HUMBOLDT, 1997), deve dar todo suporte para o desenvolvimento das escolas, pois representam um período importante na formação do jovem alemão e para que a sua transição para a universidade não seja um embaraço, mas um despertar natural de uma nova fase, já prontos para a atividade científica. Porém, consciente da distinção, bem como das relações entre escola e universidades, não cabendo à escola antecipar o ensino superior, muito menos este ser um complemento daquela.

Havia no projeto alemão de universidades uma preocupação com a transição da escola à universidade, pois no projeto de formação intelectual do povo a universidade era a última etapa nesse processo. Assim, sendo de grande importância que o aluno encontre essa etapa virtuosamente, gozando de boa formação escolar, tal como de perfeitas condições de juízo de valor para as suas futuras escolhas. Humboldt (1997, p. 89) entende que “uma vez liberto da disciplina escolar, se a transição tiver sucesso, ele não se entregará à ociosidade ou à vida prática, mas descobrirá no seu íntimo o desejo de elevar-se à ciência que, até então, lhe parecia distante”.

Esse trabalho de Humboldt foi efetivamente praticado pelo governo alemão e incorporado à sociedade de tal sorte que se configurou como modelo a ser seguido por outros países pela Europa e pelo restante do mundo ocidental. Em síntese, Pereira (2008, p. 31) aponta os princípios da constituição do modelo da universidade de Berlim como sendo:

- a formação através da pesquisa;
- a unidade entre o ensino e pesquisa;
- a interdisciplinaridade;
- a autonomia e a liberdade da administração da instituição e da ciência que ela produz;
- a relação integrada, porém autônoma, entre Estado e Universidade;

a complementaridade do ensino fundamental e médio com o universitário.

Dentro desse modelo organizacional que se consolidou a Alemanha se assumiu como uma das grandes nações europeias, tanto no nível educacional quanto no da economia. De fato, as respostas de Humboldt se concretizaram no decorrer do tempo, pois, ainda que o objetivo da universidade fosse exclusivamente a ciência, os propósitos do Estado de reorganização social foram atendidos.

Ao passo que as outras nações passaram a buscar no modelo humboldtiano uma perspectiva para as novas universidades que iriam nascer nos séculos XIX e XX, num primeiro momento tratar-se-á das americanas e posteriormente das brasileiras.

2.2.2 A abordagem sobre o modelo norte-americano: Suas origens e sua dinâmica de funcionamento

Com a chegada dos europeus aos Estados Unidos havia a necessidade de uma organização elementar para o processo de colonização daquele território, de sorte que, mesmo antes de sua independência em 1776, ou mesmo da proclamação de sua Carta Magna em 1787, esse país já tinha de oferecer educação às gerações de descendentes europeus que migraram ao novo mundo.

Por certo, nesta ocasião o modelo basilar para todo o ensino americano foi o britânico, sendo que para o ensino superior destaca-se a grande referência que havia se tornado a Universidade de Oxford para o mundo.

Ainda antes do modelo napoleônico apresentar suas características ao mundo, e do modelo humboldtiano ser consagrado, em meados do século XVII surge a Harvard *University*, originada pela expansão do Boston *College*.

A conquista da autonomia financeira de Harvard, distanciando-se do Estado e da Igreja, proporciona-lhe maior autonomia no planejamento e nas ações. E, como fruto do direcionamento da gestão para uma maior independência, Prota (1987, p. 140) afirma que “a mudança da composição do Conselho de Supervisores, introduzindo leigos já no século XVIII, marcou a primeira libertação do clero e, mais tarde, do seu controle político, afastando-se definitivamente de qualquer influência eclesiástica”.

Cada universidade é um composto de diversos fragmentos por mais distintos que sejam os interesses em jogo, refletindo no projeto institucional o modelo de sociedade da região ou país em que a instituição está situada. Naturalmente, a sociedade e a universidade se entrelaçam numa mistura heterogênea, mas complementar e necessária a ambas. A partir do momento em que a sociedade americana se posiciona como sendo concorrencial e capitalista, inclusive de modo institucionalizado pelos governos, é possível observar os reflexos nas universidades, como a precarização do trabalho docente, por exemplo.

Outras características do sistema norte-americano são a sua autonomia funcional, relativamente ao Governo, e a falta de burocratização em suas universidades e conseqüente ausência de segurança e de garantias vitalícias ao seu professorado. [...] O departamento tem, entretanto, autoridade para despedir qualquer de seus membros (PROTA, 1987, p. 150).

Logo, se a estabilidade da carreira não é assegurada, por conseqüência o professor não tem liberdade para discutir demandas complexas da carreira, ou mesmo assuntos contraditórios aos demais colegas de departamento. Tal modelo penaliza a pluralidade de ideias e nesse ponto fere a natureza elementar de uma universidade, que é base para o nascimento de importantes discussões e eventuais teorias.

Casper, quando faz a indagação, em sua obra, se é possível “um mundo sem universidades?”, comenta sobre a sociedade americana, que “todos esperam que a universidade desenvolva uma parceria mais estreita com os setores industriais” (CASPER, 1997, p. 48).

A aproximação entre a universidade e a indústria no caso americano, com o passar dos anos se enraizou e se consolidou como um fator para o desenvolvimento mútuo das organizações. O governo americano passou a trabalhar a aproximação das universidades e das organizações empresariais, principalmente na produção de altas tecnologias e desenvolvimento de patentes.

Assim, as universidades a partir dos anos 1950, passaram a desenvolver centros de pesquisa e centros integrados de sistemas¹⁰, como no caso de Stanford, que se tornou grande referência nesse modelo. Consiste num ambiente comum às organizações e à universidade, pois envolve alunos, professores e profissionais do setor privado na busca da criação de novas soluções, aperfeiçoamentos de produtos

¹⁰Casper (1997) entende por sistemas a interação de atores públicos/privados na formação universitária.

e serviços, e na criação de novas patentes. Sem dúvida, um ambiente de aprendizado muito grande, pelo envolvimento de distintos atores, mas há que se destacar também que é um processo de criação muito seletivo e mercadológico, que tem que responder algumas perguntas, sobretudo: Para quem produzir? O quanto produzir? Caso as relações comerciais apontem como rentável, o processo se desenvolve. De modo que uma pesquisa sobre a longevidade ou a cura de uma doença rara dependerá do retorno financeiro que isso possa proporcionar, tornando a pesquisa um instrumento com fim específico, que é a lucratividade pelas demandas de quem pode pagar.

No entanto, na prática dos centros para sistemas integrados, Casper (1997, p. 49) entende que não há dispersão ou desvio dos interesses científicos. E ainda comenta que há participação de

50 professores, 200 alunos, sobretudo doutorandos, 10 faculdades da universidade e aproximadamente 15 empresas da indústria eletrônica. As prioridades de investigação do centro são determinadas após consultas entre pesquisadores da universidade e da indústria. Por fim, pesquisadores da indústria estagiam no centro e doutorandos são recebidos nas empresas (CASPER, 1997, p. 49).

Silveira e Bianchetti (2016, p. 88) enfatizam que “nesse sentido, a concepção americana de universidade surge como resultado de certa tensão entre os modelos humboldtiano e napoleônico, rompendo com a tradição original de formadora, única e exclusiva, de elite”. Logo, o ensino superior americano não tinha uma preocupação específica de formação da elite intelectual, mas, para além dessa, uma possibilidade de formação superior para carreiras mais técnicas e de aplicação prática para a economia em franco desenvolvimento da ex-colônia britânica.

O exercício utilitarista de uma formação profissional era propício ao governo americano, também para auxiliá-lo no atendimento das demandas mais essenciais da comunidade, o que passaria a se configurar como o início das atividades de extensão da universidade, e que Silveira e Bianchetti (2016, p. 88) sintetizam quando apresentam que

o modelo norte-americano põe ênfase no progresso, fazendo a aspiração dos indivíduos da sociedade convergir para o saber que interessa ao desenvolvimento econômico, buscando, desse modo, associar estritamente os aspectos ideais (ensino e pesquisa) e utilitário (serviço à comunidade) ao funcionamento da sociedade, aspectos estes contemplados, ontem e hoje, em uma multiplicidade de cursos de graduação e pós-graduação de longa e curta duração, oferecidos por diferentes instituições.

Semelhante à universidade francesa com ênfase nos propósitos utilitaristas na formação dos estudantes, a universidade americana assumiu a prestação de serviços externos como uma marca muito peculiar que se ajustou aos demais atores que historicamente circundam a universidade, pois para a sociedade a prestação de serviços especializados é um avanço significativo na solução de problemas do seu cotidiano. Ao Estado os programas de extensão desenvolvidos pela universidade representam uma relevante contribuição com atividades que talvez fossem assumidas como exclusividade do Estado e que então tornam-se compartilhadas.

Essa correlação entre a sociedade (mercado), Estado e a universidade nos Estados Unidos tornou-se uma tônica de resultados ostensivos e com fortes marcas do produtivismo e industrialismo emergente. Paula (2002, p.8-9) afirma que

No modelo norte-americano, a instituição universitária procura associar estreitamente os aspectos ideais (ensino e pesquisa) aos funcionais (serviços), estruturando-se de tal maneira que possa ajustar-se às necessidades da massificação da educação superior e da sociedade de consumo. Ao adotar a forma empresarial, boa parte das universidades procura atender aos interesses imediatos do setor produtivo, do Estado e da sociedade, produzindo especialistas, conhecimento tecnológico e aplicado, pesquisas de interesse utilitário, assim como serviços de uma maneira geral.

A configuração do modelo de ensino superior norte-americano está em sintonia com o padrão de sociedade baseada na supervalorização econômica e sua potência como nação mais poderosa do mundo.

2.3 O processo tardio das universidades no Brasil: suas inspirações e o cenário histórico

O processo de colonização do Brasil foi incompatível com o desenvolvimento do sistema universitário, pois, enquanto a colonização estava em franco avanço, com a extração e exportação de produtos e entradas de diversos povos diferentes, o sistema universitário estava absolutamente inerte. Existiam sim, escolas de formação em nível superior isoladas, de forma que realmente não se constituíam como universidades, como é o caso da Escola de Cirurgia da Bahia fundada em 1808.

O Estado em determinada conjuntura (como no Brasil Colônia) assume uma condição *sine qua non*¹¹ para efetivação do projeto universitário, de modo que se pode compreender que a ausência de universidades no Brasil Colônia era explicitamente por falta de empenho do Estado em concretizá-las.

Pois se já era uma necessidade evidente da sociedade que estava em franco desenvolvimento populacional, se já havia autorização da Igreja de Roma para conferir graus acadêmicos, o que faltava em contrapartida era a pré-disposição do Estado na consolidação de um projeto universitário, ainda que, desde 1553 até 1920, “numerosas foram as iniciativas tendentes à criação de uma Universidade em nosso país” (LOUREIRO, 1986). Cunha (2007) aponta que a Assembleia Geral Legislativa deixou de aprovar 42 projetos de criação de uma universidade no período imperial.

O interesse era exclusivo na formação de elites intelectuais, e os mais abastados estudavam em Coimbra ou mesmo na França. Assim, nunca houve uma real intenção do regime imperial na implantação de uma universidade no Brasil.

Tudo orbitava o núcleo econômico e o prestígio social, tanto que Cunha (2007, p. 85) deduz que

o aumento do número de diplomados poderia produzir, pela diminuição da raridade, a perda do valor intrínseco do diploma, em termos de poder, prestígio e remuneração, para os grupos corporativos compostos por indivíduos oriundos das classes dominantes ou cooptados por elas e interligados a níveis mais elevados da burocracia do Estado.

Após mais de 30 anos da proclamação da república é que o Brasil concretizou a ideia de universidade, diferente de outros países latinos, como a Argentina, por exemplo, que em 1613 já havia fundado a Universidade de Córdoba; A Venezuela com a Universidade Central, fundada em 1725; A Universidade de São Gregório Magno, fundada em 1622 no Equador; E a Universidade de San Marco de Lima, no Peru, datada de 1533 (PAULA, 2002; LOUREIRO, 1986).

Assim, como em Salvador já existia curso superior, em outras cidades importantes também já havia, mas sem a conjuntura que requer uma universidade, como no Rio de Janeiro, capital do país no início do século XX, onde

O decreto nº 11.530, de 18 de março de 1915, dizia que o governo federal poderia “reunir em universidade”, no Rio de Janeiro, a Escola Politécnica, a Escola de Medicina e uma das escolas de Direito. Como o governo federal não mantinha nenhuma escola de Direito na capital da República, as faculdades livres de Direito lá existentes acabaram fundindo-se e originando

¹¹“Sem a/o qual não pode ser”

a terceira unidade da futura universidade. O decreto previa que as congregações das três escolas, reunidas, redigiriam o regimento interno da universidade, cujo Reitor seria o presidente do Conselho Superior de Ensino (PAULA, 2002, p. 9).

Apesar da instituição do decreto supramencionado que autorizava o funcionamento da Universidade do Rio de Janeiro, somente em 1920 o Presidente da República, Epitácio Pessoa, promulga o decreto nº 14.343 de fato, criando-a. Segundo Paula (2002, p. 9-10)

A Universidade do Rio de Janeiro formou-se a partir do agrupamento das instituições de ensino superior de cunho profissional em funcionamento no Rio de Janeiro, a saber: a) Faculdade de Medicina, oriunda dos cursos da Escola Anatômica, Cirúrgica e Médica do Hospital Militar do Rio de Janeiro, criado, por carta régia, em 1808; b) Escola Politécnica, fundada em 1874 a partir dos cursos da Academia Real Militar, existente desde 1810; e c) Faculdade de Direito, criada como resultado da fusão, em 1920, da Faculdade Livre de Ciências Jurídicas e Sociais com a Faculdade Livre de Direito, ambas fundadas em 1891.

Como a situação política brasileira, recém convertida em republicana e presidencialista, tinha o funcionamento do sistema universitário atrelado à figura do Estado, a opção dos governantes para a URJ (Universidade do Rio de Janeiro) foi francamente pelo modelo napoleônico, preponderantemente, pelo controle do Estado sobre aquilo que se ensinaria.

Pela visão da sociedade, a elite carioca era majoritariamente de origem portuguesa, e então, em muitos aspectos influenciada pela sociedade francesa como herança colonial da relação entre Brasil e Portugal, tanto na moda como no comportamento, e também nas correntes filosóficas. De modo que ter acesso à formação universitária pelo modelo napoleônico era condição de prestígio, pois era uma formação com ênfase na praticidade profissional, ou seja, na formação de profissões para destaque dentro da sociedade.

Após a criação da URJ, mais tarde renomeada de Universidade do Brasil, já no início da era Vargas (1930-1945) o Brasil tinha outras duas universidades, além da primogênita. Segundo Cunha (2007), em 1927 já funcionavam a Universidade de Minas Gerais e a Escola de Engenharia de Porto Alegre, criada em 1896, sendo que esta última apesar de não ter o nome de universidade já atuava como tal.

Para a análise das formas de gestão universitária (napoleônica e humboldtiana) referente à primeira metade do século XX no Brasil, a ênfase da pesquisa pautou com mais detalhes a UFRJ e a USP, tendo em vista que estas

influenciaram outras universidades que foram surgindo no país nessa fase da república (PAULA, 2002). Por mais que pesem as considerações de que a atual UFRJ (Universidade Federal do Rio de Janeiro) apenas recebia o nome de universidade sem de fato sê-la, há que se destacar também o fato de não haver influência e presença de um único modelo nas universidades em questão. Desse modo, a investigação pautou-se em aspectos que essencialmente as constituíram e que foram predominantes naquele momento.

2.3.1 A Universidade Federal do Rio de Janeiro

Após tanto adiamento, o sistema universitário no Brasil assume forma real no Rio de Janeiro. Nasceu uma universidade fortemente revestida pelas ideias do Estado, centralizador e controlador, característico de uma jovem república do início do século XX.

Como o modelo humboldtiano era marcado por vincular o ensino à pesquisa e, por conseguinte, uma formação mais investigativa e argumentativa, logo, tornou-se contraditório aos interesses do Estado.

Na concepção do ensino superior francês, Napoleão viu como ferramenta de gestão a desarticulação das universidades com medidas inibidoras ao avanço do desenvolvimento crítico, natural da pesquisa. Assim, as faculdades isoladas eram vistas como um modelo muito mais simples para conservar as ideias do imperador, e esse padrão foi seguido no Brasil por mais de um século, desde a primeira faculdade até a instituição da primeira universidade.

Paula (2002) aponta que as universidades eram mal vistas pelos revolucionários franceses devido ao espírito corporativo, e considera que, em síntese, a universidade francesa era vista como um “aparelho ideológico do Antigo Regime”, de modo que a universidade brasileira nasce imbuída de um espírito antiuniversitário, genuinamente francês, já que as escolas eram isoladas umas das outras fisicamente e não se comunicavam.

Merece destaque o fato de a universidade, ao menos no Rio de Janeiro, não ter surgido por iniciativa dos estudantes como no caso de Bolonha, fato esse que atribuía ao Estado ainda mais importância na condução do processo de implantação e gestão, tanto que Paula (2002, p. 3) relata que no Rio de Janeiro “a contratação era feita através do Ministro Capanema, após autorização de Getúlio Vargas, e

obedecia fundamentalmente a critérios ideológicos, sobretudo o vínculo com a Igreja Católica”.

No processo de gestão do modelo humboldtiano, a escolha dos professores também era de atribuição do Estado, porém, no interior da universidade prevalecia a liberdade acadêmica, com ênfase no exercício da pesquisa científica. Esses aspectos não foram observados pela gestão da universidade no Rio de Janeiro.

Na URJ, apesar de levar o nome de universidade, segundo Prota (1987), Paula (2002) e Cunha (2007), ainda continuava a ser o espelho do modelo napoleônico, ou seja, apenas faculdades isoladas. Coelho e Vasconcelos (2009, p.7) apontam que “a reunião das escolas superiores em universidade não fez que esta se tornasse uma verdadeira universidade, passando a ter existência apenas nominal”.

Inclusive, Fávero assinala que a criação da universidade no Rio de Janeiro, ocorreu para cumprir o compromisso de outorgar ao visitante, o Rei Alberto da Bélgica, a congratulação de *Doctor honoris causa*¹², o qual só poderia ser concedido por uma universidade. Mas, apesar de tal fato (FÁVERO, 1977) destaca que o mais relevante para o Brasil foi “o de suscitar o debate em torno do problema universitário brasileiro”.

Dentre as análises que se pode fazer sobre o modelo napoleônico implantado no Rio de Janeiro, destaca-se que na França o imperador trabalhou para o afastamento da Igreja do sistema de ensino, pois Napoleão deixava evidente sua soberania e ideologia de Estado. Já no Rio de Janeiro a Igreja não foi afastada, pelo contrário, tinha participação efetiva na política de organização da universidade.

Paula (2002) diz que “ao contrário do caso francês, havia uma forte vinculação entre Estado, Igreja Católica e parte da intelectualidade (sobretudo a ala mais conservadora), no sentido da montagem e controle do aparelho de ensino, em todos os níveis e graus”. Assim, pode-se dizer que mesmo adotando o modelo napoleônico, há diferenças que caracterizam cada país e, portanto, formas particulares de adoção do modelo.

Os professores que atuaram no início da URJ foram todos escolhidos criteriosamente pelo ministro Capanema, após autorização do presidente Vargas, o que deixava transparente o autoritarismo do Estado sobre a “proposta” de universidade até então, sem autonomia frente às políticas do governo.

¹² Doutor por causa de honra.

Na década de 1930 a URJ passou por várias reformas, muitas devido à criação da USP (Universidade de São Paulo) que, com concepções e práticas acadêmicas diferentes da URJ, parecia fugir do formato doutrinário dos cursos de formação superior e também das universidades existentes no país.

A reforma universitária de 1937 mudou o nome de universidade do Rio de Janeiro para Universidade do Brasil que, segundo Paula (2002), passou a dar mais valor às elites do que à educação das massas. A intenção era a criação de um modelo nacional a ser seguido, inclusive pela USP, dentro das concepções autoritárias do governo federal. E com essa premissa foi extinta a UDF (Universidade do Distrito Federal) que teve seus cursos absorvidos pela Universidade do Brasil (UFRJ a partir de 1965), já que a UDF não correspondia aos anseios ideológicos e políticos do governo federal.

2.3.2 Universidade de São Paulo

Dentre as diversas propostas para a criação de universidades no Brasil desde o período colonial, algumas visavam à criação de uma universidade em São Paulo, mas apesar da importância da cidade, o projeto não saiu do papel, sendo criados alguns cursos superiores isolados, como o curso jurídico de 1827.

A Associação Brasileira de Educação – ABE teve um papel importante na discussão sobre a expansão da educação superior no país, trabalhando pela implementação de uma universidade em São Paulo.

A discussão sobre o ensino superior ganhou intensidade em São Paulo, onde na ABE, capitaneada por Antônio Paim “formou-se entre os educadores brasileiros uma aceção de Universidade que serviu, de um lado, para unificá-los, e, de outro, para assegurar que essa ideia se mantivesse e acabasse vingando no decênio subsequente, em que pese o desinteresse oficial” (PROTA, 2002, p. 24).

A Universidade de São Paulo teve sua concepção às margens da política do Estado, seus precursores foram pessoas da sociedade paulistana, que tinham a pretensão de melhorar os quadros diretivos e intelectuais.

O projeto de criação da USP está intimamente vinculado ao grupo que, na década de 20, estava à frente do jornal O Estado de S. Paulo. Entre seus componentes que tiveram papel de destaque como fundadores e idealizadores da USP, podemos citar:

Júlio de Mesquita Filho (secretário do jornal e redator), Armando de Salles Oliveira (um dos diretores da Sociedade Anônima desde 1914, ao lado de

Júlio de Mesquita) e Fernando de Azevedo (que foi redator entre 1923 e 1926). Com a morte de Júlio de Mesquita, em 1927, Armando de Salles Oliveira tornou-se presidente do jornal e Júlio de Mesquita Filho, diretor (CARDOSO, 1982, p. 43).

Há apontamentos históricos sobre a necessidade de ampliação da elite intelectual paulista, que fazem menção ao movimento da revolução constitucionalista de 1932, onde a elite foi derrotada no embate com os tenentes ligados à ditadura getulista. Conforme observou Paula (2002), essa situação, ao cabo, teria proporcionado a conciliação entre o Estado e a elite intelectual que foi um ponto favorável para a instituição da USP. De sorte que a criação da Universidade de São Paulo tomou grande consistência, havendo a perspectiva, por parte dos idealizadores, de que esta promovesse uma consciência crítica, distinta da Universidade do Rio de Janeiro, já que houve uma escolha evidente pelo modelo alemão.

A criação da USP teve como ponto de partida a junção de algumas instituições já em funcionamento, porém, desarticuladas entre elas, sendo

onze estabelecimentos de ensino superior, seis oficiais, mantidos pelo governo, e cinco particulares. Das seis oficiais, três foram transferidas integralmente para a Universidade, sem qualquer modificação estrutural de suas organizações (Escola Politécnica, Faculdade de Medicina e Escola Agrícola Luiz de Queiroz); uma, a Faculdade de Direito, passou da órbita federal para a estadual e também transferida à Universidade sem anteriores modificações; as duas restantes, a de Farmácia e Odontologia e a de Medicina Veterinária, sofreram transformações: a primeira, de direito privado, um ano antes tinha sido ajustada, depois de uma questão judicial, como pertencente ao Estado, e a segunda foi extinta, sendo imediatamente criada outra de igual nome e de diversa organização curricular (PROTA, 1987, p. 34-35).

A USP se contrapôs à URJ em muitos sentidos, mas cabe salientar a essencialidade das distinções como na base regulamentadora da USP, já que ali estavam prescritas sua funcionalidade e conjecturas para a gestão. Enquanto a URJ era sobremaneira dependente do Estado, já no decreto de criação da USP art. 24 aponta-se que “a Universidade de São Paulo tem personalidade jurídica, autonomia científica, didática e administrativa, nos limites do presente decreto e, uma vez constituído um patrimônio com cuja renda se mantenha, terá completa autonomia econômica e financeira”.

Paula (2002, p. 2-3) destaca que a USP não constituiu patrimônio próprio e tornou-se uma universidade estadual que depende economicamente do Estado, mas

desde as primeiras décadas esse fato lhe deu uma liberdade significativa, sobretudo, frente ao governo Vargas.

Essa dependência orçamentária em relação ao Estado fazia com que a USP se tornasse mais humboldtiana, pois para Humboldt (1997) a universidade tem como função primeira a pesquisa científica, logo, não há espaço para se preocupar em arrecadar recursos para o financiamento de suas atividades, uma vez que o Estado pode assumir a função de agente arrecadador e financiador da universidade.

Apesar da Universidade do Rio de Janeiro estar constituída oficialmente, há pesquisadores, como (LUCCHESI, 2010, p.2), que entendem que na essência a universidade só se institucionalizou com a fundação da Universidade de São Paulo, em 1934. Para Casper (1997, p. 41), uma instituição que trabalhe o “ensino profissionalizante, sem dúvida possui uma função legítima, mas não pode ser considerada uma universidade”.

2.3.3 A universidade no Brasil e as reformas do século XX

As universidades brasileiras vivenciaram grandes mudanças a partir do fim do Estado Novo de Getúlio Vargas. Fávero (2006, p. 11) aponta que na mudança do governo federal havia uma perspectiva de liberdade para a universidade e, “com a deposição do presidente Vargas, em outubro de 1945, e o fim do Estado Novo, o país entra em nova fase de sua história. Inicia-se um movimento para repensar o que estava identificado com o regime autoritário até então vigente”.

As mudanças advindas da forma de gestão da USP, que previa uma universidade precipuamente organizada na pesquisa, como elemento intrínseco ao ensino, criaram uma expectativa na elite intelectual brasileira, além dos formadores da USP, envolvendo educadores como Anísio Teixeira e Amoroso Costa, dentre outros, principalmente os componentes da Associação Brasileira de Educação - ABE.

Logo após a queda de Vargas, o Presidente José Linhares sanciona o Decreto-Lei nº 8.393, em 17/12/1945, que “concede autonomia administrativa, financeira, didática e disciplinar à Universidade do Brasil - UB”, porém quando Fávero (2006) analisa as atas do conselho universitário detecta que “a autonomia administrativa, financeira, didática e disciplinar, outorgada à Universidade, não chegou a ser implementada”.

O Brasil, a exemplo de outros países do mundo, já se via diante do acirramento do modelo capitalista, em que a prioridade, como se sabe, é o lucro vinculado a qualquer processo produtivo, articulando fortemente a educação ao desenvolvimento econômico.

Assim, o Brasil, que na década de 1950 se encaminhava para um crescimento significativo da economia, impulsionado especialmente pela indústria, buscava nas universidades a formação de profissionais com conhecimentos técnicos para gestão, industrialização e condições de ampliação do processo produtivo.

Em que pese houvesse a perspectiva acadêmica humboldtiana com a vinculação entre pesquisa e ensino, o pouco investimento público nas universidades naquele período, aliado ao interesse estatal de formação de mão-de-obra para o mercado, culminou em um modelo de universidade híbrido, com vocação para a produção do conhecimento, mas com a exigência de formação técnica, não raro dissociada da pesquisa e restrita a alguns grupos.

Sendo este o cenário que precedia a reforma de 1968, um governo sem histórico de incentivo às funções da universidade, com uma proposta inclinada às necessidades econômicas internacionais e em momento de franco desenvolvimento industrial, esses elementos se atravessavam o tempo todo e resultaram na formação de poucos intelectuais e muita mão de obra, com distintos níveis de qualificação.

O governo brasileiro já trabalhava em parceria com o governo americano há alguns anos, como destaca Souza (2016, p. 256) ao relatar que já em 1946 o decreto nº 9.724 passou a acatar oficialmente o “convênio firmado entre o Ministério da Educação e Cultura (MEC) com a *Inter-American Educational Foundation* (IAF), vinculada ao governo dos Estados Unidos, a fim de desenvolver um ensino técnico brasileiro” e que posteriormente o Ministério da Educação brasileiro se combinava com o *United States Agency for International Development* (USAID), criada em 1961 como um dos braços do Banco Mundial para a organização da estrutura do ensino superior e técnico no Brasil.

Enquanto a USAID era responsável pela organização do ensino técnico, o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID financiou a compra de materiais e equipamentos para as escolas profissionalizantes, influenciando a questão da organização do ensino (BORDIGNON, 2012).

Esses acordos entre o Brasil e os EUA foram tomando corpo e consistência, vivenciando o seu apogeu durante a ditadura militar.

De acordo com Souza,

A interferência na educação brasileira ocasionada pelos EUA, camuflada sob o discurso da assistência técnica, desde a Guerra Fria, tomou rumos exponenciais no governo de Castelo Branco. Os famosos Acordos MEC-USAID, abrangeram toda a educação nacional, desde o então denominado primário até a pós-graduação, perpassando pelo treinamento de professores e produção de instrumentos de trabalho a exemplo de livros didáticos (SOUZA, 2016, p. 257).

Assim, filiado ao modelo de educação indicado pelos organismos externos o MEC convidou o consultor Rudolph Atcon para prestar seus conhecimentos para a construção do novo modelo universitário brasileiro. Surgiu então o Plano Atcon que se baseava num modelo cujos princípios básicos deveriam ser o rendimento e a eficiência (FÁVERO, 2006).

Em grande parte, a reforma universitária de 1968 se revestiu das ideias apresentadas por Atcon dois anos antes, que refletem muito da sociedade americana, principalmente na forma como se relacionam com a economia. Dentre os elementos primordiais relatados por Atcon, merecem destaque

Defesa dos princípios de autonomia e autoridade; Dimensão técnica e administrativa do processo de reestruturação do ensino superior; Ênfase nos princípios de eficiência e produtividade; Necessidade de reformulação do regime de trabalho docente; Criação de centro de estudos básicos, (FÁVERO, 2006, p. 31).

As universidades eram conduzidas por um processo de gestão que tinha origem desde D. João VI, que se fundamentava nas cátedras, chamadas de *alma mater*¹³ das universidades brasileiras. Fávero (2000) comenta que o catedrático era uma figura de um respeito acadêmico muito evidente na sociedade, tinha suas funções asseguradas vitaliciamente, diferente dos demais professores assistentes ou auxiliares que poderiam ser mudados conforme indicação do catedrático. Assim, por vezes a cátedra era comparada a um feudo.

A cátedra foi considerada, ainda, como uma “repartição administrativa” do ensino superior e de outros níveis (secundário) e o “legítimo” representante desta unidade escolar era o catedrático, único responsável por tal repartição e pelos docentes que dela faziam parte; poderia ser compreendida, também, como sendo um agrupamento de docentes de determinada área do conhecimento sob a tutela de um único “chefe” - o catedrático – que mantinha todo poder decisório em suas mãos (GRACIANI, 1984, p. 82-83).

¹³ Mãe criadora

Dentre as principais mudanças originárias do plano Atcon, merece destaque a constituição dos departamentos para a gestão das atividades de determinados núcleos da universidade pelo Decreto-lei nº 252, de 28.02.1967, mas permitindo a existência das cátedras, ainda que com poder limitado.

No ano seguinte, a reforma universitária criada pela Lei 5.540/68 extingue a cátedra na organização do ensino superior brasileiro. Tal fato consolidou a forma de gestão como departamentalizada desde então, modificando sobremaneira uma estrutura de poder que circundava o catedrático, pois o chefe passava a ser escolhido entre seus pares e por um determinado tempo, assumindo regras mais democráticas, embora fragmentadas, afetando diretamente o ensino, a pesquisa e a extensão, sendo que esta última foi ratificada como instrumento de ação da universidade a partir da reforma.

A extensão que foi abertamente assumida como uma das bases do tripé da universidade, e que foi herdada em grande parte do contexto norte-americano, ainda que não fosse uma novidade e já se discutisse sobre o tema, somente a USP desenvolvia experiências importantes nesse campo. De acordo com Cunha (2007), a USP foi a primeira universidade a ofertar atividades de extensão à sociedade. Naquela ocasião, eram conferências dos mais diversos assuntos, que ocorriam geralmente às segundas-feiras.

Ocorrência de atividades de extensão como as da USP não era evidenciada em outras instituições, tanto que para Pereira (2009, p.31) “a extensão aparece após a reforma de 1968, como adesão ao modelo norte-americano de universidade”.

Por sua inserção tardia, o que se percebe é que formalmente a extensão ainda não ganhou espaço igualitário em termos de importância e valorização na estrutura das universidades no Brasil.

Souza (2000) ressalta que a história da extensão no Brasil pode ter ocorrido em três momentos distintos, como no exercício do Movimento Estudantil Brasileiro e seu envolvimento com as comunidades, sobretudo no início dos anos 1960, antes de instalada a ditadura; num outro momento em conformidade com o Ministério da Educação e a efetivação como política de educação em 1968; e, por fim, a partir da ótica das Instituições de Ensino Superior e como essas conceberam as atividades de extensão, inclusive considerando as diferenças regionais do país.

Na década de 1960 a extensão foi muito praticada pelos alunos, sobretudo com as ações do Centro Popular de Cultura (CPC) que iniciou suas atividades em

1961, e também a União Nacional dos Estudantes (UNE) Volante, surgida a partir de 1962 através da Carta do Paraná¹⁴, conforme aponta Souza, (2000).

Essas entidades assumiram uma forma de envolvimento social levando até a sociedade o conhecimento e os serviços que fossem possíveis, principalmente porque se tratava de um período em que o país vivia uma instabilidade política que antecedeu a ditadura militar dos anos seguintes, fato esse que pesou contra a reforma universitária de 68, pois massivamente os jovens estudantes se posicionavam contrários a qualquer posição do Estado, como manifesto de resistência. De tal modo que o professor Saviani (2000) relata que os estudantes repudiaram e recusaram-se a participar de maneira oficial da formulação dessa reforma.

Com ênfase, vale comentar que os estudantes não eram contrários à institucionalização da extensão em relação ao texto legal proposto, mas eram contrários à ditadura militar, sobretudo a partir de 1968, com a edição do Ato Institucional nº 5, que recrudescer a violência do regime, com medidas que implicaram, entre outras, o autoritarismo e a redução da autonomia universitária.

O plano Atcon também previa a racionalização dos gastos das instituições de ensino superior, utilizando-se de metodologias gerenciais para tentar atingir o nível de eficiência taylorista desejado, e da instituição de cobrança de mensalidade com o intuito de suprir os custos operacionais das universidades, mas assegurando por meio de um fundo assistencial a presença dos alunos que não tivessem condições de arcar com os valores mensais, segundo Fávero (1991).

Com a adesão aos métodos norte-americanos que vão além de ensino e gestão do ensino, também foi proposta uma maior abertura para a iniciativa privada explorar a educação, o que para Cunha (2007), Fávero (1991), Barreyro (2008) representou uma adesão explícita ao processo de privatização das vagas para oferta da educação no país, cujas matrículas duplicaram desde a reforma em 4 anos (de 1968 a 1971) e voltaram a duplicar em 7 anos (de 1971 a 1977), conforme aponta a pesquisa de Oliveira (2013).

O aumento significativo das matrículas indicava um caminho de adesão sem volta para o modelo comercial de educação, ao ponto de banalizar o sentido de

¹⁴ Documento elaborado como fruto do II Seminário da Reforma Universitária em Curitiba, 1962.

curso superior nas décadas seguintes, não pela acessibilidade, mas pela qualidade dos cursos ofertados.

Na análise de Dourado, Catani e Oliveira (2003) essa expansão ocorreu pela abertura à iniciativa privada, não confessional, que agiu com o pleno apoio do Estado em direção a um processo de interiorização do ensino superior, ainda que isso não representasse a criação de universidades, pois eram em geral, apenas cursos superiores isolados, o que deixa ainda mais evidente que o sistema universitário não era prioridade do governo.

Assim, todo o processo que se instaurou na educação no período dos governos militares foi fomentado pelo movimento econômico internacional, em conformidade com as políticas de abertura do mercado norte-americanas.

Esse período de desenvolvimento, principalmente nos anos 1968-1970 foi chamado, principalmente pelo governo militar, de milagre econômico. O Brasil teve um crescimento do produto interno bruto (PIB) de 11,1% ao ano, seguido por consecutivos declínios nas taxas de inflação.

Na segunda metade do século XX, o Brasil vivia uma fase de desenvolvimento industrial em várias capitais e, sob a coordenação do ministro da Fazenda Delfim Netto (1967-1974), o governo promoveu uma redução de carga tributária e abriu o país para a entrada de capital estrangeiro, inclusive na forma de financiamentos com juros baixos, segundo Veloso, Villela e Giambiag (2008).

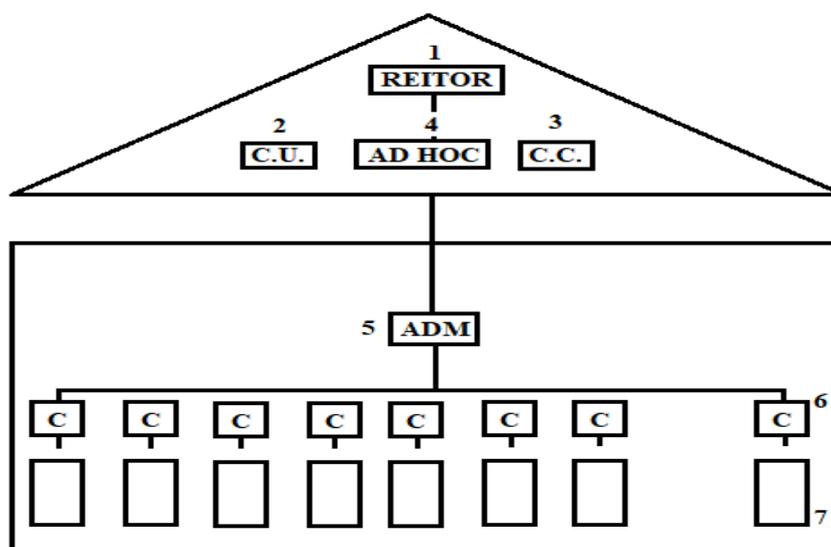
Esse momento de expansão da economia, em grande parte incitado pela indústria, conduziu muitas pessoas, sobretudo os jovens, a buscarem alternativas de trabalho nas cidades maiores e industrializadas. Essa mão de obra menos qualificada precisava de capacitação, sendo criados os cursos profissionalizantes para tal e, por conseguinte, as carreiras técnicas de nível superior de absorção imediata no mercado de trabalho.

Assim, percebe-se que as políticas do governo da época desenvolveram uma relação de proximidade entre o Brasil e os Estados Unidos visando a construção de um projeto de educação voltado aos interesses de um mercado em expansão.

Assim como num organograma empresarial, a universidade foi classificada em níveis de ação que Fávero (1991) intitulou de nível “dos que pensam” e “dos que fazem”. E, nessa ocasião, os que pensam não são os professores, mas sim os gestores, de modo a deixar evidente que em qualquer situação de conflito de

conceitos, os gestores se sobrepõem aos professores pela superioridade do grau hierárquico da gestão.

Figura 1 - Organização Institucional



- 1- Preside
- 2- Conselho universitário (delibera assuntos ligados à política universitária)
- 3- Conselho de curadores
 - a. 2 e 3 têm responsabilidades executivas
- 4- Comissão *ad hoc* para resolver problemas entre 2 e 3
- 5- Administrador. Cargo de confiança de 1, preside 6
- 6- Conselhos de chefes de unidades administrativas
- 7- Unidades administrativas. Número variável para cada universidade

Fonte: Fávero (1991, p. 26) adaptado pelo autor (2019)

A figura desenvolvida presta um contributo significativo para a análise do contexto histórico das transformações ocorridas no processo de gestão desde a extinção dos sistemas de cátedras. Alguns aspectos se destacam na discussão como a existência de conselhos deliberativos, bem como a figura do reitor numa posição máxima, ainda que articulada com outros órgãos.

A representação dos conselhos dentro das universidades foi latente desde Bolonha no século XI, apresentando uma face democrática e política na universidade. Nos tempos atuais se faz imperioso aprofundar a pesquisa sobre o papel e a importância dos conselhos na tomada de decisões em relação à organização e ao funcionamento das instituições.

Quais são as posições assumidas dentro dos conselhos? São políticas, embasadas no direito administrativo, orçamentário, ou outros aspectos tidos relevantes para as decisões? Considerando que o Brasil assumiu a perspectiva positivista quanto ao regime jurídico, as decisões assumem caráter de ato normativo.

Adiciona-se à discussão o fato de que o ordenamento jurídico nacional assumiu conceitos como eficiência, economicidade, desempenho por resultados, entre outros, que fazem parte do repertório da gestão privada, e em grande parte dos textos aplicados à gestão pública. Nesse sentido Boschetti (2007, p. 226) destaca que

A racionalidade, a eficiência e a produtividade desejadas em qualquer empresa, passaram a ser exigidas também das universidades, expressando com bastante fidelidade as preocupações de ordem sócio-econômica dos governos militares já assinalada, caracterizada pelo esforço contínuo pela diminuição de custos e uso dos mecanismos de controle das forças vivas internas e da própria organização curricular.

Essa vinculação entre o Estado e os princípios da administração privada vem produzindo mudanças na organização interna dos governos e nas suas relações com os diferentes setores da sociedade (terceiro setor, mercado, grupos de interesse), sendo que a Nova Gestão Pública passa a ser entendida como instrumento inevitável para alçar a modernização e o desenvolvimento econômico das nações, atingindo os diferentes setores da administração pública, inclusive as universidades.

Entretanto, embora seja importante evidenciar o movimento gerencialista produzido pelas alterações no papel do Estado no contexto da globalização neoliberal, é necessário destacar que a Constituição Federal de 1988 define, em seu artigo 206, que as instituições públicas terão como princípio a gestão democrática. Esse princípio constitucional, regulamentado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, estabelece as formas de organização colegiada e de deliberação participativa por meio de conselhos representativos das diferentes categorias que compõem as instituições educativas, o que remete à relevância de se aprofundar o conceito de democracia, para que seja possível analisar os níveis de intensidade com que se materializa nos planos e práticas das universidades federais brasileiras, objeto desta pesquisa.

Capítulo III – Democracia: conceitos, crises e desafios

A dificuldade para a definição, ainda que aproximada, do termo democracia se assenta na amplitude conceitual da palavra e em sua subjetividade simbólica. No entanto, de forma mais geral, tem-se o entendimento de que democracia é uma forma de poder que direta ou indiretamente representa os anseios do povo na busca do que seja razoável para a coletividade, sendo esse, talvez, o principal problema das pessoas que vivem a democracia.

Bobbio (2009, p. 31) sustenta que

No que diz respeito às modalidades de decisão, a regra fundamental da democracia é a regra da maioria, ou seja, a regra à base da qual são consideradas decisões coletivas – e, portanto, vinculatórias para todo o grupo – as decisões aprovadas ao menos pela maioria daqueles a quem compete tomar a decisão.

Uma vez que sua vivência abarca historicamente os preceitos universais de coletividade, e sendo esse coletivo formado por indivíduos, com seus anseios e desejos próprios, acordantes ou discordantes de seus pares, mas aceitando que a maioria se estabelecerá como prevalecente, no caso da aplicação primária da experiência democrática, a decisão da maioria parece ser suficiente para o entendimento fundamental da ordem social.

Como destaca Bobbio (2000, pág. 32), “Naturalmente a unanimidade é necessária quando os que decidem são apenas dois”, anunciando, dessa forma, que a concepção do sentido democrático repousa muito além do pensamento prioritário de unanimidade, assentando-se, portanto, na real expressão de coletividade e pluralidade.

Esses grupos complexos, dotados de vontades, optavam então por comungar do conceito de democracia para atingir o bem-estar coletivo diante da gestão de um conjunto de bens, direitos e obrigações acumulado. Essa embrionária percepção de democracia já se pautava em princípios básicos essenciais, pois emanava da origem coletiva, sendo que a democracia era assim concebida do idioma grego: *demos* sendo povo e *kratos* o poder, logo, democracia é o poder do povo.

Para Peroni (2018, p. 213) a democracia não é uma abstração, é entendida como a materialização de direitos em políticas coletivamente construídas na autocrítica da prática social.

Wood (2011) reitera a perspectiva histórica da democracia por não considerá-la como uma abstração socialmente indeterminada. A democracia capitalista é estudada pela autora em comparação com outras formas no contexto de diferentes relações sociais, desde a Grécia antiga até chegar à concepção moderna de democracia liberal.

Santos (2002, 2016) entende que a democratização da democracia, por meio de ações rebeldes e contra-hegemônicas, poderá ser a resistência social às formas de poder e de opressão da sociedade contemporânea, identificadas como: patriarcado, exploração, fetichismo das mercadorias, diferenciação identitária desigual, dominação e troca desigual.

Para o autor, democratizar significa

dispensar a naturalização da democracia liberal-representativa e legitimar outras formas de deliberações democráticas (demodiversidade); procurar novas articulações entre democracia representativa, democracia participativa e democracia comunitária; e, sobretudo, ampliar os campos de deliberação democrática para além do restrito campo político liberal que transforma a democracia política numa ilha democrática em arquipélago de despotismos: a fábrica, a família, a rua, a religião, a comunidade, os *mas media*, os saberes, etc. (SANTOS, 2016, p. 145).

Discutir sobre os conceitos e as possibilidades de vivências democráticas na sociedade e nas instituições públicas brasileiras em que a democracia, além de tardia e talvez justamente por isso, sofre constantes abalos, apresenta-se como uma necessidade, sob pena de se perder de vista seus sentidos e significados. Assim, é preciso reafirmar sua importância, especialmente neste cenário de triunfo de um modelo de capitalismo global sem precedentes que, como é evidente, promove mais concentração de renda e, portanto, mais exclusões.

3.1 Origens da democracia

A *polis* grega e especialmente a democracia ateniense é a primeira referência sobre o tema na antiguidade clássica.

Para Wood (2011)

A *polis* grega quebrou o padrão geral das sociedades estratificadas de divisão entre *governantes* e *produtores*, especialmente a oposição entre Estados apropriadores e comunidades camponesas subjugadas. Na comunidade cívica, a participação do produtor – especialmente na democracia ateniense – significava um grau sem paralelo de liberdade dos modos tradicionais de exploração, tanto na forma de obrigação por dívida ou de servidão quanto na de impostos (p.163).

A democracia capitalista moderna vinculou-se, desde o início, à legislação. As leis consolidaram uma estrutura protecionista acerca desse fenômeno popular do direito à escolha de governantes, dentre outros fatores alcançados pela democracia.

Entretanto, a liberdade, a igualdade jurídica e cívica não significa, nem nunca significou igualdade socioeconômica. Na sociedade capitalista, a igualdade cívica não afeta diretamente a igualdade de classe, a democracia formal deixa fundamentalmente intacta a exploração de classe (Wood, 2011, p.173).

A origem dos princípios constitucionais modernos não se assenta na história de libertação dos camponeses da dominação de seus senhores (Atenas), mas no Feudalismo europeu, de afirmação dos senhores proprietários em relação à monarquia. O conceito moderno de democracia se origina nas classes proprietárias.

A democracia representativa, como se conhece atualmente, é uma inovação americana em que o poder é transferido para os “representantes do povo”, constituindo-se uma mudança substancial na essência da democracia originária. A partir daí, passam a ser valorizadas as liberdades individuais, o direito à expressão, o direito à propriedade, entre outros. Uma democracia, em outras palavras, esvaziada de conteúdo social (WOOD, 2011, p. 193).

3.1.1 Formas práticas da democracia

Por certo, uma democracia que não conta exatamente com a vontade do povo deve ser nula por natureza. O nascimento da ideia democrática provoca uma noção próxima do conceito de liberdade de pensamento, regada unicamente pelo respeito ao pensamento do próximo na ocupação pelo seu espaço na vivência coletiva.

A democracia nasceu com faces distintas e em momentos específicos de sua história sendo, conceitualmente dividida em três possibilidades: democracia direta, semidireta e representativa ou indireta. A seguir apresenta-se uma breve discussão sobre cada uma delas.

3.1.1.1 A democracia direta: seu conceito e sua fase embrionária

A democracia direta pode ser entendida como a forma mais pública do exercício democrático, uma vez que o signo da vontade popular pode ser expresso pelos próprios cidadãos, sem intermediários, no manifesto de seus desejos.

Os gregos contribuíram intensamente para a democracia que pode ser estudada e discutida atualmente, como trata Bonavides (2000, pág. 346) afirmando que “a Grécia foi o berço da democracia direta, mormente Atenas, onde o povo reunido no *Ágora*, para o exercício direto e imediato do poder político, transformava a praça pública no grande recinto da nação”.

Os debates atenienses eram válidos e entendidos como amplos, ainda que existissem limites, como ser exclusivamente cidadão nascido em Atenas, homens e não escravos. Abreu (2007, pág. 30) destaca que, em Atenas, dizia-se de um homem que não tinha interesse por política que esse era “um homem que não tinha afazeres lá”, depreendendo-se então que a vida política era uma parte muito significativa à vida adulta na cidade.

Abreu (2007) argumenta que mesmo em Atenas a cidadania estava circunscrita a homens adultos de descendência estritamente ateniense. Já mulheres, crianças e escravos estavam marginalizados.

A concepção que se percebe é que a democracia ateniense contribuiu para o que se percebe atualmente como sistema democrático, contudo, aquém da melhor forma de democracia.

Logo, entende-se que a democracia ateniense embrionariamente atestava que a participação popular era enfim a melhor forma de gerir o Estado, haja vista grande preocupação com os governos ditatoriais mesmo à época.

Em seu processo evolutivo a participação social tem passado também pelo crivo do regramento jurídico, quando da formação das leis aplicadas ao setor público e à sociedade civil, onde há “as possibilidades abertas ao cidadão de participar do governo, da formação da vontade geral. Livre da metáfora, isso significa que o cidadão pode participar da criação da ordem jurídica” (KELSEN, 1990, p. 91). Para tanto, as leis dotadas dessa concepção participativa têm sido mais discutidas e proporcionado ao cidadão um patrimônio jurídico substancialmente sólido. Ainda que muitas conquistas legais tivessem sua origem nos movimentos sociais organizados, os instrumentos jurídicos constitucionais (plebiscito; referendo; iniciativa popular) ainda são pouco utilizados, como se constata no histórico democrático de iniciativa popular do Brasil, destacado no portal eletrônico do Senado Federal (2019) apontando os quatro projetos dessa natureza em mais de 30 anos da Constituição Federal, onde

A Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar 135 de 2010) é o exemplo mais conhecido de projeto de lei de iniciativa popular transformado em lei. Outros exemplos são a Lei Daniella Perez (Lei 8.930/1994), a Lei de Combate à Compra de Votos (Lei 9.840/1999) e a Lei do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei 11.124/2005).

3.1.1.2 Democracia representativa

Com o aumento das populações, dos grupos sociais, e, por conseguinte, das complexidades que se revestiram as decisões do Estado, era preciso melhorar a forma de participação do povo, tornando mais ágil esse processo. Já transcendente à forma primária de democracia, tem-se a democracia deliberativa como instrumento salutar para representação do interesse coletivo como destaca (BOBBIO, 2009, pág. 34)

A democracia representativa também nasceu da convicção de que os representantes eleitos pelos cidadãos estariam em condições de avaliar quais seriam seus interesses gerais melhor do que os próprios cidadãos, fechados demais na contemplação de seus próprios interesses particulares.

O que precisa ser averiguado para o bom funcionamento do Estado é a intenção dos representantes em exercer a chamada representatividade popular democrática. Sobre a democracia indireta, quanto tratava seu capítulo sobre a extensão do sufrágio, Mill (1991, pág. 43) afirma que

Democracia representativa tal como acabamos de esboçar, representativa de todos e não somente da maioria – na qual os interesses, as opiniões, os graus de intelecto que são excedidos pelo número seriam apesar disso ouvidos, e que teriam a oportunidade de obter pelo peso do caráter e pela força do argumento influência que não pertenceriam à força numérica – essa democracia, que é a única igual, a única imparcial, a única que seja governo de todos por todos, o tipo único de verdadeira democracia, ver-se-ia livre dos maiores males das democracias assim falsamente chamadas, que hoje predominam, e das quais se deriva exclusivamente a ideia corrente da democracia.

O escolhido por sufrágio como representante do povo naturalmente deve ser conhecedor dos compromissos funcionais do cargo que lhe é imputado. Assim, o desenvolvimento de políticas públicas ganha o escopo abrangente e não apenas do público que o escolheu, mas também daqueles que lhe foram opositores outrora.

A Lei Maior Brasileira, a Constituição Federal de 1988, delega ao parlamento uma parcela de poder. Porém, como será visto mais adiante, também delega poderes à própria sociedade para o exercício participativo dos instrumentos legais.

A observação que se suscita é se essa participação popular atinge sua verdadeira função, que é o exercício democrático de poder, no intuito de atingir o melhor para todas as classes e camadas, sem privilégios ou desigualdades.

Os representantes do povo no processo democrático não podem assumir a condição autoritária em face ao poder concedido. Rousseau (2001, p. 45) diz que “os deputados não são e nem podem ser representantes do povo; são apenas seus comissários: nada podem concluir em maneira definitiva” e complementa arguindo que “toda lei onde o povo pessoalmente não haja ratificado é nula: não é lei”, propondo o entendimento de que a noção da democracia reside sempre no consentimento público. Tal condição remete ao exercício de indagação pessoal, se de fato se vive uma democracia no país e nas cidades.

3.1.1.3 Democracia Semidireta

A confiança do povo em seus representantes sempre foi muito discutida, ora admitida, ora totalmente refutada. Talvez nessa busca de possibilidades e no intuito de se estabelecer uma condição intermediária para a forma democrática, nem só representativa e nem totalmente direta, tem-se a modalidade de democracia semidireta, onde parte das decisões é tomada pelos representantes e outra parte é tomada diretamente pela própria comunidade de forma direta.

Garcia (2004) argumenta que distintamente da democracia direta, onde prevalece o agente popular sobre o político, na democracia semidireta repousa um sistema mais bem sucedido, pois contempla o equilíbrio pela operação, de um lado, da representação política e, de outro, da soberania popular direta.

No Brasil há previsão legal para que a sociedade se revista de poder no exercício da democracia semidireta. Então se teve a concepção de alguns mecanismos de participação popular descritos por Garcia (2004, pág. 4) como sendo o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular exprimindo o desejo de complementar a democracia representativa com elementos de democracia semidireta, podendo haver, até mesmo, o desejo de substituir a democracia representativa por esses elementos de democracia.

No Brasil, após um longo período de ditadura militar (1964-1985), nasceu em 1988 uma possibilidade de reconstrução da democracia, com um texto da Constituição Federal que atendeu, em boa medida, aos anseios da população,

propondo uma interação entre o cidadão comum e a missão do Estado. Assim, a Constituição de 1988 traz resguardados como se pode observar que

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

- I - plebiscito;
- II - referendo;
- III - iniciativa popular.

O sistema de democracia semidireta tem uma característica de grande interesse, pois o poder desse sistema atribuído ao povo, quando bem exercido, pode transformar o direcionamento do Estado, muito além de elevar alguém ao poder representativo, mas de potencialmente escolher os rumos da gestão. Nesse mesmo caminho de pensamento, Auad (2011, p. 12) argumenta que:

A incorporação de mecanismos de participação popular, seria um bom caminho para atenuar as deficiências do sistema partidário e garantir o exercício da soberania popular, sem trazer riscos à estabilidade do governo, a fim de que o povo, em situações de relevante interesse público, possa participar diretamente da decisão política, bem como fiscalizar a atuação de seus representantes.

A democracia assume os contornos e a vivacidade daquele povo que dela se serve. Presume-se, no caso do Brasil, que a participação popular no processo de gestão depende não apenas da vontade própria da sociedade, mas de contrapartida do próprio Estado para a sensibilização da importância desse processo e também da criação de mecanismos de fácil acesso.

Para a harmonização entre a sociedade e o Estado há uma tentativa deste em elevar a autoridade da população no processo de gestão, como no caso da lei nº 10.257/01, na qual a validade da matéria só se consubstancia caso houver o crivo da sociedade, conforme o artigo 43:

Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

- I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- II – debates, audiências e consultas públicas;
- III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

Considera-se o referido processo de participação como sendo também um evento de transparência na gestão pública, especialmente pela contribuição direta

na condução e nas escolhas realizadas pela sociedade. Ademais, no contexto sociopolítico do Brasil (2019), os instrumentos de transparência, bem como a própria democracia, têm sido vilipendiados por representantes eleitos para defendê-los, contrariando a previsão Constitucional que expressamente aponta em seu Título II - Dos direitos e deveres fundamentais, Capítulo I, dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, no art. 5º, inciso XXXIII,

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, 1988).

Diversas medidas antidemocráticas estão se tornando prática comum desde o princípio de 2019, como as mudanças (via decreto) na Lei de acesso à informação, a imposição de sigilo com gastos da cota parlamentar, que são objetos de apresentação de notas fiscais que discriminem o gasto. Tais medidas estão minando a democracia brasileira, bem como infringindo um conceito muito caro a uma sociedade democrática que é a transparência.

3.1.1.3.1 O plebiscito

Essa forma de participação popular, o plebiscito, apresenta uma essência extremamente ativa e tem como característica intrínseca o envolvimento das pessoas, pois “a única forma natural de expressão da vontade das massas é o plebiscito, isto é, voto-aclamação, apelo antes do que escolha (FAORO, 2001, p. 834)”. O instrumento em discussão é invocado em momentos que aqueles que estão titulares da representação dos poderes do povo têm transferida a atribuição de escolha sobre um assunto de grande interesse coletivo de volta ao povo, de maneira prévia a qualquer discussão legislativa.

Logo, a votação de determinada lei depende nesse caso de aprovação popular com antecipação, sendo possível perceber nesse instante que a soberania está arraigada à vontade do povo, e ao passo de somente a própria comunidade ser parte indispensável na decisão a ser deliberada, em consenso com os apontamentos de Rousseau (2001, p. 36), que expõe

Digo, pois, que outra coisa não sendo a soberania senão o exercício da vontade geral, jamais se pode alienar, e que o soberano, que nada mais é

senão um ser coletivo, não pode ser representado a não ser por si mesmo; é perfeitamente possível transmitir o poder, não porém a vontade.

Dessa vontade popular que expressa a soberania tem-se o plebiscito que é um instrumento distinto do próximo que será abordado, o *referendum*. Enquanto o plebiscito é “um pronunciamento popular válido por si mesmo inteiramente unilateral, que independe do concurso de qualquer outro órgão do Estado (BONAVIDES, 2000, p. 373)”, o *referendum* tem em sua natureza o nascimento dentro do próprio parlamento, onde o poder legiferante em suas ações, e pela complexidade da matéria a ser apreciada, convida a comunidade a se manifestar sobre o assunto. Não é simplesmente um posicionamento unilateral, mas no mínimo se tem dois lados para analisar a questão que está em discussão.

3.1.1.3.2 O Referendo

As forças da representatividade coletiva são resguardadas com muito cuidado quando a administração do Estado é feita de forma democrática. E nesse sentido o referendo apresenta-se com contribuições específicas como as destacadas acima, e que asseguram um direito de participação, ainda que limitado, para a sociedade atribuir seu juízo de valor coletivo sobre determinada situação em debate.

A discussão teórica acerca do referendo apresenta argumentos que reiteram a importância desse instrumento, como Azambuja (1988, p. 228) comenta, que o referendo “é o que mais aproxima o Governo da democracia pura, mas também é o mais complexo, tanto por sua intimidade com outros instrumentos, como o plebiscito e o veto popular como pelas diferentes classificações que abriga” dado o fato de o referendo se apresentar de diversas formas.

O referendo é caracterizado pelo fato de a população ter poder de definir, após proposta dos parlamentares, se querem ou não aplicação da matéria em discussão, ou em sentido mais amplo, todas as competências atribuídas às leis. Para Bonavides (2000, p. 365), “com o *referendum*, o povo adquire o poder de sancionar as leis”, o que no Brasil moderno compete a quem preside a nação, ao gestor.

O referendo demonstra que a população tem a seu favor um instrumento de exercício democrático com poderes significativos, porém, seu uso deve ser

cuidadosamente dosado para que o excesso não desfigure a plenitude do seu exercício e efeito social, como resguarda Bobbio (2000, pág. 213) e afirma

Se não quisermos desacreditar o parlamento, o procedimento do referendo deve ser aplicado com ponderação. Se assim não for, ocorrerá uma “sobrecarga” de participação que poderá gerar como resposta o fenômeno contrário, a apatia política, do qual não estamos muito longe.

Então, o uso do referendo deve ser condicionado a situações específicas, pois pode promover um movimento para a participação efetiva, ou mesmo o desinteresse coletivo caso seja aplicado de forma inadequada, como por exemplo, em medidas de cunho “populista” adotadas por políticos como forma de promoção pessoal.

3.1.1.3.3 A Iniciativa popular

As formas anteriores de participação democrática tinham como características as propostas de lei partirem dos parlamentares, que convocavam a população para a rejeição ou aceitação da proposta. Contudo, a iniciativa popular consiste na sociedade, por meio de uma parcela representativa, expor seus anseios e necessidades, que encaminhados ao legislativo para apreciação, podem se tornar lei. Auad (2011, p. 12) explica ainda que

A iniciativa popular enseja ao povo a oportunidade de apresentar ao poder legislativo um projeto normativo de interesse coletivo, o qual, após discussão parlamentar e respeitado os requisitos do processo legislativo, pode se transformar em lei. É um instituto que, quando bem estruturado, dá força de voz à soberania popular.

O senso de soberania popular pode ser observado sempre presente nas formas democráticas de governo e a iniciativa popular, pela característica distinta das demais formas de participação expressas na Constituição Federal de 1988, é tratada como um instrumento de legitimidade absoluta, pois nasce da própria necessidade da sociedade.

A iniciativa popular tem seu berço na coletividade, contudo, no decorrer de seu processo, a representatividade eleita no sufrágio assume um papel fundamental, visto que somente com apreciação do legislativo a proposta pode se tornar lei.

Cabe ressaltar que esse mesmo legislativo ascendeu ao poder também pela vontade da coletividade, e lá permanece para representar os interesses sociais, logo, a iniciativa popular nasce e finda cercada da direta e indiretamente da vontade

do povo em sua validade e efetividade. Afirma Bonavides (2000, p. 374) que de todos os institutos da democracia semidireta o que mais atende às exigências populares de participação positiva nos atos legislativos seja talvez a iniciativa popular.

O cidadão se fazendo valer da iniciativa popular torna-se, por natureza, suficiente para propor aos seus representantes legislativos projetos de lei de interesse coletivo. A Carta Magna brasileira de 1988, conduz o assunto deixando algumas limitações significativas para esse instrumento de participação popular, como a impossibilidade de propor mudanças Constitucionais ou mesmo vetar leis ordinárias, sendo então um instrumento de eficácia limitada constitucionalmente.

As mudanças na CF/88 podem ter participação direta da sociedade por meio de plebiscito, porém, esse necessita de convocação pelo próprio parlamento. Então, logicamente que mudanças na CF/88 somente existirão se for interesse inicial do poder legislativo e nunca do povo diretamente, nesse sistema de participação semidireta.

3.1.2 A apatia política, a abulia política e a acracia política

É presumível que o grande desafio da administração pública seja trazer a comunidade ao campo do debate público para ser agente transformador do processo de gestão, por ser a parte diretamente interessada, e fazer valer princípios administrativos como o da supremacia do interesse público, proporcionando um usufruto direto a favor das garantias asseguradas por lei.

A qualidade dos serviços públicos no Brasil precisa constantemente de melhorias. Cruz (2008) entende que pouco resolve expandir os serviços prestados se a qualidade desses não vai ao encontro dos anseios populares, e não atendem às expectativas.

Nesse aspecto, o que de fato parece surgir da relação entre Estado e sociedade é uma percepção, das duas partes, de que a última se tornou um cliente de serviços públicos e não uma parte integrante e responsável pela qualidade e gestão do serviço prestado pelo Estado. O cidadão exige do Estado boa educação, saúde, mas nem sempre exercita sua democracia, não participa das reuniões ou de conselhos comunitários, pois o conceito de cliente que adentrou essa relação não prevê esse compromisso em participar da gestão, mas apenas em cobrar resultados.

Há a necessidade de buscar uma participação mais efetiva da população, para exercer de fato a democracia. Conforme observado por Moreira Neto (1998), há três níveis de problemas relacionados à participação popular, em um sentido amplo: a apatia política, a abulia política e a acracia política.

Podendo ser entendida da seguinte forma: a) apatia política como falta de estímulo para ação cidadã; b) abulia política, o não querer participar da ação cidadã, recusar a participação; e c) acracia política, o não poder participar da ação cidadã.

A busca da democracia consiste em afastar os pontos destacados acima, pois qualquer um deles representa a minimização da democracia enquanto instrumento de política e gestão.

Sobre a apatia e a abulia política, entende-se que ambos requerem um cuidado diferenciado quando se vive em democracia, pois, apesar de diferentes, eles estão intimamente ligados. A abulia representa o fato de não querer participar, o que nesse sentido, então, merece um estudo detalhado, que pode ser oriundo da apatia política, ou seja, a falta de estímulo o levou a não querer participar.

O fato que desperta a atenção sobre os estudos do regime democrático encontra-se justamente no afastamento provocado pela abulia e apatia política. Ademais, esses fenômenos podem se alastrar por diversos segmentos da sociedade, como na gestão dos conselhos comunitários ou mesmo nas universidades, pois é um fenômeno de natureza humana e permeado por fatores sociais.

Rousseau (2001) já argumentava que a força constituiu os primeiros escravos e a covardia os perpetuou. Logo, abster-se do exercício democrático pode originar severos resultados como a submissão a um governo tirano, o que para um país de costumes assentados sobre colunas do sistema democrático seria uma mudança brusca dos padrões de vida. Incluindo a necessidade de mudança das próprias práticas, leis e, por consequência, de toda forma de viver em coletividade.

O Brasil saiu há pouco (1985) de uma experiência ditatorial, de modo que para se desvincular dessa condição o exercício da participação cidadã deve ser amplamente incentivado, haja vista que com a democracia jovem a efetivação de alguns conceitos, como participação e representatividade, ainda representa um desafio.

Dessa forma, cabe a uma parcela crítica da sociedade a luta pela garantia de direitos sociais primários, como saúde, educação, segurança e habitação.

3.1.3 Possibilidades democráticas pela teorização de Boaventura Sousa Santos

A utilização da base conceitual de análise de Boaventura de Sousa Santos refletiu a posição da democracia em relação ao sistema econômico capitalista predominante em todas as esferas públicas no Brasil.

Santos (2002), em “Democratizar a democracia: os caminhos para a democracia participativa”, aponta que desde o fim da segunda guerra mundial, com a propagação do capitalismo como uma vertente econômica que se alastrava pelo globo, as formas de experiências democráticas passaram a ser menos intensas, sendo que, após o fim da guerra fria e a queda do muro de Berlim, o capitalismo se assentou sobre as nações como um projeto “único de possibilidade econômica”, e esse fenômeno se valeu da democracia representativa para agir nos países sem um enfrentamento direto, como se houvesse também uma única possibilidade de democracia.

Forma-se uma conjuntura para a manutenção de poderio político e econômico agradável e necessária à estrutura dominante, com baixo nível de adesão social, ou seja, uma adesão mínima na escolha do representante e mesmo assim com níveis elevados de abstenção. Essa é, em suma, a face da democracia liberal-representativa que, para Santos (2002), é sinônimo de democracia hegemônica.

Essa base hegemônica conferida pela estrutura da democracia liberal-representativa é alimentada pelo sistema capitalista de modo a perpetuar um sistema complexo de ações elitistas, públicas e privadas, desde a manutenção de estruturas de mercado financeiro até mesmo na formação/educação das pessoas, para internalização das condições precárias como efeito da normalidade social, nas relações de trabalho, consumo e sobrevivência.

A constatação de Santos e Avritzer (2002, p.13) é que “a concepção hegemônica de democracia percebe a democracia como forma e não como substância”, assim a preponderância de elementos burocráticos nas ações, que até mesmo foram sobrepostos em relação às pessoas, desvirtuavam a centralidade de uma democracia com essência mais colaborativa e participativa, provocando uma mecanização da soberania popular.

Assim, a concepção hegemônica de democracia não dá conta de cumprir funções importantes dentro do ambiente democrático, como no caso da autorização. Não há uma possibilidade complementar de ação do cidadão entre a sua autorização ao representante e o exercício democrático individual. As eleições esgotam os procedimentos de autorização por parte do cidadão? Questão essa que não foi sanada pelo modelo representativo, pelo contrário, até mesmo coloca em xeque o nível de qualidade da democracia, indicando assim como de baixa intensidade. Fato esse que é uma das características desse meio democrático, que provoca no cidadão um baixo nível de compromisso e cobrança de resultados, uma vez que foram delegados a outros. A delegação em si não é o problema, até mesmo pelo fato de viver uma apatia política intensa nesse modo de democracia e até entendida pelo sistema político como necessário para a manutenção do projeto hegemônico.

Os procedimentos de representação esgotam a questão da representação da diferença? É uma pergunta colocada na discussão por Santos (2002) para buscar a compreensão sobre a democracia neoliberal-representativa, para entender se havia a dificuldade de representar agendas e identidades específicas. Pode-se constatar que não atendia às considerações apresentadas, assim, reforça e consolida que esse modelo de democracia da substância para a hegemonia mantém o regime estável se perpetuando pelo tempo. Além de, num terceiro momento, não conseguir expressar com fidedignidade a prestação de contas, haja vista que nem todos tinham acesso ao parlamento antes dos anos 2000, com a popularização da internet em parte do Brasil, o que passou a representar uma nova dificuldade que não o acesso, mas a falta de informação, de leitura dos dados extremamente técnicos e a falta da compreensão dessas informações por parte da sociedade em geral.

Em contraposição a essa possibilidade de democracia burocratizada e distanciada da população, tem-se a democracia participativa que para o projeto capitalista é desfavorável, pois é sinônimo de elevação à tona de pautas suprimidas, da prática dos exercícios sociais comunitários, como as reivindicações populares ou mesmos as manifestações individuais.

A democracia participativa surge como uma possibilidade em meio ao esgotamento de um modelo que fixou suas raízes na manutenção da precariedade humana. “Além disso, os acontecimentos do desmonte do Estado de Bem-Estar Social e dos cortes das políticas sociais a partir da década de 1980 pareceram

refutar a teoria sobre os efeitos distributivos irreversíveis da democracia.” (SANTOS, 2002, p. 13). Os ganhos com um processo democrático podem ser revertidos por mudanças de natureza econômica em democracias de baixa intensidade/representatividade.

A democracia de alta intensidade, também chamada por Santos (2002) de contra-hegemônica, tem características pluralistas e multiculturais na formação da ideia de demodiversidade que para os autores representa as demais possibilidades e formas do exercício democrático, que não somente a representativa. Para Santos, “A democracia não-hegemônica têm 2 critérios: a criação de uma nova gramática social e cultural, e o entendimento da inovação social articulada com a inovação institucional. (SANTOS, 2002, p.51). Esses dois elementos foram apontados como efeitos de toda mudança proporcionada por posicionamentos contra o sistema predominante liberal-representativo.

A importância desse movimento nasce das próprias vivências e experiências sociais, criando um abismo entre os ricos e pobres, provocando uma violência no direito precário de acesso a serviços públicos. “Os grupos mais vulneráveis socialmente, os setores sociais menos favorecidos e as etnias minoritárias não conseguem que os seus interesses sejam representados no sistema político com a mesma facilidade dos setores majoritários ou economicamente mais prósperos.” (SANTOS, 2002, p. 54).

A ampliação da intensidade democrática é uma possibilidade que pode ser praticada em comunidades, instituições, regiões e países. Tem uma ancoragem no médio e longo prazos nas formações socioculturais dos envolvidos, internalizando processos, direitos, dignidades e elevando a consciência coletiva das responsabilidades compartilhadas. “A democracia, nesse sentido, sempre implica ruptura com as tradições estabelecidas e, portanto, a tentativa de instituição de novas determinações, novas normas e novas leis.” (SANTOS, 2002, p. 51).

Experiências em todo mundo estão acontecendo, sobretudo naqueles países apontados como menos desenvolvidos e de economias emergentes, pois as diferenças socioeconômicas entre as pessoas estão cada vez maiores, provocando exclusões e despertando novas necessidades políticas. No Brasil, experiências de orçamento público se iniciaram nos fins dos anos 80 e nos anos 90, em Porto Alegre e posteriormente em Belo Horizonte,

O orçamento participativo surge dessa intenção que, de acordo com o Santos, se manifesta em três das suas características principais: 1 participação aberta a todos os cidadãos sem nenhum status especial atribuído a qualquer organização, inclusive as comunitárias; 2 combinação de democracia direta e representativa, cuja dinâmica institucional atribui aos próprios participantes a definição das regras internas; 3 a alocação dos recursos para investimentos baseados na combinação de critérios gerais e técnicos, ou seja, compatibilização das decisões e regras estabelecidas pelos participantes com as exigências técnicas e legais da ação governamental, respeitando também os limites financeiros. (SANTOS, 2000, p. 66)

Considerando a possibilidade de criações de novos espaços de discussão em nível local, há uma possibilidade frisada por Santos (2002, p. 74) que é entrelaçar a democracia participativa no já existente modelo representativo, formando arranjos sociais/locais e grupos minoritários e excluídos que são incentivados a exercer sua potencialidade sociopolítica para atingir conquistas e corrigir distorções socioeconômicas históricas. Em seu entender é um “requisito essencial para o estudo das práticas democráticas animadas pela possibilidade da democracia de alta intensidade”.

A seguir, uma síntese da democracia de alta intensidade, visualizada pela teorização de Santos (2002).

Quadro 1 – Democracia de Alta Intensidade

DEMOCRACIA DE ALTA INTENSIDADE		
<u>Fortalecimento da demodiversidade</u>	<u>Fortalecimento da articulação contra-hegemônica entre o local e o global</u>	<u>Ampliação do experimentalismo democrático</u>
Implica reconhecer que não existe nenhum motivo para democracia assumir uma forma, pelo contrário, o multiculturalismo e as experiências recentes de participação, apontam no sentido da deliberação pública, ampliada com o adensamento da participação.	Incentivo para um enlace entre democracia representativa e democracia participativa por meio de assembléias, colegiados e participações individuais.	Utilizar modelos experimentais com pluralização cultural, racial e distributiva da democracia, para multiplicar e replicar experimentos em todas as direções.

Fonte: o próprio autor, baseado em Santos (2002).

3.2 Democracia e suas crises contemporâneas

A democracia desde os gregos passou por muitas mudanças, tornou-se, além de um conceito, uma forma de vida. Viver democraticamente passou a ser sinônimo de compreender e respeitar a manifestação do outro, ainda que contrária às suas concepções.

Esse ponto é fundamental na discussão sobre a democracia, pois pode permitir que uma maioria tenha pretensões de prevalecer sobre uma minoria, atenuando elementos fundamentais como direitos humanos, por exemplo.

A sociedade assumiu características concorrenciais, fomentadas principalmente pelas condições de mercado, de modo que pensar e trabalhar a noção de democracia no ambiente capitalista exige análises muito específicas de circunstâncias, como no caso do ingresso na universidade, ou do acesso à saúde. Essas condições são de absoluta relevância e acabam por apontar que uns têm melhores condições de vida que outros, ainda mais se tratando de países em desenvolvimento.

A democracia, dada a sua imperfeição, não pode ser plena e a consciência disso é que lhe proporciona perspectivas de trabalho diferentes, segundo Borges (2015, p. 218)

Aceitar a democracia como um modelo falho – e mesmo assim válido – rompe com a criação de expectativas ilusórias e torna mais aceitável o modelo dentro de determinadas sociedades, em que se identifica a democracia como correspondente ao nível cultural e social.

As características socioculturais que envolvem a sociedade são direcionadoras importantes de como age o sistema democrático de determinado lugar, pois aparenta-se mais maduro à medida que se sabe que dele não extrairá a perfeição, mas, um modo organizado de vida coletiva.

A democracia não é frágil em sua composição teórica, mas pode ser fragilizada em seu exercício prático, dependendo potencialmente daqueles que dela se servem e posteriormente a influenciam, quer seja nas relações de poder institucionalizadas, quer seja nas relações de poder informalizadas que formam um submundo temerário ao sistema democrático.

No processo diário de reorganização da democracia brasileira, as falhas têm muita relação com a condição econômica e de poder envolvida, mas não somente isso. O afastamento social da vida política fragiliza ainda mais. Segundo Martins

(1997, p.86), a “construção de sociedades democráticas exige, entre outras coisas, a invenção corajosa e realista de modelos de democracia realizáveis”.

Mas qual modelo é realizável no Brasil? Aquele que inclui as minorias nas políticas públicas e desagrada uma outra parcela que não compreende a condição de vida precária dos outros? Enfim, a degradação da condição humana é pauta de discussões internacionais, algumas vezes nacionais, mas a falta do envolvimento democrático e outros aspectos culturais de uma sociedade que participa pouco das decisões de onde vive acaba por diminuir a reflexão sobre a condição alheia.

Nesse sentido, Ackerman (2006, p. 238) entende que

a apatia, a ignorância e o egoísmo são resultados evidentes do processo de construção de uma democracia liberal. Quaisquer tentativas de inserir à força o cidadão no processo democrático, além de ser por si só antidemocrática, é de todo inaceitável e incapaz de produzir os resultados que se espera de uma democratização natural. “Democracia coercitiva” é, assim, uma contradição em termos.

O que torna evidente que a democracia é uma expressão da subjetividade do próprio ser humano, seja ele ignorante, egoísta ou sensível ao mal alheio. Ele leva para a coletividade a qual pertence a essência de sua formação humana, e a compartilha com seus pares. Contudo, se o ambiente é hostil, concorrencial, e isso interfere diretamente em sua constituição pessoal, na formação de valores e posicionamento político dentro da democracia, é assim que ele se apresentará. Desse modo, entende-se que a democracia é permeada pela educação (ou falta dela) de uma forma substancial e basilar.

É o que apresenta o próprio Platão (2002) no diálogo entre Sócrates e Alcibíades, quando expõe a necessidade de trabalhar o conhecimento próprio se quiser governar pessoas. A subjetividade e a individualidade são algo marcante no processo democrático. Dentro do contexto de conhecimento e domínio das paixões particulares em circunstância da condução democrática do Estado, sempre há percalços e obstáculos.

Assim, a democracia, o exercício público do ser humano no campo das decisões coletivas, tem também a essência da condição pessoal e da causa que a pessoa ou grupo de interesse defende. Então, a democracia ou até sua abnegação transborda de vontades exclusivas, o que pode fragilizar ainda mais a concepção participativa e coletiva do sistema democrático, se aquele que ascende ao poder se apresenta despreparado ou com interesses particulares sobre os coletivos.

Quando o Estado adota como regime de governo a democracia, ainda que representativa, não pode se configurar numa forma de aquisição do poder, visto que a sua plenitude compartilha do conceito de poder e responsabilidade coletivos.

A democracia, entretanto, é um instrumento social que pode ter função autodestrutiva, pois se a maioria indicar a opção de excluí-la da vida política de um Estado, assim será, caso seja respeitado o que dela suscita como vontade coletiva. Nesse aspecto as democracias representativas podem ferir a sua própria essência, ou até mesmo serem questionadas se são realmente democracia. Afinal, legislar em causa própria ou por benefícios inoportunos, revestidos da condição de representante eleito por sufrágio, atenta contra o plano originário do sistema político.

A condição que pode ser constatada quando há problemas de representatividade é a crise atual da democracia, onde Castells (2018) aponta de maneira detalhada para o esgotamento da relação entre governantes e governados. Apresenta que o Estado não é visto pelo cidadão como um instrumento a serviço de uma sociedade, mas, uma “máquina” que atende ao público, porém, com o crivo específico do governante e fundamentado naquilo que ele particularmente entende de mundo e sociedade.

O tema do afastamento entre o representante e o representado há alguns anos tem merecido destaque acadêmico, como uma forte crise do modelo democrático. Santos aponta que

(...) o modelo hegemônico de democracia (democracia liberal, representativa), apesar de globalmente triunfante, não garante mais que uma democracia de baixa intensidade baseada na privatização do bem público por elites mais ou menos restritas, na distância crescente entre representantes e representados e em uma inclusão política abstrata feita de exclusão social (2002, p. 32)

Assim, a democracia pode correr riscos, como o de governar para poucos e se tornar uma aristocracia (atualmente com grupos de interesses empresariais), ou ainda atender a uma parcela da sociedade em detrimento de outra com posicionamentos, por vezes até desumanos. Ainda cabe apresentar os impactos diretos da economia sobre a democracia. Recorrendo a Castells (2018), entende-se que a crise econômica que avançou pela Europa (após 2008) tem se convertido em crise de bem-estar social, como reflexo direto dos modelos de austeridade adotados.

Com tantas nuances presentes no tecido democrático, sua gestão torna-se desafiadora e complexa, e as condições propostas pelo projeto de economia

capitalista interferem diretamente na concepção da democracia de diversas nações, com consequências evidentes sobre as políticas sociais e até mesmo nos serviços mais básicos do Estado. E, tratando-se desses serviços, os países subdesenvolvidos são os mais afetados em suas políticas de maior abrangência, como de distribuição de rendas, acesso à saúde e educação.

3.2.1 A democracia no Brasil

A democracia sempre foi um instituto raro ao povo brasileiro, pois em análise de posicionamento histórico desse fenômeno sociopolítico constata-se que as lutas pelo poder acabaram se fortalecendo por outros fatores e, dentre eles, o aspecto econômico tem sido o maior influenciador na correlação de forças.

Como as crises da democracia no Brasil são articuladas por golpes cívico-político-militares, a seguir se constata uma síntese desses eventos:

Quadro 2 – Cronologia de golpes contra o sistema de gestão no Brasil

O início da República no Brasil com o fim do reinado de D. Pedro II, com a crise do declínio escravagista e a primeira “grande depressão” econômica de 1873-1896.
Com o governo Vargas a partir de 1930 a política nacional passou a sofrer forte influência do agronegócio e a crise econômica de 1929 também afetou o cenário brasileiro, mas que somente em 1945 com o fim da segunda guerra mundial Vargas deixa o poder.
Pelo voto, em 1950 Vargas reassume o poder ainda com a imagem desgastada de sua última passagem, com influência da mídia e pressão dos militares, então Getúlio comete suicídio em 1954.
Logo em 1961 Jânio Quadros assume a presidência com um país endividado pelo antecessor, Juscelino Kubitschek, e com o Congresso dividido e desarticulado, tal fato culminou com sua renúncia nesse mesmo ano.
Em conformidade com a lei, deveria assumir o vice-presidente João Goulart, contudo, havia uma indisposição política para a aceitação do seu nome, tendo ele que compartilhar a gestão com um regime parlamentarista, sendo condição única para lhe concederem a posse. Situação que perdurou até 1964, em que o Brasil conheceu um novo golpe militar.

O regime militar intransigente permaneceu até 1988, com a promulgação de nova Constituição Federal.

Já em 2016, ocorreu o golpe que destituiu do poder Dilma Rousseff, primeira mulher eleita pelo voto. Tal evento foi fortemente pautado por elementos econômicos, também decorrentes de eventos internacionais como a “bolha americana”.

Fonte: Lombardi e Lima (2017).

Após a promulgação do Texto Magno em 1988, apesar de um grande envolvimento social, ainda havia uma profunda incerteza sobre o que seria do país nos anos vindouros, tanto é que

A descrença de que a democracia política resolveria com rapidez os problemas da pobreza e da desigualdade, é algo que flui no sentimento de cada brasileiro. Porém, tem que considerar que progressos foram feitos ao longo da nossa República, mas foram lentos, e não escondem o distante caminho que ainda faltam percorrer (BEZERRA, 2015, p. 7).

A instabilidade democrática ainda foi cenário para outros episódios, como quedas de presidentes eleitos pelo voto popular e atritos constantes entre os poderes que perduram até os dias atuais.

A estruturação da democracia brasileira após o período de ditadura militar foi sendo moldada aos poucos. Esse processo foi envolvido de interesses diversos pelo poder dentro do próprio regime militar, um fato de relevância histórica, uma vez que “teria consequências não apenas na coesão interna da organização, mas também em toda a dinâmica política” (KINZO, 2001, p. 4).

Segundo Kinzo (2001), foram 21 anos de governo militar em constante conflito entre os militares moderados e os mais radicais, tal condição impactou significativamente a conjuntura política que antecedia a abertura democrática. Há ainda Codato (2005) que entende que o regime militar se fez presente por 25 anos, incluindo a gestão do presidente Sarney findada em 1989, tendo em vista a grande influência militar durante seu comando.

A “Nova República” (1985-1990), último governo (ainda que civil) do ciclo do regime ditatorial-militar, encerra esse longo período de transição ao estabelecer a hegemonia política do partido de oposição ao regime (1986), promulgar uma Constituição (1988) e realizar uma eleição popular para Presidente (1989) (CODATO, 2005, p. 84).

Entende-se que havia urgência pela democracia que se desenhava no pano de fundo da política nacional, os movimentos nesse sentido eram múltiplos e de

segmentos distintos, sobretudo pelo movimento “diretas já”. O envolvimento social era fortalecido em frentes de atuação de relevante importância, como no caso da 8ª conferência nacional da saúde, em 1986, que reuniu pessoas de todo o país para discutir as diretrizes para a saúde e que deixou evidente a necessidade do povo brasileiro de um sistema de saúde que pudesse atendê-lo de modo universal, sendo basilamente dever do Estado. Assim, também ocorreu com a educação, que em 1986 criou o Fórum Nacional pela Constituinte, que pouco depois seria o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), sendo o instrumento de alinhamento das necessidades da educação nacional com o projeto Constituinte que se tornaria efetivo em 1988.

Kinzo (2001) avalia que a Constituição Federal de 1988 foi a maior experiência democrática brasileira e que, apesar de anos duros de ditadura militar e um processo lento de transição para a democracia, a Carta Magna foi fruto de diálogos com muitas representações sociais e segmentos específicos da sociedade,

Os trabalhos foram organizados sob uma estrutura bastante descentralizada, de modo que todos os constituintes tivessem garantida sua participação nas diversas fases do processo.

Ao invés de um trabalho a portas fechadas, houve ampla abertura para a sociedade, uma vez que foi um processo não só intensamente coberto, a cada passo, pela imprensa, mas que também contou com a participação dos grupos sociais organizados, seja diretamente, através de demandas e sugestões na fase de trabalho das subcomissões, seja indiretamente, por meio de pressão para que suas propostas fossem aprovadas pelo plenário (KINZO, 2001, p. 8).

Acredita-se que pela amplitude alcançada nas discussões que antecederam o Texto Constitucional, ele foi contemplado com conquistas importantes, como a inovação “em relação às minorias, com a introdução de penalidades rigorosas para discriminações contra mulheres e negros” (KINZO, 2001, p. 8).

Tornava-se imprescindível propor um Regulamento Máximo, que fosse mais o retrato do povo, mais próximo daquilo que o Brasil sempre foi, um país muito miscigenado e desigual. Ainda que seja preciso constantemente trabalhar a aceitação das diversidades e a exclusão do modelo patriarcado dominante, imersos em um cenário capitalista e que amplifica as diferenças.

Os trabalhos relacionados à economia do Brasil, tanto o presidente Lula quanto Dilma Rousseff deram sequência a uma agenda neodesenvolvimentista de cunho antineoliberal, propondo o fortalecimento de blocos alternativos ao poderio norte-americano que precisava se fortalecer após a crise de 2008, buscando

aproximação com as economias emergentes. (LOMBARDI e LIMA, 2017). Assim, as ponderações negativas sobre o contexto econômico formaram o pano de fundo para a destituição de um governo legítimo exercido pela presidenta Dilma Rousseff, deixando evidente que a estrutura histórica golpista trabalha alinhada ao poder econômico internacional, sendo válido para seu exercício até mesmo reduzir a capacidade do aparato normativo de uma nação dita “soberana”.

3.3 A educação e a democracia

A educação democrática é um princípio constitucional, resultante das lutas de educadores, pesquisadores, estudantes e movimentos sociais em favor da perspectiva da educação como direito, e da ampliação dos espaços de participação na tomada de decisões nas políticas para a área, e nas instituições educativas em suas diferentes etapas, níveis e modalidades, visando, sobretudo, reparar as históricas exclusões educacionais como parte de um modelo de sociedade desigual.

Para Benevides (2013, p. 1), “no Brasil, aqueles que não têm acesso ao ensino, à informação e às diversas expressões da cultura *latu senso* são, justamente, os mais marginalizados e excluídos”.

Dada a característica plural das ideias que estão envolvidas na democracia, trabalhar as noções de liberdade com solidariedade tem sido um fato demasiadamente complexo, pois nessa experiência complexa da vivência coletiva ainda há o capitalismo como forma predominante da razão econômica, confrontando os conceitos de ética e a noção de liberdade e solidariedade ampliados no processo educativo.

Nesse emaranhado de interesses e necessidades, Mill (1991, p. 19) afirma que a democracia é o regime político que melhor possibilita a “educação pública aos cidadãos” e que “o mais importante mérito que pode possuir uma forma de governo é o de promover a virtude e a inteligência do próprio povo” (MILL, 1991, p.148).

Santos (2016) entende que o sistema democrático passa por dois problemas sérios que são a “não representação e a não participação”, como se a sociedade vivesse um processo de anestesia social, frente à movimentação do cenário político, de modo que a representatividade pode ser meramente formal, atenuando a força da democracia.

Na concepção de Santos (2016) a educação e a democracia se relacionam num movimento circular e complementar, quanto mais participação social na democracia há também mais espaço e recursos para a educação das pessoas. Uma sociedade que avança na educação também avança na democracia.

Os governantes compromissados em trabalhar a democracia no cotidiano tem que se atentar para alguns pontos basilares, como indica Wojnar (2010, p.134), quando diz que “o problema da formação social deve ser posto no primeiro plano das nossas preocupações referentes aos programas de ensino”. Essa ideia se alinha à perspectiva de Santos (2016), quando argumenta que a formação de uma sociedade não se faz desalinhada da formação educacional, sendo um funcionamento complementar.

3.3.1 A educação e a democracia em seu enlace jurídico

Com a discussão da sociedade brasileira caminhando para a abertura da democracia em meados dos anos 1980, ainda havia resistência de grupos mais autoritários dentro do próprio governo e até mesmo na base política, que tinham a expectativa de uma “mudança controlada” que, em suma, seria uma liberdade monitorada pelos mesmos. Oliveira e Adrião (2007, p.64) apontam que

Apesar disso, os discursos propagados pelos setores democráticos organizados caracterizavam-se por reivindicar reformas no funcionamento do Estado por meio da institucionalização de conselhos ou similares, compostos por representantes da sociedade civil, cujo objetivo seria participar diretamente da elaboração de políticas sociais e garantir canais de fiscalização e controle da ação estatal.

O momento de grande relevância histórica, que findava um período de repressão política e social, tinha nos anseios da participação popular uma força inquietante que saía das ruas para se encontrar com as ideias e representações políticas que passaram a fazer frente desses interesses no poder legislativo nacional para que a gestão do Estado fosse realizada também pelo cidadão, dentro da Constituição Cidadã e, assim, esse ensejo foi adicionado ao Texto Legal de 1988. Para Silva (2016, p. 282), “A partir da reivindicação destes e de outros grupos organizados, o tema gestão democrática inspirou nossos legisladores a contemplar dispositivos que, do ponto de vista normativo, a viabilizassem”.

Devido ao tamanho da importância da gestão, bem como da democracia para a educação, o Texto Constitucional de 1988 inovou em sua abordagem à educação ao contemplar em seu artigo 206 que “O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...]; VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei”;

Assim, trata-se a gestão democrática como um princípio, tornando-a condição efetiva para a realização do ensino formal, ao passo que o princípio é evocado de modo a antecipar as ações da gestão e ampliando sua forma de realização com a adição da expressão “democrática”. Logo, gestão democrática passou a ser um conceito muito discutido e com vários entendimentos. Para compreender os limites do termo e o nível de alargamento que esses termos poderiam atingir na prática, Silva (2016, p. 285) diz que “nas discussões que ocorreram à época foram atribuídas diferentes interpretações dos termos gestão e democracia”.

Tamanha era a discussão quanto à interpretação desses termos que, no entendimento de Oliveira (1997), foi criada uma arena de disputas em torno de projetos políticos para a regulamentação deste artigo constitucional, desde os representantes mais centralizadores até os mais entusiastas a modelos de responsabilidades compartilhadas e comunitários. De tal forma que, apesar da importância da inserção Constitucional da gestão democrática, ainda havia campo para uma discussão mais elaborada sobre tal.

Por isso, a garantia de um artigo constitucional que estabelece a gestão democrática não é suficiente para sua efetivação. A leitura que se faz dos termos gestão e democracia e, ainda mais, da combinação de ambos, varia conforme os projetos em disputa (OLIVEIRA, 1997, p. 95).

A discussão da gestão democrática trouxe à tona a importância da participação das pessoas na vida da escola, como aponta Oliveira (2000) quando diz que passa pela universalização do ensino, mas também há uma maior participação da comunidade na gestão da unidade educacional.

Nestas três décadas da promulgação da CF/88, a gestão democrática da/na educação ainda suscita diferentes formas de entendimento, ao mesmo tempo em que se verificam períodos de maior incidência de princípios e práticas democráticas na educação, e outros de inflexão, como se percebe no contexto atual, traduzidos por meio de programas e documentos legais e oficiais.

Silva (2016, p. 3) assinala que “muitos ainda encaram a gestão democrática mais enquanto um encargo do que enquanto uma possibilidade de participação”,

visto que se percebe que em várias instituições não há participação, embora os espaços formais existam.

Ferreira é enfática sobre a importância da gestão democrática quando diz que “é indubitável sua importância como um recurso de participação humana e de formação para a cidadania. É indubitável sua necessidade para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária. É indubitável sua importância como fonte de humanização” (FERREIRA, 2000, p. 305).

Com o entendimento amplo apontado, de uma possibilidade de construção de uma sociedade mais justa e mais humana, depreende-se que a gestão democrática não se faz apenas sobre processos burocráticos ou exclusivamente formais, ainda que sejam importantes. Silva (2016, p. 286) entende que “a democratização da gestão escolar supõe a participação da comunidade em suas decisões, e não deve ficar restrita apenas aos processos administrativos/financeiros, mas também deve ocorrer nos processos pedagógicos”, no processo de ensino, na troca de experiências sociais e formadoras oriundas do ensino. Logo, abarca um conjunto rico de ideias e práticas, todos relacionados ao envolvimento direto entre a sociedade e os atores que fazem a educação.

A regulamentação do texto constitucional no campo educacional foi contemplada pela LDB nº 9.394/96, prescrevendo em seu art. 3º que “o ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...]; VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino”.

A LDB contempla a participação das comunidades e dos profissionais, indicando o envolvimento mútuo no projeto pedagógico, como se destaca:

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:
I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;
II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

A abordagem para a educação básica evidentemente permeia as outras etapas do ensino no momento da composição do texto legal, com o envolvimento de diversos atores, assim como foram retratadas as diretrizes para o ensino superior no art. 56, onde dita que

As instituições públicas de educação superior obedecerão ao princípio da gestão democrática, assegurada a existência de órgãos colegiados

deliberativos, de que participarão os segmentos da comunidade institucional, local e regional.

Parágrafo único. Em qualquer caso, os docentes ocuparão setenta por cento dos assentos em cada órgão colegiado e comissão, inclusive nos que tratarem da elaboração e modificações estatutárias e regimentais, bem como da escolha de dirigentes.

O próximo passo para consolidar legalmente a gestão democrática foi a elaboração de um Plano Nacional de Educação – PNE que também versasse sobre essa matéria. De modo que em 2001 foi aprovada a Lei nº 10.172 com a finalidade de estabelecer metas para a educação nos próximos 10 anos, destacando no item 22 a necessidade de “Definir, em cada sistema de ensino, normas de gestão democrática do ensino público, com a participação da comunidade”.

Com o término do período de vigência do PNE/2001, iniciam-se as discussões sobre a elaboração do novo plano. Em 2014, finalmente se tem a aprovação da Lei nº 13.005/14, com metas e ações a serem perseguidas até 2024.

Vale reforçar que a normatização é de relevância basilar e reforça a importância de espaços de discussão. Mas apenas por si não assegura a efetividade da execução da gestão democrática, pois a força da democracia consiste em sair da inércia política e, por consequência, a aceitação das responsabilidades pelas escolhas e/ou ausências dessas na prática da gestão democrática.

Capítulo IV - As relações entre democracia e capitalismo

A humanidade em diferentes momentos da história apresentou sua necessidade de viver coletivamente, seja em pequenas comunidades da antiguidade ou nas grandes metrópoles que se formaram pelos diversos continentes. Em todas as civilizações, mesmo as mais antigas, percebe-se a separação de classes e formação de “castas” sociais, sendo que esse fenômeno sempre esteve atrelado à realização do trabalho e à produção, de modo que a utilização do trabalho de muitos em favor de poucos não é um fenômeno das sociedades modernas.

As relações sociais e econômicas foram se transformando e se adequando às exigências da economia em determinado estrato temporal, como a relação de escambo, feudal, industrial, mas todas inexoravelmente de origem de exploração laboral e apropriação da mais-valia.

Tendo em vista que a consecução da posse dos fatores de produção e a exploração do trabalho humano provocam o distanciamento econômico por meio da acumulação do capital, pode-se inferir que a desigualdade é um elemento teleológico do capitalismo, pois não há preocupação com relação à partilha do fruto do trabalho. Como afirma Cattani (2009, p. 547), “As desigualdades são indispensáveis para o bom funcionamento do sistema capitalista”, a ambição humana de acumular o capital age como elemento motivador de sua ação, por mais destrutiva que seja.

Pelo prisma de quem explora, a desigualdade se naturalizou pelo sistema econômico, culminando até mesmo com a sensação de culpa do próprio explorado quando não consegue responder às exigências produtivas.

As mudanças sociais, bem como suas adequações em função da organização econômica e política, são assinaladas por Wood, dizendo que

As explicações burguesas convencionais do desenvolvimento econômico e tecnológico, tenderam desde os primórdios da economia política clássica a depender, implícita ou explicitamente, de concepções unilineares de progresso em que o aprimoramento das “artes práticas” e a prosperidade material se fizeram acompanhar inexoravelmente pelo desenvolvimento da natureza humana, à medida que a humanidade evoluía desde a estrutura pastoril primitiva até a moderna sociedade “comercial”. (2011, p. 112).

A maximização dos resultados do trabalho sempre impulsionou o ser humano para desafios além dos habituais, contudo, à medida que o capitalismo adentrou o cotidiano, converteu toda a possibilidade de resultado em lucro, mesmo que nem

todas as relações tenham sido diretamente convencionadas e/ou mensuradas em resultados. Marx aponta que o indivíduo está diretamente envolvido com suas funções profissionais indissociáveis da sua existência social, “o modo capitalista de produção se apresenta a nós historicamente como uma condição necessária da transformação do processo de trabalho em processo social” (WOOD, 2011, p. 122). Todo trabalho é em si uma manifestação social.

Comungando do conceito marxista, de que o processo de trabalho se transformou em processo social, considera-se que a exploração do trabalho é uma exploração de toda a sociedade, visto que pais explorados têm filhos que indiretamente são explorados economicamente com os mais diversos efeitos, como direitos fundamentais tolhidos.

A necessidade de apropriação da mais-valia do capital impulsiona o explorador a conduzir a atividade de modo que aumente sempre a produção, por mais que em alguns momentos o trabalho possa ser desumano. Ao se referir à tese marxista, Wood esclarece que

Ele também deixou bem claro que o impulso capitalista de melhorar a produtividade do trabalho é completamente diferente de, e geralmente oposto a, toda inclinação humana geral de reduzir o trabalho. O impulso capitalista é, mais uma vez, aumentar a porção *não pago trabalho*. Ele dedicou grande parte de sua vida a explicar essa dinâmica especificamente capitalista” (WOOD, 2011, p. 123)

Hardt e Negri (2001) afirmam que o capital coloca todos na condição de nexos monetário, em termos mensuráveis. Para o capitalista, a monetarização da vida traduz-se pela análise do custo do trabalho, adicionada a porção extraída em valores do produto do trabalho. Assim, para manter-se empregado, é exigido que o trabalhador produza cada vez mais, de forma mais especializada e em condições menos favoráveis.

Em distintos momentos da humanidade, o trabalho humano foi monetizado. A transição entre a exploração no sistema feudal para a exploração do sistema capitalista foi tomando corpo e forma com a urbanização e o adensamento populacional das cidades.

Segundo Wood, “a principal força motriz no centro da economia mundial capitalista não foi o nexo entre senhor e escravo, nem do proprietário com o camponês, e sim do capital com o trabalho” (2011, p. 162). A transição de sistemas

não foi problema em relação à economia, o explorado continuaria a ser o mesmo, porém, dentro de um formato distinto do anterior nas suas relações de exploração, com a centralidade da relação entre capital e trabalho pouco ou quase nada modificada.

Wood (2011, p. 162) enfatiza que “o trabalho assalariado livre se tornou a forma dominante num sistema de relações de propriedade cada vez mais polarizado entre a propriedade absoluta e a falta absoluta de propriedade”. Esse cenário apresenta a característica essencial do capitalismo, a acumulação da propriedade, seja ela dinheiro em estado puro ou meios de produção.

O capitalista, detentor dos meios de produção, assegura-se que relações de produção terão sempre o controle, por meio de articulação e influência nas políticas diversas, como as econômicas, com interferência em segmentos específicos como bancos, indústrias, comércio e serviços, concomitantemente com a influência em políticas públicas destinadas ao trabalhador, como redução de direitos já conquistados e mudanças unilaterais no regime de trabalho, sempre resguardados do argumento de manutenção dos postos de emprego, em função de crises geradas pela próprio modelo capitalista, como salienta Harvey (2011).

4.1 A autonomia dos Estados e a ação do capitalismo na democracia

Com a completa liberdade de ação, o poder econômico com sua forma de agir se sobrepõe a qualquer forma institucionalizada de Estado, principalmente em relação às políticas públicas, apresentando-se descentralizado e sem território geográfico, o que Hardt e Negri (2001, p. 348) entendem como sendo “desterritorializante e imanente”, pois as grandes organizações tomaram *status* de multinacionais e escolhem onde querem operar, preferencialmente com carga tributária reduzida e direitos trabalhistas mais flexíveis.

As pressões do capitalismo podem exigir do Estado uma mudança no seu ordenamento jurídico, favorecendo as ações das organizações, ainda que isso decorra com a contrapartida da degradação da natureza e das condições de vida das populações.

Enquanto o Estado se ampara no conceito existencial de território, o capital se situa no campo da desterritorialidade, tornando-se um fenômeno de alta complexidade com os efeitos diretos dessa condição recaindo sobre os povos ocupantes de cada território.

Toma-se como ponto de partida para essa reflexão o entendimento de Gottmann (2012, p. 523) de que “território é uma porção do espaço geográfico que coincide com a extensão espacial da jurisdição de um governo. Ele é o recipiente físico e o suporte do corpo político organizado sob uma estrutura de governo”.

Assim, se o Estado, enquanto agente político em seu território, deve ter a soberania e essa deve ser transcendente, ou seja, deve ser reconhecida por outras nações, como ela (soberania) se assegura na relação direta com o capitalismo? Hardt e Negri (2001, p. 349) dizem que “a transcendência da soberania moderna entra em conflito, dessa maneira, com a imanência do capital”.

Tal indagação remete à compreensão de que um determinado Estado, em seu território, tem a capacidade ou não de escolher suas ações e políticas públicas em favor de sua população. Não se trata de ficar alheio e insulado ao restante das nações, mas atuar de modo que a população não pereça em favor de um projeto econômico de concentração de rendas e enriquecimento de grandes organizações. Ademais, Hardt e Negri (2001) argumentam em sua base conceitual que dentro da própria sociedade civil é o campo de ação da sociedade capitalista em sua imanência. Assim, apresenta que a internalização do capitalismo em um Estado-nação é condição *sine qua non*, para que este possa exercer sua efetiva transcendência entre outros Estados-nação e as entidades transnacionais, onde atingir um reconhecimento internacional está relacionado ao seu poderio econômico.

A partir da possibilidade de autonomia para um Estado, pode-se presumir ou analisar se a soberania é total, relativa ou inexistente. Como há uma predominância no cenário mundial do projeto capitalista, Silva e Silva (2016, p. 53) argumentam que

Tendencialmente, o Estado capitalista na atualidade, em sua face neodesenvolvimentista, concentra suas ações no território a partir de investimentos em megaprojetos, políticas de investimentos em infraestrutura, planejamento e execução de obras com caráter concentrador, pois que, não atendem às reais necessidades das populações que são diretamente afetadas por elas.

Até o início do século passado, para se identificar um país como soberano a questão-chave para análise estava relacionada ao seu território, sua organização

jurídica e principalmente seu povo. No entanto, com as mudanças ocorridas no cenário econômico e a supremacia capitalista, o Estado-nação passou a ser influenciado diretamente em sua organização pelas necessidades do capitalismo.

Os sentidos da democracia se confrontam com os do capitalismo uma vez que o primeiro atende a princípios de igualdade e justiça, sejam eles políticos, econômicos, humanos e sociais; enquanto que o segundo se pauta, essencialmente, pela desigualdade, uma vez que se sustenta na exploração e no lucro de uns sobre outros, promovendo e ampliando a exclusão.

Assim, a democracia em sociedades capitalistas é meramente formal, ou melhor, trata-se de um tipo de democracia liberal, em que a liberdade individual se sobrepõe a direitos coletivos.

A possibilidade de a pessoa manifestar na sociedade as suas escolhas, apontar seus representantes e fazer suas manifestações políticas pode provocar uma sensação de liberdade, que instantaneamente pode colidir com as limitações impostas pelo capitalismo. Cabe apontar que há uma lacuna econômica entre o consumo e a renda, que diz ao trabalhador os locais que ele pode frequentar, aquilo que pode comer, vestir e usufruir, distinguindo-o das demais pessoas em relação ao nível de pobreza ou riqueza que cada um vive. Tal condição se naturalizou e, assim, promove uma falsa sensação de liberdade.

A democracia reúne condições peculiares para seu funcionamento que depende da participação das pessoas para ser considerada de maior ou menor intensidade. Para Wood (2011, p. 174), “somente no capitalismo se tornou possível deixar fundamentalmente intactas as relações de propriedade entre capital e trabalho enquanto se permitia a democratização dos direitos políticos e civis”. Um Estado democrático, pode ser cruelmente capitalista em suas abruptas diferenças econômicas que o sistema contempla e assegura.

...na democracia capitalista, a separação entre a condição cívica e a posição de classe opera nas duas direções: a posição socioeconômica não determina o direito à cidadania – e é isso o democrático na democracia capitalista -, mas, como o poder do capitalista de apropriar-se do trabalho excedente dos trabalhadores não depende de condição jurídica ou civil privilegiada, a igualdade civil não afeta diretamente nem modifica significativamente a desigualdade de classe – e é isso que limita a democracia no capitalismo. As relações de classe entre capital e trabalho podem sobreviver até mesmo à igualdade jurídica e ao sufrágio universal. Neste sentido, a igualdade política na democracia capitalista não somente coexiste com a desigualdade socioeconômica, mas a deixa fundamentalmente intacta (WOOD, 2011, p. 184).

Como aponta Santos (2002, 2005, 2007, 2016), quanto mais intensa a democracia é, mais se presume a igualdade social, tanto política quanto de bem-estar social. Pensamento que vai ao encontro de Wood (2011), que reforça dizendo que o bem-estar social é uma possibilidade de mitigar e afastar as condições degradantes produzidas pelo capitalismo.

Figura 2 – Os reflexos em função das intensidades do capitalismo e da democracia



Fonte: o próprio autor (2020) baseado em Wood (2001) e Santos (2002, 2005, 2007, 2016).

Em suma, o que se pode perceber sobre a figura é que nas paralelas estabelecidas entre as linhas do capitalismo e da democracia as condições sociais são intensamente afetadas, pois “o capitalismo tornou possível conceber uma “democracia formal”, uma forma de igualdade civil coexistente com a desigualdade social e capaz de deixar intocadas as relações econômicas entre a “elite” e a “multidão trabalhadora” (WOOD, 2011, p. 184). A compreensão sobre o termo “democracia formal”, apontado por Wood, reside no campo de análise das garantias jurídicas e políticas de que estas sejam resguardadas, com desigualdade social.

Nesse sentido, Rawls (2002) também argumenta que a igualdade primordial se constitui da concepção política adequada da justiça, e as pessoas que vivem num certo território, regido por esse princípio (da igualdade primordial), têm uma boa razão para afirmar um senso de justiça. Trata-se, evidentemente, da concepção política de justiça, aquela que transborda do texto jurídico para dar suporte às experiências sociais de seu povo.

Em que pese se possa perceber que a autonomia dos Estados-nação, sobretudo daqueles considerados “em desenvolvimento”, com economias frágeis e processos democráticos insipientes, foi flexibilizada e, em alguns casos reduzida - principalmente se relacionados aos países centrais que detêm o poder econômico, submetendo-se em larga escala aos desígnios das agências e organismos internacionais -, há sempre espaços locais para a tomada de decisões e atuação política. Dale (2004) indica que mesmo no cenário atual em que a globalização neoliberal alcança hegemonia mundial, os governos governam.

4.3 A democracia e a participação cidadã

A democracia formal ou liberal no atual estágio de capitalismo globalizado é constituída essencialmente pela igualdade política, que não implica outras formas de garantias, notadamente as de justiça e de igualdade social. A cidadania, nessa perspectiva, é concebida como direito ao voto e ao consumo sendo, não raro, o cidadão considerado como cliente e tendo seus direitos de consumidor preservados, a despeito de direitos efetivos de vida digna.

Nesse sentido, Wood (2011, p. 193) entende que

Grandes segmentos de experiência e atividade humanas e muitas variedades de opressão e indignidade não foram tocadas pela igualdade política. Se cidadania passava a ter precedência sobre outras identidades sociais mais particularizadas, ela estava, ao mesmo tempo, tornando-se de muitas formas inconsequente.

A efetiva participação social que se reflete na noção de cidadania, provoca um entendimento de amplitude da ação social. Contudo, há que se constatar quais são as limitações construídas para o exercício da cidadania, visto que críticas são realizadas sobre a existência de uma cidadania substancial e meramente formal.

A legislação pode ser o campo de realização da cidadania, ou pelo menos o campo de previsão desta. O fato de a lei assegurar formalmente uma cidadania plena cumpre um papel de importância relevante, mas cabe a outros atores assegurar que o exercício seja efetivo.

Para Bendix (1996)

os direitos de cidadania surgem juntamente com o Estado-Nação, e se tornam um símbolo de igualdade de âmbito nacional, com a possibilidade de uma participação ativa das classes baixas no âmbito da política (p.135).

Se a participação efetiva de todos se faz importante dentro do processo democrático, Wood (2011) aponta a necessidade da organização das identidades sociais vulneráveis e excluídas, de modo a não se tornar uma forma circunstancial e acessória de participação, mas como forma de marcar um território de interesses sociopolíticos, com as demandas específicas dos diferentes grupos de interesse, na plenitude usual da democracia.

Como apresentado na figura 2, o capitalismo age inversamente proporcional à democracia, visto que a formalidade jurídica assegura a igualdade política, mas não implica em redução das desigualdades e da exploração em outras esferas.

A democracia se amplia quando propicia a equidade social, quando os sujeitos individuais e coletivos se organizam em torno de propostas comuns que beneficiem o bem público, dando voz e vez aos diferentes, às minorias, aos excluídos, num ambiente social de participação e de cidadania ativas.

As mudanças, ao que se conhece desde a democracia grega até essa sua forma atual, foram muito profundas. Wood (2011) afirma que há um esvaziamento da democracia. Ainda que o conceito seja caro àqueles que defendem a liberdade e a livre escolha, o que se presume é que há uma interferência programada nos efeitos sociais da democracia, ainda que não tenha mutação na condição civil das pessoas.

Nessa condição, Wood (2011, p. 196) entende que não é somente “a alienação do poder ‘democrático’ mas a separação clara entre a ‘democracia’ e o ‘demos’ – ou, no mínimo, o afastamento decidido do poder popular como principal critério de valor democrático”.

Assim, depreende-se que o esvaziamento da democracia é orquestrado dentro do projeto global de capitalismo, como uma condição substancial do seu funcionamento atual, ainda que não seja uma condição exclusiva. Um projeto eficiente para abrandar os movimentos democráticos mais efusivos.

Pode-se conceber a democracia como sendo um instrumento importante na articulação econômica dos países, direcionada de maneira antinatural pelas classes mais abastadas, visto que seu uso natural seria pelas massas. Logo, a manipulação da democracia pelas classes dominantes provoca uma sensação de normalização das coisas, enquanto fenômeno social. A aceitação dessas circunstâncias da democracia foi internalizada pelas massas, sobretudo no Brasil, como um direito passivo, previsto na Constituição Federal de 1988, de poder exercer e se manifestar,

ainda que os resultados sejam mitigados pelas forças articuladas do capitalismo, como no caso da aceitação/obrigação do emprego precarizado em favor do capital privado.

A análise empreendida até o momento demonstra a supremacia do capitalismo sobre a democracia e sobre a cidadania, ou melhor, o projeto atual do capital cria um tipo particular de democracia e de cidadania que, por ser formal, atende ao princípio do direito político e, portanto, cria uma falsa sensação de participação e de liberdade sem, no entanto, garantir outras formas de usufruto de direitos, como se esses fossem naturalmente prerrogativas daqueles que ocupam posições privilegiadas na sociedade.

Entretanto, a desigualdade não é algo natural, é consequência da construção social excludente e, conseqüentemente, ao ser visibilizada poderá romper com o ciclo hegemônico.

Para Hirsch (2017)

se a sociedade civil, no sentido dado por Gramsci, forma o cimento decisivo para a estabilização das condições de dominação capitalista, não obstante, ela constitui também o campo onde podem surgir processos democráticos e movimentos emancipatórios (p.113).

Santos entende que “a democracia representativa constituiu até agora o máximo de consciência política possível do capitalismo. Esse máximo não é uma qualidade fixa é uma relação social” (2013, p. 270).

Se o envolvimento social for intensificado, as políticas públicas tenderão a ser mais equânimes, num movimento contra-hegemônico em favor da maioria.

Intelectual e teoricamente, as possibilidades de conceber uma democracia mais humanizada e menos mercantilista vão surgindo por meio de conferências e pesquisas. Cabe o destaque de uma sugestão que nos é de muita valia neste momento da discussão, onde Wood (2011, p. 248) diz,

Quero agora sugerir que a democracia precisa ser repensada não apenas como categoria política, mas também como categoria econômica. Não estou sugerindo apenas uma democracia econômica entendida como maior igualdade na distribuição. Estou sugerindo democracia como um regulador econômico, o mecanismo acionador da economia.

A proposta de Wood enriquece a discussão, visto que ela propõe uma inversão das condições atuais. Pois, se a economia mudou a democracia, pode-se entender que ela (a economia) regula, em termos, a democracia. A ideia-chave é o protagonismo da democracia, resgatando assim seus princípios originais.

Nessa perspectiva, os grupos marginalizados buscam sua afirmação de gênero, de igualdade racial e étnica, de religião, de cultura, de classe e de saúde ambiental, entre outras, construindo novas formas de cidadania e novas formas de democracia como bens extraeconômicos, independentes de mensuração econômica e com alto valor humanitário e social, na acepção de Wood (2011) e de Hirsch (2017).

Pavimentando essa discussão, Santos (2013) expõe sua posição, onde crê que

A renovação da teoria democrática assenta, antes de mais nada, na formulação de critérios democráticos de participação política que não confinem esta ao ato de votar. Implica, pois, uma articulação entre democracia representativa e democracia participativa. A nova teoria democrática deverá proceder à repolitização global da prática social (p.270).

Santos (2013, p. 270) afirma que “politizar significa identificar relações de poder e imaginar formas práticas de as transformar em relações de autoridade partilhada”. Evidentemente, uma reorganização dessa natureza exige um projeto audacioso, com pessoas que façam uma frente política voltada necessariamente para o resgate da democracia social.

A democracia é percebida por Sen (2011, p.282) como uma possibilidade de observar o mundo pelos olhos de outras pessoas, uma prática mais conhecedora da realidade, sobretudo em países ditos “emergentes” pela economia global, como no caso do Brasil.

Bauman (2007), por sua vez, entende que apesar da liquidez das relações sociais pós-modernas, a democracia tem um papel significativo na promoção da sensação de segurança social, predominante pela organização de mecanismos legais, principalmente aqueles destinados à garantia da vida. “Não podemos estar seguros de nossos direitos pessoais se não formos capazes de exercer direitos políticos e fizermos essa capacidade pesar no processo de elaboração de leis” (BAUMAN, 2007, p. 68).

Concorda-se com Wood (2011) quando ele analisa que o Estado pode reverter a condição com um nítido rompimento em relação ao sistema econômico, e dizer até onde a economia adentra na sociedade sem afetar as vidas que ali estão de forma degradante, mas há, sem dúvida, a necessidade de os grupos oprimidos se organizarem em torno de suas demandas, apoiados pelos movimentos da sociedade identificados com as lutas sociais, com a justiça e com a igualdade.

4.4 Democracia, educação e políticas públicas no Texto Constitucional de 1988

4.4.1 Ordenamento político e legal da educação superior no Brasil

As políticas públicas são constituídas por normas (leis, decretos, portarias), programas, projetos e ações, tanto no âmbito do Estado quanto no âmbito do governo.

Para Oliveira (2011, p. 329)

Considera-se que políticas de governo são aquelas que o Executivo decide num processo elementar de formulação e implementação de determinadas medidas e programas, visando responder às demandas da agenda política interna, ainda que envolvam escolhas complexas. Já as políticas de Estado são aquelas que envolvem mais de uma agência do Estado, passando em geral pelo Parlamento ou por instâncias diversas de discussão, resultando em mudanças de outras normas ou disposições preexistentes, com incidência em setores mais amplos da sociedade.

Essa distinção é importante haja vista que as políticas de Estado, além de serem submetidas ao escrutínio público por meio das discussões e embates que ocorrem no âmbito do parlamento, são de caráter amplo, afetam vários segmentos da sociedade e não podem ser alteradas por decisão unilateral de um dado governo, adquirindo, portanto, características de maior duração, alcance e impacto, permitindo certa estabilidade do ponto de vista dos direitos públicos. Nesse cenário destacam-se a Constituição Federal de 1988 e as Leis complementares que a normatizam, no caso da educação a Lei de Diretrizes e Bases da Educação/1996.

Entretanto, cabe destacar que a materialidade de uma política de Estado depende, em boa medida, de instâncias locais, tanto no que se refere a sua interpretação quanto a sua inserção na agenda política de um dado governo ou instituição. Souza (2006), citando Dye (1984), sintetiza a definição de política pública como o que o governo escolhe fazer ou não fazer.

Nessa direção, as políticas públicas educacionais, como assinala Azevedo (2004), representam um campo próprio no qual determinadas estratégias são adotadas por agentes envolvidos em diferentes espaços decisórios até a sua materialização na realidade educacional, em um dado período histórico e dentro de uma totalidade maior, carregados por interesses, embates e estratégias.

Em relação às normas, cabe destacar que a sua análise é multilateral e há distintas formas de uso e aplicação. Assim, como a universidade é um órgão integrante da administração pública, ainda que tenha autonomia (relativa) em suas ações, não se desata do respeito ao direito administrativo¹⁵, sendo esse, então, o regulador de suas ações que serão ora de poder vinculado, ora de poder discricionário.

Assim, as normas podem ser analisadas como aquelas que o Estado apresenta, aquelas que a universidade constrói, e como essas possibilidades normativas envolvem os atores do processo de gestão da universidade, bem como na condução das políticas públicas frutos desse processo.

A existência de dispositivos normativos para universidades e serviços públicos de maneira geral indica que há necessidade de um ordenamento que assegure, de forma equitativa, o cumprimento do papel das instituições e dos agentes públicos no atendimento às demandas da sociedade.

Esse aparato que aqui será denominado de “elementos normativos” são frutos de processos de abertura política e de participação representativa. As normas vigentes foram estruturadas no contexto de democratização política e social, após o movimento popular vivenciado na segunda metade da década de 1980 e o retorno das eleições diretas em todos os níveis. Assim, historicamente reúne elementos de discussão plural.

Esse aparato que aqui será chamado pelo sentido amplo de “elementos normativos” são frutos de um processo democrático, ainda que possa ser questionado qual o nível de democracia que carregam. Praticamente toda a conjuntura foi estruturada após o processo de abertura à democracia, após o movimento popular vivido em 1988 e que garantiu o retorno das eleições diretas em todos os níveis, o que historicamente reúne elementos de discussão plural.

Após a promulgação da CF/88, abriu-se a discussão para a nova LDB (entre 1988 e 1996), sendo uma das propostas organizada pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, que foi apresentada na Câmara dos Deputados. E uma segunda proposta que partiu da iniciativa dos senadores Darcy Ribeiro, Marco Maciel e Maurício Correa e que foi desenvolvida com o MEC.

¹⁵Para um maior conhecimento sobre essa temática, sugere-se a obra de Meirelles, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro - 44ª Edição.

A proposta organizada pela sociedade civil tinha como intencionalidade uma educação com maior liberdade e menor concentração de decisões nas mãos do Estado, a verdadeira gestão social do sistema de ensino, uma configuração capaz de promover democracia, ramificada em todos os setores e níveis do ensino.

Em análise o que se pode inferir desse conjunto normativo é que a ideia central desde 1988, se consolida na necessidade máxima da garantia do ensino gratuito oferecido pelo setor público e que é oportunizado por meio de políticas públicas.

Vale a discussão que mesmo antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, os movimentos sociais já refletiam sobre o papel do Estado na educação, os profissionais da educação em debates chegaram à produção de documentos que influenciaram a CF/88, como no caso da Carta de Goiânia.

O capítulo da Educação na Constituição de 1988 (artigos 205 a 214) deve muito aos persistentes movimentos que atuaram em defesa da escola pública no Brasil. É emblemática desse processo a Carta de Goiânia, resultante da IV Conferência Brasileira de Educação (CBE), realizada sob a temática “Educação e Constituinte”, em Goiânia, entre 2 e 5 de setembro de 1986, ou seja, poucos meses antes da abertura do processo da Constituinte. (ADRIÃO *et al*, 2018, p. 811)

A Carta Magna de 1988 foi concebida em uma ambiência de movimentos democráticos, de forças políticas e sociais, uma clara pretensão de liberdade política, de segurança jurídica e de construção de uma democracia com a plena validade da palavra, sem a militarização das e nas ações públicas, das políticas do Estado e da sociedade. Devido ao apelo social para a volta da democracia e impulsionada pela Constituinte de 1988, especificamente no que pauta a educação, a Carta Magna reservou no art. 205 que a educação “será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade”. Assim, já elevava em destaque a importância da sociedade para a organização da efetiva liberdade.

Os princípios da educação foram registrados no art. 206, e em todo o seu discorrer a democracia se faz presente, pois sobressaem os elementos como igualdade, liberdade, pluralismo e gratuidade, além da gestão democrática, como segue:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

[...]

Haveria, assim, a possibilidade de se trabalhar concepções pedagógicas diferentes e principalmente trabalhar com a colaboração da sociedade na gestão democrática de tal modo que a comunidade assumiria (a partir de 1988) ter formalmente condições de se organizar em reuniões e propor, com base em realidades e necessidades, uma política de gestão da educação em nível local, regional e nacional.

No que tange exclusivamente às universidades, foi reservado o artigo 207, que aponta os elementos já praticados entre o ensino e a pesquisa de características humboldtianas, e ainda a extensão, como conceito trazido das universidades americanas, sobretudo após a reforma universitária de 1968.

A manutenção dos princípios humboldtianos são basilares para uma universidade, que tem como preocupação central desenvolver suas atividades de ensino, pesquisa e extensão, enquanto que o financiamento, bem como a organização das políticas públicas, é originariamente de responsabilidade do Estado, já que este tem a primazia do poder imperativo arrecadador (aquele que tributa) e de assegurar a educação ao seu povo.

Detalha-se no Art. 207 que “As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”.

4.4.2 As políticas públicas para o ensino superior no Brasil

O Brasil tem uma população de jovens entre 15 e 19 anos estimada em 15,5 milhões de pessoas. Considerando a idade até 24 anos essa população ultrapassa 32,5 milhões de pessoas¹⁶, em idade de ingresso ou mesmo já cursando o ensino superior. No entanto, considerando as desigualdades sociais brutais que incidem sobre as condições de escolarização da população, muitos com experiências de pobreza extrema sequer conseguem concluir o ensino fundamental.

¹⁶ IBGE: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9109-projecao-da-populacao.html?=&t=resultados>

O Censo escolar aponta para uma aprovação de 88,3% dos alunos que conseguem chegar ao 9º ano do ensino fundamental. Outro aspecto relevante que se apresenta no Censo é que apenas 38% dos alunos do ensino fundamental conseguem progredir de série e concluir a etapa sem reprovação ou desistência em alguma das séries antecedentes¹⁷. Ainda abordando o Censo Escolar, as informações de 2018 apontam que foram 27,5 milhões de matrículas no ensino fundamental, 8,5 milhões no ensino médio e também 8,5 milhões no ensino superior, somando-se instituições públicas e privadas em ambos os níveis de ensino.

A partir dos anos 2000, com as políticas educacionais inclusivas - notadamente voltadas ao acesso e permanência no ensino médio, antes destinadas prioritariamente ao ensino fundamental, e com a expansão das vagas e formas de ingresso na educação superior -, associadas às políticas sociais de redução da pobreza, a universidade pública passou a receber um público maior, diversificado e oriundo das camadas populares, reduzindo, em parte, a distorção histórica de alunos de escola pública que a ela não tinham acesso.

Assim, várias políticas de governo, associadas à ideia central contida nas políticas de Estado (CF, LDB) da educação como direito, possibilitaram a ampliação do acesso para jovens de diferentes culturas, etnias, raças, origens sociais e econômicas.

Dessa forma, grande parte daqueles que chegavam às universidades em condições econômicas menos favorecidas, acabavam desistindo e muitas vezes cumprindo um papel na sociedade que reproduz aquilo que os pais fizeram, não por escolha, mas por imposição do sistema capitalista e reprodução sociocultural do projeto.

Desse modo, o governo, quando democrático, trabalha para mitigar essas diferenças sociais, trazendo a equidade em praça pública por meio das políticas sociais, em ocasião, aquelas destinadas ao ensino superior. O governo federal na gestão de Luiz Inácio Lula da Silva traçou o planejamento para o desenvolvimento do ensino superior no país com perspectiva de médio prazo. Notadamente o REUNI, no decreto 6.096/2007, manifesta-se como parte desse plano, e em seu art. 1º é descrito “com o objetivo de criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação [...]”.

¹⁷ Censo Escolar 2017: <http://portal.mec.gov.br/docman/janeiro-2018-pdf/81861-divulgacao-censo-2017-vi-pdf/file>

Como consequência do plano de expansão do ensino superior no Brasil (REUNI), o governo federal direciona sua atenção para o corpo discente, parte fundamental dessa estrutura de ensino. Especificamente para esse público coloca à disposição o Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), um marco histórico nas políticas públicas para a educação superior do Brasil, a conjunção desses dois programas.

Desse período de gestão federal transpareceu uma intensa necessidade de promover a real democracia, que transbordasse do texto jurídico, que é de suma importância, mas que abrangesse a vida das pessoas em meio às experiências de seus cotidianos. Assim, o decreto 7.234/2010 - PNAES nasceu com uma filosofia de promoção social, abrangente e inclusiva, destacando no art. 2º, seus objetivos como sendo:

- I – democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal;
- II - minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior;
- III - reduzir as taxas de retenção e evasão; e
- IV - contribuir para a promoção da inclusão social pela educação.

A democracia tomou uma denotação de equidade e justiça social, visto que a população menos favorecida poderia ter condições mais justas de permanecer nas universidades e, desse modo, o ensino superior assumiu uma possibilidade de transformar significativamente a sociedade brasileira.

Enquanto isso, o REUNI trabalhou aspectos estruturais como ampliação de número de vagas e instalações físicas, e o PNAES, por sua vez, tinha como missão assegurar possibilidades diversas para a manutenção dos alunos dentro das instituições até a conclusão dos cursos.

Para não cometer o erro de simplificar excessivamente a finalidade do REUNI, cabe tratá-lo em suas funções além das estruturais já destacadas, de modo que o decreto 6.096/07-REUNI se apresenta como um programa com diretrizes que buscam no público estudantil suas insuficiências mais contundentes, de forma que estão apontadas como sendo:

Art. 2º O Programa terá as seguintes diretrizes:

- I - redução das taxas de evasão, ocupação de vagas ociosas e aumento de vagas de ingresso, especialmente no período noturno;
- II - ampliação da mobilidade estudantil, com a implantação de regimes curriculares e sistemas de títulos que possibilitem a construção de itinerários formativos, mediante o aproveitamento de créditos e a circulação de estudantes entre instituições, cursos e programas de educação superior;

III - revisão da estrutura acadêmica, com reorganização dos cursos de graduação e atualização de metodologias de ensino-aprendizagem, buscando a constante elevação da qualidade;

IV - diversificação das modalidades de graduação, preferencialmente não voltadas à profissionalização precoce e especializada;

V - ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil; e

VI - articulação da graduação com a pós-graduação e da educação superior com a educação básica.

O texto apresenta preocupações diversas como o problema da evasão nos cursos noturnos, tendo em vista que o aluno que busca tais cursos geralmente é aquele que assume compromissos profissionais durante o dia e tem exclusivamente a noite para se dedicar aos estudos. Sendo, assim, exaustivo para o estudante assumir a tenacidade que exige o curso superior, ainda mais após oito horas ou mais de trabalho. Nesse caso, a taxa de evasão se reflete numa condição social e econômica, não especificamente em um fenômeno acadêmico de origem no ensino/aprendizagem.

A amplitude das ações públicas no ensino superior surtiu efeitos sobre a ideia básica de resultados do ensino superior, pois influenciou diretamente em indicadores como as “taxas de sucesso”, uma vez que trouxe, além da discussão, a possibilidade de solução para eventos sociais antes negligenciados pelo poder público e que colocavam a universidade como uma instituição elitista no cenário de um país, com a maior parte da população pobre e marginalizada.

Esse modo de política pública assumiu um raio de ação, de contexto macro, além das paredes da instituição onde ela se manifesta. Presumivelmente, um sinal de que foi pensada e desenvolvida com uma perspectiva de mudança de médio e longo prazo, pois seus efeitos passaram a ser irradiados inicialmente em famílias, comunidades, cidades, regiões e, num espaço de tempo maior, em todo o país. Assim começaram as mudanças do REUNI e PNAES. Destaca-se também o tamanho do projeto contemplado a seguir pelo decreto 7.234/2010 - PNAES:

Art. 3º O PNAES deverá ser implementado de forma articulada com as atividades de ensino, pesquisa e extensão, visando o atendimento de estudantes regularmente matriculados em cursos de graduação presencial das instituições federais de ensino superior.

§ 1º As ações de assistência estudantil do PNAES deverão ser desenvolvidas nas seguintes áreas:

- I - moradia estudantil;
- II - alimentação;
- III - transporte;
- IV - atenção à saúde;
- V - inclusão digital;
- VI - cultura;
- VII - esporte;

- VIII - creche;
- IX - apoio pedagógico; e
- X - acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação.

Em vigor e com uma abrangência ampla, as ações de assistência têm representado uma garantia relevante para que o aluno se mantenha na universidade, mesmo nas condições mais adversas que possa se encontrar. Representa um avanço significativo no sentido de fortalecer a democracia dentro das IES, visto que se passa a olhar e atender não apenas uma elite privilegiada em sua formação, mas também camadas menos favorecidas e até mesmo marginalizadas na conjuntura econômica atual.

A seguir, no capítulo referente a metodologia, tem-se uma breve apresentação das cinco instituições de ensino superior federais, sujeitos da pesquisa, como forma de primeiro contato direto com a amostra da pesquisa.

Primeiro se realizou uma análise geral dos documentos orientadores da política de cada instituição, constituída pelo Plano de Desenvolvimento Institucional e Projeto Pedagógico Institucional, trabalhando com as categorias de análise orientadas pelos eixos investigativos, discutindo nas unidades investigativas: As políticas públicas e o Planejamento das Universidades Federais; A manifestação do sistema econômico no planejamento e gestão das Universidades Federais; Os elementos democráticos no Planejamento e na gestão Universitária; A autonomia nas ações da Universidade Federal e Prioridades de desenvolvimento no planejamento e gestão da Universidade Federal.

Foi possível explorar dos documentos disponíveis nos sites institucionais, cotejando com os processos de ingresso, número de alunos de graduação e de pós-graduação, políticas de inclusão dos estudantes e processos de participação, bem como com as condições sociais e econômicas de cada região. Por fim, faz-se uma discussão entrelaçando os achados nas cinco instituições. Este procedimento metodológico, embasado na análise de conteúdo, visa compreender as formas e procedimentos de democracia existentes nas IFES, vinculadas aos diferentes contextos, no sentido de apreender as especificidades, as aproximações e as relações entre contexto local, políticas de Estado e de governo para a educação superior e políticas institucionais. Reitera-se que não se trata de uma análise comparada, mas de uma análise crítico-descritiva, com o intuito de contribuir para o

estudo e aprofundamento da democracia nas universidades públicas federais brasileiras.

Capítulo V - Metodologia

Neste capítulo foram aclarados os aspectos da pesquisa segundo a sua abordagem quanto aos fins, no que se refere à unidade de análise e aos sujeitos, bem como em relação aos instrumentos de coleta e a forma de tratamento dos dados.

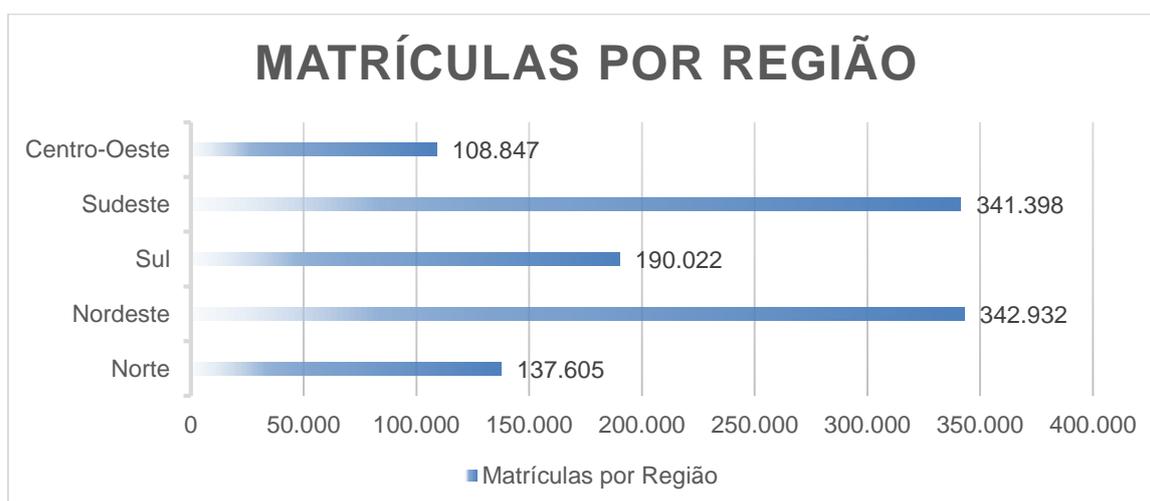
O universo de investigação foi composto por um total de 05 universidades federais, uma de cada região do Brasil. As IFES são distribuídas regionalmente conforme o quadro abaixo:

Quadro 3 – Distribuição das Universidades no Brasil.

Região	Quantidade de IES	Matrículas	Concluintes
Norte	10	137.605	19.099
Nordeste	18	342.932	37.801
Sul	11	190.022	22.442
Sudeste	19	341.398	43.103
Centro-Oeste	5	108.847	13.525
TOTAL	63	1.120.804	135.970

Fonte: INEP, dados do censo de 2017, adaptado pelo autor (2019).

Gráfico 7 - Apresentação das matrículas efetivadas por região



Fonte: INEP, dados do censo de 2017, adaptado pelo autor (2019).

Considerando que a universidade é uma instituição educacional situada numa dada sociedade, ela é produto do contexto e das políticas formuladas e materializadas, mas é também produtora de conhecimento e indutora de políticas, dadas as suas funções e fins sociais. Assim, para se ter a dimensão da intensidade democrática das universidades públicas federais, as influências que incidem sobre as suas configurações e formas de atuação, além dos seus impactos na democratização da sociedade, selecionou-se uma instituição de cada região do país, recaindo a escolha nos estados com maior desenvolvimento econômico, identificados por meio do PIB, intencionando verificar as relações entre economia e educação e as universidades de maior parte em cada região.

Buscou-se verificar como a universidade organiza-se para manter sua autonomia e assegurar a pluralidade de ideias, bem como o cumprimento de políticas públicas inclusivas, dentro do contexto capitalista, por meio da análise dos documentos institucionais.

Partindo desse elemento direcionador, buscou-se no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE as informações mais recentes referentes ao Produto Interno Bruto dos estados e conseqüentemente das regiões:

Quadro 4 – PIB por Região em 2017.

Sudeste	3.480.767.000.000,00
Sul	1.121.718.000.000,00
Nordeste	953.213.000.000,00
Centro-Oeste	659.759.000.000,00
Norte	367.862.000.000,00

Fonte: IBGE em 2020.

Constata-se que as regiões brasileiras apresentam com bastante disparidade em relação ao PIB, principalmente a Região Sudeste em relação às demais. As Regiões Sul e Nordeste estão mais próximas em valores econômicos. As Regiões Centro-Oeste e Norte ficam nas últimas posições, respectivamente.

Além do setor de serviços/tecnológico (o que mais valor agrega ao PIB)¹⁸, a agropecuária e o setor industrial desenvolvido também são propulsores da economia

¹⁸ IBGE disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/1846#/n1/all/v/all/p/-1/c11255/90687,90691,90696,90705,90706,90707,93404,93405,93406,93407,93408,102880/l/v,,c11255+t+p/resultado>.

nessas regiões. Ainda que o agronegócio desenvolvido no Centro-Oeste e no Norte seja um importante elemento no PIB nacional, não representa proximidade em valores com as regiões destacadas.

Quadro 5 – Produto Interno Bruto.

ESTADO	PIB em 2017
Estado do SE	2.119.854.000.000,00
Estado do S	423.151.000.000,00
Estado do NE	268.661.000.000,00
Estado do CO	244.683.000.000,00
Estado do N	155.195.000.000,00

Fonte: IBGE em 2020.

Após a definição dos estados, partiu-se para a definição da universidade que seria objeto de investigação em cada unidade federativa. Definiu-se que a universidade com o maior número de alunos seria o critério de seleção, tendo em vista o contexto que abarca uma universidade de maior porte, como maior número de atores envolvidos, disputas relacionadas às políticas internas, ao orçamento, dentre outros fatores que dão o curso do planejamento da instituição, bem como sua presença na sociedade.

Assim, atendendo aos elementos supramencionados, foram apontadas as seguintes universidades:

Quadro 6 – Universidades selecionadas para o estudo.

Região	Nome	Discentes	Fundação
Centro-oeste	Universidade do Centro-Oeste	48.045	1962
Norte	Universidade Federal do Norte	61.520	1957
Nordeste	Universidade Federal do Nordeste	45.967	1946
Sul	Universidade Federal do Sul	38.543	1934
Sudeste	Universidade Federal do Sudeste	26.935	1968

Fonte: *Sites das universidades acima citadas (2020).*

As universidades em evidência nesse quadro totalizaram juntas 221.010 alunos de graduação e pós-graduação no ano de 2018, o que representou 19,72% das matrículas realizadas pelas universidades federais em todo Brasil no mesmo período.

Optou-se por não identificar os nomes das universidades pesquisadas, tratando-as pela região que representam na pesquisa.

A seguir, uma contextualização das universidades selecionadas pelos critérios de escolha destacados anteriormente, de modo descritivo e correlacionado aos elementos de pesquisa, quais sejam: democracia, gestão universitária e Estado.

5.1 Breve apresentação das universidades que constituem a amostra da pesquisa

A UNIVERSIDADE FEDERAL DO NORTE

Após 63 anos de sua fundação, atendeem 2020 o número de 61.520 alunos em 535 cursos de Graduação, 68 cursos de Mestrado, 37 cursos de Doutorado, além de 45 cursos de Especialização, distribuídos em todo o território do estado em diversos *campi*.

Com um porte considerável no cenário nacional e internacional, a UF do Norte conta com um total de 2.488 professores e 2.539 técnicos administrativos em atividade no ano de 2019, PDI 2016-2025.

Dentro do contexto histórico da instituição o planejamento dos gestores foi pela ampliação da universidade em pontos estratégicos distribuídos pelo estado, chegando em 2020 ao total de 12 *campi*.

Ao se expandir por meio dos *campi* para o interior do estado, a UF do Norte está promovendo uma alternativa aos moradores daquela região e mostrando que não necessariamente precisa acontecer a migração do interior para a cidade para que se consiga ter acesso ao conhecimento. (PDI 2016-2025).

A Universidade do Norte experimentou um crescimento acelerado nas primeiras duas décadas deste século. Segundo o PDI 2016-2025 (p. 22), houve um aumento de 65% do número de vagas para alunos, pluralizando e difundindo a ciência pelo norte do país. Esse crescimento foi atribuído, em grande parte, ao Programa de Apoio à Reestruturação e Expansão das Universidades – REUNI.

Por mais que deva ter a autonomia funcional, as universidades têm total dependência da instituição mantenedora que é a União. Para o ano de 2019, o governo federal destinou para execução o valor de R\$ 1.533.517.723,32, (um bilhão,

quinhentos e trinta e três milhões, quinhentos e dezessete mil, setecentos e vinte e três reais, com trinta e dois centavos), segundo o portal eletrônico dessa IFES (2020). Esse valor foi destinado para a manutenção dos seus principais segmentos assim distribuídos:

- Institutos: 15
- *Campi*: 12
- Escola de Aplicação: 1
- Escola de Música: 1
- Escola de Teatro e Dança: 1
- Hospitais Universitários: 2
- Núcleos: 9
- Polos EaD: 32

Fonte: *Site* institucional, 2020

Essa configuração deixa a instituição do Norte na posição de maior universidade da Região Norte do país, e propicia o funcionamento de 803 projetos de pesquisa em andamento e outros 1.111 concluídos em 2020. Essas ações de pesquisa envolveram 1.310 professores e 64 técnicos.

A instituição, além da pesquisa e do ensino, também se mostra bem engajada nas atividades de extensão, já que em 2019 atendeu um total de 113.115 pessoas, com o funcionamento de 53 programas de extensão e 725 projetos.

Um aspecto que ganhou muita importância no programa de expansão do ensino superior, REUNI, foi o elemento democrático intrínseco na ideia desse projeto, não somente com a ampliação de oportunidades de cursos e vagas, mas também com a manutenção dos alunos nos cursos. Nessa condição, a UF do Norte no ano de 2019 contava com 17.689 alunos recebendo algum tipo de assistência estudantil, PDI (2016-2025).

A UNIVERSIDADE FEDERAL DO NORDESTE

Assim como a maioria das instituições de ensino superior no Brasil, o começo da UF do Nordeste ocorreu agregando outros cursos superiores já consolidados.

A universidade em si é um elemento democrático basilar da sociedade. Já entre 1946 a 1961, na gestão do primeiro reitor, beneficiou-se da conjuntura local,

tanto cultural e artística quanto política, que era a favor da redemocratização do país (PDI 2012-2016, p. 6), contrapondo-se politicamente ao que vivia o Brasil, uma vez que a partir de 1946 o presidente eleito foi Eurico Gaspar Dutra, proveniente do meio militar, e que conduziu o país até 1951.

Em um dossiê sobre a Era Vargas, realizado pela própria Fundação Getúlio Vargas (2020), destaca-se que Dutra,

Em dezembro de 1936, foi nomeado ministro da Guerra. Nesse posto, cumpriu papel decisivo, junto com Vargas e com o general Góis Monteiro, no fechamento do regime, que levou à instauração da ditadura do Estado Novo, em novembro de 1937. Nesse processo, colaborou ativamente na divulgação de uma suposta ameaça comunista e no afastamento do governador gaúcho Flores da Cunha, último obstáculo à concretização do golpe.

Tal relato aponta para a perspectiva autoritária existente no país e para a postura institucional contrária ao regime, traçando um perfil de luta democrática naquele momento de sua criação e nos anos subsequentes.

Como todas as universidades federais que atravessaram, com resistência, o período de ditadura militar, na instituição do Nordeste também ocorreram episódios onde os estudantes e professores foram silenciados. Em relatos históricos sobre os estudantes da UF do Nordeste, no ano de 1969, há menção sobre a proibição de realizar matrículas de alunos. Segundo Cavalcanti Júnior (2018, p. 298),

antecedeu o que posteriormente ficou conhecido como Decreto 477, o qual proibia qualquer tipo de manifestação política, como greves, passeatas entre outras ações no interior de escolas e universidades, onde os envolvidos perderiam o direito de se matricular durante três anos.

Os últimos planos de desenvolvimento (2008-2010), (2012-2016) e (2018-2022) apontam que o REUNI foi um divisor de águas na história institucional, alinhando o trabalho da comunidade acadêmica ao planejamento do governo federal, proporcionando desde 2007 o crescimento do ensino, da pesquisa e extensão.

Em 2018, a Instituição registrou 39.795 matrículas em 106 cursos de graduação diurnos e noturnos. Na pós-graduação, foram 6.172 matrículas em 143 cursos. Em relação ao quadro funcional, destaca-se a proporção de docentes do quadro permanente com doutorado, que aumentou de 69,4%, em 2014, para 80,6%, em 2018. Nesse mesmo período, entre os servidores

técnico-administrativos, a proporção de pós-graduados aumentou de 37,7% para 51,2%.

Assim, foi cultivada pela gestão interna da comunidade acadêmica a probabilidade de uma universidade que tenha mais as características do povo regional e brasileiro por consequência, mais inclusiva, mais cultural e mais diversa.

A UNIVERSIDADE DO SUDESTE

O estado em que se localiza a universidade foi um dos primeiros a instalar a instituição no país, e quando se trata do modelo humboldtiano foi necessariamente o primeiro.

No entanto, apenas no ano de 1968 foi criado o documento para a instalação da UF do Sudeste. Após 2 anos estaria em pleno funcionamento, recebendo 96 alunos para os cursos de Engenharia de Materiais e Licenciatura em Ciências, (PDI 2013-2017).

Desde o princípio, a coordenação da Instituição do Sudeste já demonstrou ser um pouco diferente das demais pois tinha sua gestão conduzida por um conselho de curadores externos à universidade, sendo que tal modelo perdurou até o ano de 1978. Segundo os relatos históricos do PDI 2013-2017, essa foi a forma mais orgânica para atender aos anseios da sociedade.

Os fatores para tais apontamentos do PDI 2004 foram evidenciados conforme se explanava o histórico dessa universidade, quando retrata que “ela atendia, à época, a interesses particularmente políticos e empresariais e, além disso, surgia no período ditatorial, sofrendo as marcas daquele tempo” (PDI 2004, p. 7). Logo, ainda que de forma superficial, tornaram-se perceptíveis os interesses na sua criação.

Então, a função do conselho de curadores, ao que se apresenta, era de manter a condução da vida universitária dentro de estrito controle de aliados do governo militar. Para Lana (2015, p. 45), a UF do Sudeste foi a “criação de uma instituição pública de ensino superior fundada nos interesses políticos de membros da oligarquia local do município, alçados à condição de representantes legislativos (UDN/ARENA)”. Desses homens abastados vieram figuras importantes para a função de curadores dessa UF, aplicando as ideias liberais de alinhamento da economia com o capitalismo internacional.

Constata-se que a UF do Sudeste teve uma trajetória pouco pacata quando o assunto é a gestão democrática, pois, com o passar dos anos e a presença de um reitor, os conflitos com o conselho de curadores foram inevitáveis. Esses episódios não são relatados nos campos históricos dos Planos de Desenvolvimento Institucional, mas em pesquisas acadêmicas pode-se escavar informações substanciais sobre os anos 70, 80 e 90 no que tange à gestão institucional.

A UF do Sudeste não teve um berço florido para seu nascimento, ao contrário, teve um cenário fortemente disciplinado e inflexível pelo regime de ditadura militar, atrelado à tentativa de fortalecimento do capitalismo da indústria e do comércio nos anos 70.

O corpo acadêmico é constituído por 26.935 alunos distribuídos em 67 cursos de graduação e 52 programas de pós-graduação. Outros números referentes ao ano de 2018 foram obtidos pelo *site* institucional em 2020.

A funcionalidade dessa instituição conta com 1.245 professores em seu quadro e um total de 1.000 técnicos administrativos. Tem pesquisas conhecidas no Brasil e no exterior e atualmente conta com 402 grupos certificados.

Há também uma prática de extensão intensa com 1.056 atividades e 53 programas com abertura social, visando integrar a sociedade onde a UF do Sudeste está presente. Para seus alunos há uma adesão aos programas federais destinados à assistência/permanência estudantil, como: bolsas concedidas para permanência, um total de 292, alimentação 2.341 e moradia 1.947, *site* institucional em 2020.

A UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL

A universidade do Sul nasceu da reunião de cursos já consolidados do início do século XX, mas foi em meados desse mesmo século que seu crescimento ganhou apoio político mais intenso.

No período de avanço estrutural do país com Juscelino Kubitschek, com importantes avanços na área industrial e com o crescimento do conhecimento técnico e da prática laboral, houve uma impulsão da procura pela educação superior. Em discurso na Universidade do Sul no ano de 1958, registrado em seus anais científicos (p. 153), Juscelino falou sobre seu plano de desenvolvimento estrutural do país onde frisou que “o progresso material de um país não se faz sem o seu correspondente progresso intelectual. É aquele antes um resultado deste. Daí o

empenho do meu governo em prestigiar todos os núcleos de formação universitária...”.

As palavras de Juscelino foram tão concretas nesse discurso quanto as realizações nos anos seguintes daquilo que pronunciou, pois afirma Oliven (1990, p. 81,) que

Os anos 1950 e 1960 foram de grande expansão no ensino superior no Sul. Um indício de tal crescimento é dado pelo número de matrículas. Enquanto em 1950 o total de estudantes matriculados em cursos superiores no estado era igual a 3.853, em 1965 esse valor havia aumentado quase 500%, correspondendo a 18.628 matrículas.

O crescimento era um elemento muito presente em tudo aquilo que Juscelino idealizava como plano de gestão do Brasil, como no caso da construção de Brasília e do pólo industrial automobilístico de São Paulo. As universidades estavam atendendo um papel social de formação de profissionais em áreas diversas para a consolidação da sociedade brasileira.

Contudo, já em meados de 1964, veio a ditadura militar e muita coisa mudou até a promulgação da Constituição Federal de 1988. Sobretudo nas universidades, como no caso da UF do Sul, que já tinha uma história de solidez e crescimento nesse momento no cenário nacional.

Sendo as universidades personagens plurais na história do Brasil, não havia outra possibilidade senão deflagrar diversas formas de manifestações políticas tornando-se, assim, alvo frequente de repressão militar em forma de governo, o qual nessa ocasião já era o mantenedor das universidades, o que em grande medida colocava esse mesmo governo como um interventor direto das políticas nacionais em época de ditadura.

De modo que já em 1964 havia sido instalada na UF do Sul uma Comissão Especial de Investigação Sumária – CEIS, com o intuito de cumprir as mais restritas ordens do governo federal. Segundo Mansan (2009, p. 78),

Na UF do Sul, um dos resultados da “Operação Limpeza” foi o expurgo de dezoito professores da universidade, afastados sumariamente em fins de setembro de 1964, com base nas “investigações” levadas a cabo pela CEIS, criada na universidade, em 18 de maio daquele ano, por ordens do Ministro da Educação e Cultura Flávio Suplicy de Lacerda.

Com severas restrições para as manifestações políticas e ideológicas, sobretudo as comunistas, e de modo mais generalizado as de esquerda, o país seguia um rígido caminho para a reforma do ensino superior em 1968. De modo que

não poderia haver qualquer manifestação contrária ao plano de governo militar, para não sofrer represálias, o que de fato colocava uma pedra sobre o exercício democrático nas universidades federais em meados dos anos 60 e seguintes.

Atualmente, a UF do Sul conta com 38.543 alunos (graduação e pós graduação), distribuídos em 102 cursos de graduação, sendo que 82% dos cursos são bacharelados e 18% licenciaturas. Tem, ainda, em seus programas de pós-graduação, 79 mestrados acadêmicos, 9 mestrados profissionais, 72 doutorados e 168 especializações. Segundo o site da própria instituição (em 2020), a UF do Sul é uma das maiores do país, não apenas pelo número de alunos, mas pela representatividade social que alcança com seus projetos de extensão, conforme relatório de gestão de 2018 (p. 67).

Nas pesquisas, notáveis tanto no cenário nacional como internacional, essa instituição tem 838 grupos de pesquisa com 5.452 trabalhos em andamento. Sobre as inovações, foi responsável por produzir 46 patentes e 13 softwares, segundo seu relatório de gestão de 2018 (p. 67).

Os números relacionados à extensão também são representativos em 2018, pois constata que foram realizados 2.408 programas e projetos com 53.917 pessoas envolvidas, sendo um total de 2.433 docentes, 854 técnicos administrativos e 8.016 alunos, de acordo com notas do relatório de gestão 2018.

A política pública federal de assistencialismo estudantil é uma parte efetiva do exercício da UF do Sul, pois os números apresentam 7 restaurantes universitários que serviram 1.634.718 refeições em 2018, 542 alojamentos para estudantes, dentre os outros benefícios como transporte, creche, moradia, material de ensino, saúde mental e auxílio alimentação, o que reforça a política de manutenção dos alunos dentro da instituição, conforme relatório de gestão 2018.

UNIVERSIDADE DO CENTRO-OESTE

A universidade do Centro-Oeste nasceu com um projeto interessante de interdisciplinaridade entre os cursos de formação, agrupando os anos iniciais em disciplinas comuns aos diversos cursos, evitando a repetição de conteúdos e assegurando a mobilidade entre os docentes, provocando uma maior interação da comunidade acadêmica, conforme PDI (2018-2020).

Porém, logo após sua criação, tem início a ditadura militar (1964), sendo a instituição um dos pontos mais atingidos pela truculência das ações. Conforme relatado no PDI 2018-2022, a UF do Centro-Oeste foi

Três vezes ocupada por militares e constantemente desrespeitada, a Instituição decaiu frente à rotina das perseguições, delações, prisões, afastamentos, demissões e desaparecimentos. De modo que, em outubro de 1965, 223 docentes pediram demissão de suas funções acadêmicas. O projeto inicialmente imaginado foi sepultado (p. 31).

Assim, como ocorrido em outras universidades, a UF do Centro-Oeste também foi violentada enquanto instituição que sempre se caracterizou pela pluralidade das ideias desde sua concepção pedagógica, como no caso dos cursos por ciclos conjuntos entre os cursos, a mobilidade estudantil. Agora tinha a experiência negativa de ser invadida e ter a comunidade acadêmica afastada das ideias que sempre lhe foram caras em apreço.

A partir do início da década de 80 o sentimento de redemocratização que começava a se instaurar no país permeava as universidades. Nessa esteira a UF do Centro-Oeste em 1984 teve a eleição direta para reitor, PDI 2018-2022 (p. 31), precedendo as eleições presidenciais e, em grande medida, elevando a democracia ao caráter de patrimônio coletivo ainda que fosse apenas no âmbito institucional. Simbolizava uma possibilidade e um momento de romper com os grilhões impostos pela ditadura militar.

Após anos difíceis, frutos de uma política neoliberal, a UF do Centro-Oeste juntamente com as demais universidades reencontram o caminho que lhes permite reorganizar o crescimento. Há um destaque no PDI 2018-2020, o qual ressalta que

De 2003 a 2010, a educação superior pública é redirecionada para a ampliação das universidades existentes, criação de novas IFES e institutos federais de educação, um crescimento alicerçado pelo Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) (p. 33).

Nesses passos, a UF do Centro-Oeste chega ao ano de 2020 com reconhecimentos nacional e internacional, consolidada em ensino, pesquisa e extensão, mas sabedora que as lutas de outrora na verdade se direcionaram para um futuro onde a democracia é um elemento vital e de muita valia para a comunidade acadêmica, conforme apresenta o relatório de gestão (2019) com o total de 51.032 alunos regulares e 2.594 professores e 3.242 técnicos administrativos, no ano de 2019, distribuídos em 138 cursos de graduação, 93 programas de mestrado, 72 programas de doutorado e 3 residências.

O relatório de gestão (2019) da UF do Centro Oeste (p. 60, 2019) aponta que foram registradas 870 ações de extensão certificadas, com emissão de 126.659 certificados em 2019. Ainda apresenta um trabalho de assistência estudantil importante, onde destaca-se 6.455 bolsas para alimentação dos estudantes e 1.823.850 refeições servidas nos restaurantes universitários.

5.2 Detalhamento da metodologia

O plano foi investigar inicialmente documentos como o Projeto Pedagógico Institucional - PPI, Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI e relatório de gestão das universidades, obtidos nas páginas institucionais.

Posteriormente, com as informações obtidas, realizou-se uma análise dos aspectos concernentes ao exercício da democracia e quais aspectos impactaram sobre as formas de gestão nas universidades.

Quanto à abordagem da pesquisa: A pesquisa se valeu de uma abordagem **qualitativa**, pois houve a pretensão de observar o fenômeno nas cinco regiões do Brasil, os elementos intrínsecos e extrínsecos à universidade que atravessaram e/ou se fundiram com a ideia de gestão e democracia nas instituições pesquisadas.

Desse modo, foram averiguados os principais documentos e instrumentos de planejamento institucional e estratégico, a existência ou não de uma cultura democrática, a ação dos colegiados e suas representatividades. Observou-se como ocorreu a participação entre os atores da comunidade acadêmica na elaboração dos documentos e as deliberações executadas pelos gestores da universidade, caso estivessem explícitos nos textos oficiais.

Quanto aos fins da pesquisa: A presente pesquisa, para atingir seus objetivos e de forma detalhada trabalhar o problema em discussão, utilizou-se quanto aos fins de uma abordagem **descritiva** que, segundo (SILVA & MENEZES, 2005, p.21):

A pesquisa descritiva visa descrever as características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis. Envolve o uso de técnicas padronizadas de coleta de dados: questionário e **observação sistemática**. Assume, em geral, a forma de levantamento.

A pesquisa descritiva nessa ocasião expôs as características que se pretendeu analisar nas universidades e permitiu estabelecer correlações entre variáveis presentes na percepção e no exercício da democracia na/da gestão, e que definiu sua natureza mais intensa ou menos intensa no quesito de participação dos atores.

A Unidade de análise: A unidade de análise foi a **gestão democrática** exercida nas universidades federais. De acordo com Lazzarini (1997), a unidade de análise é a entidade central do problema de pesquisa. Apesar de ser normalmente definida como sendo indivíduos, grupos ou organizações, ela pode também ser **uma atividade, um processo**, um aspecto ou uma dimensão do comportamento organizacional e social.

Os Sujeitos da pesquisa: Os sujeitos da pesquisa foram as universidades federais das cinco regiões do país, mais especificamente uma universidade de cada região.

Propôs-se uma imersão nos documentos oficiais das instituições que visou identificar os principais elementos que conceberam sua gestão, de forma mais acentuada a democracia, considerando as características que lhe são próprias. Detalhou-se seus valores, sua missão e ainda suas perspectivas de expansão, manutenção, interdisciplinaridade, inserção social, inovação, e outros pontos relevantes que foram encontrados durante a pré-análise e as análises.

Os Instrumentos de Coleta de dados: adotou-se a pesquisa **documental**, já que as universidades são ambientes de intensa atividade e tudo deve ser registrado, posto que como instituição pública deve seguir os ritos da administração, como a formalização dos atos de deliberações colegiadas, planejamento, execução e resultados.

Assim, sobre documentos, Bravo (1991) entende que são tudo aquilo que o homem realiza e produz que podem ser mostrados como indícios de sua ação, que podem trazer à tona sua forma de viver, suas opiniões, seja por meio de escritos, anotações numéricas ou estatísticas.

Esse procedimento se entendeu como suficiente para a obtenção das informações e posterior análise das instituições federais, pois a pesquisa documental buscou junto à legislação, bem como ao Plano de Desenvolvimento Institucional e ao Projeto Pedagógico Institucional - PPI, visualizar o que se presumiu, alimentada

pelas teorias de Boaventura de Sousa Santos(2005, 2007), o exercício de alta e baixa intensidade democrática, segundo o envolvimento dos atores.

Otratamento dos dados: No que se refere à análise e interpretação, visando à explanação mais adequada para os dados que foram obtidos na pesquisa, fez-se uma **análise de conteúdo**, uma vez que a mesma prestou grande contributo à exploração qualitativa de dados. Como é de interesse desta pesquisa pautar-se nos registros institucionais, a aplicação da análise de conteúdo constituiu uma metodologia de pesquisa satisfatória para descrever e interpretar o conteúdo de toda classe de documentos (inclusive estatísticos) e textos. Essa análise conduziu as descrições sistemáticas, qualitativas ou quantitativas, ajudou a reinterpretar as mensagens e a atingir uma compreensão de seus significados num nível que foi além de uma leitura comum, assim afirma (MORAES, 1999).

Percebeu-se que a análise de conteúdo ofereceu ao pesquisador uma ampla dinâmica de trabalho, uma vez que foi possível atingir um grande grupo de fontes de pesquisa como documentos e textos, justificando-se, assim, a opção por essa metodologia, pois em alguns momentos específicos houve a necessidade de comparar os conteúdos dos documentos com a finalidade de observar as aproximações e distanciamentos das formas de gestão de cada universidade com perspectiva predominantemente qualitativa.

Com esse procedimento de pesquisa pretendeu-se envolver a concepção teórica em análise com a efetivação das práticas de gestão. A análise de conteúdo representou, então, bem mais do que uma técnica de análise de dados, mas também uma abordagem metodológica com características e possibilidades próprias (MORAES, 1999) para apresentar integralmente os resultados das observações.

Utilizou-se a técnica para o tratamento de dados oriundos da pesquisa documental sob a ótica da análise de conteúdo feita por Bardin (2006, p. 103), na qual sugeriu organizar a pesquisa em três fases distintas: 1 – pré-análise, 2 – exploração do material, e 3 – tratamento dos resultados, inferência e interpretação.

A fase de pré-análise teve como principal característica a organização do material, de forma que se tornasse mais acessível, construindo uma sistematização das ideias iniciais. Nesse caso específico, tratou-se da juntada e classificação cronológica dos documentos supracitados (PDI, PPI, e outros necessários) para posterior análise.

O corte temporal de análise dos documentos foi de no mínimo 10 anos de atividades dessas instituições de ensino. No entanto, algumas universidades que tinham em seus documentos elementos de gestão importantes para compreensão e análise dos resultados tiveram o prazo supracitado ampliado.

Após a fase inicial, a segunda etapa consistiu em explorar o material com a definição de unidades investigativas e orientadoras para análise na descrição analítica dos fatos. E, por fim, o tratamento dos resultados, inferências e interpretações que propiciaram a análise reflexiva dos dados encontrados, conforme explica, (BARDIN, 2006, p. 103).

A seguir, os elementos compreendidos como principais balizadores no processo de gestão e que sistematicamente organizados contribuíram para as análises da pesquisa:

Quadro 7–Unidades investigativas e orientadoras para análise.

Unidades Investigativas	Questões	Orientadores investigativos	Objetivos/Ação	Fonte
1 - As políticas públicas e o planejamento das universidades federais	Quais são as ações do Estado para o ensino superior?	Políticas públicas instituídas pelo Estado	Destacar as principais políticas públicas destinadas ao ensino superior	Ordenamento político e legal voltado às universidades
	As políticas públicas estão integralmente refletidas no planejamento das instituições?	Efetividade das políticas públicas	Evidenciar as ações das universidades para adesão e funcionalidade das políticas públicas e os reflexos nos relatórios de gestão	Plano de Desenvolvimento Institucional Projeto Pedagógico Institucional Relatório de Gestão
2 - Manifestação do sistema econômico no planejamento e gestão das universidades federais	Há interferência do sistema econômico na gestão e materialização das políticas para o Ensino Superior brasileiro?	As correlações entre as funções de mercado e o ensino superior Elementos típicos da gestão privada	Analisar os principais aspectos relativos à economia de mercado e sua presença nas universidades	As abordagens teóricas Apontamentos da análise documental Planos de Desenvolvimento Institucional
3 - Elementos democráticos no planejamento e na gestão universitária	Há elementos democráticos no planejamento e na gestão universitária?	A participação dos atores na organização institucional	Identificar a presença ou ausência dos preceitos democráticos na gestão universitária	Plano de Desenvolvimento Institucional Relatório de Gestão Apontamentos da análise documental
4 - A autonomia nas ações da	Há autonomia nas ações da	Elementos intrínsecos e	Detectar os elementos que	Relatório de gestão

universidade federal	universidade?	extrínsecos de manifestação de autonomia	apontem a autonomia ou a ingerência externa da/na Universidade	Plano de Desenvolvimento Institucional; Apontamentos da análise documental
5 - Prioridades de desenvolvimento no planeamento e gestão da universidade federal	Há prioridades de desenvolvimento da gestão?	Apontamentos, indicadores e políticas	Analisar os principais elementos que se configuram como prioridades na gestão das universidades	Relatório de gestão Plano de Desenvolvimento Institucional Apontamentos da análise documental

Fonte: Autor (2021).

A aplicação da análise de conteúdo: As unidades investigativas previamente apresentadas foram elementos que indicaram pontos essenciais do cerne da pesquisa. Porém, não foram limitantes, muito menos inflexíveis, visto que o desenvolvimento do trabalho apresentou novas possibilidades de investigação que foram agregadas a este conjunto investigativo.

Uma vez que as universidades formam um complexo de interesses e relações, Ciavatta (2009, p. 214) tratando sobre a formação de construtos e sua abrangência diz que “não se pode reduzir um problema a um conjunto de variáveis que se cruzam independentemente das relações culturais e políticas que lhes dão o significado histórico”.

O fito da pesquisa foi apontar as condições de democracia no processo de gestão respeitando as características de regionalidade, bem como toda conjuntura cultural, e entendendo que a gestão, enquanto processo, pode ser mais ou menos democrática (de alta ou baixa intensidade) e que esse aspecto influenciou diretamente no que a universidade é ou naquilo que ela tem se tornado.

A formação do delineamento da análise para diferentes localidades/instituições se fez presente também quando Boaventura de Sousa Santos comentou sobre as suas análises entre o norte e sul do globo. O catedrático atentou para que fosse preservada a relação de respeito às culturas e às experiências de ambas regiões, e não tentar um processo de neocolonização. Esse conceito foi caro e basilar para esta pesquisa, tanto na concepção teórica quanto na organização dos instrumentos metodológicos e de análises, pois contemplou a ruptura do movimento hegemônico global.

Assim, esperou-se que esse aparato metodológico exposto contribuísse na preservação dessas premissas conceituais e na segurança da verdade investigativa.

Capítulo VI Análise das categorias

Este capítulo visa apresentar as categorias elaboradas, orientadoras da análise realizada em cada uma das cinco instituições selecionadas como *lócus* da pesquisa e que representam as cinco regiões da federação, quais sejam: **1. Planejamento das universidades federais 2. Implicações do modelo econômico na gestão universitária 3. Gestão democrática 4. Autonomia universitária 5. Prioridades de gestão.**

Os documentos oficiais das universidades foram analisados à luz das unidades investigativas previamente elaboradas, ancoradas no referencial teórico, nos indicadores educacionais e nas informações gerais e análises sobre o cenário nacional e especificidades regionais/locais, propiciando o aprofundamento e as relações entre diferentes aspectos, dimensões e perspectivas de cada instituição e em cada contexto, com o intuito de evidenciar as influências e as condições que permitem maior ou menor intensidade democrática.

A seguir, apresenta-se uma súmula das unidades investigativas construídas.

1. Planejamento das universidades federais

Esta unidade investigativa tem destaque em função de todas as transformações ocorridas nas universidades federais do Brasil nos últimos anos. As mudanças nas políticas públicas - na esteira das transformações no cenário econômico, social e político local e global -, passaram a influenciar a vida dos atores das instituições, as formas de gestão das universidades e suas relações com a sociedade.

A universidade precisou se reorganizar conceitual e estruturalmente, assumindo concepções que antes eram exclusivas do mundo corporativo, como é o caso das demandas dos órgãos oficiais e de controle que estão sintonizadas ao modelo de resultados, tanto do ponto de vista dos indicadores acadêmicos quanto na questão orçamentária, com destaque à *accountability*.

Se por um lado há tais mudanças que orientam a universidade para a adoção de princípios e padrões historicamente alheios ao setor público, por outro lado, cresce a demanda por ampliação de vagas de cursos de graduação e de pós-

graduação, inserção de grupos excluídos e aumento da assistência estudantil, no contexto da democratização do acesso e da permanência.

Destaca-se que a transparência no uso de recursos públicos e procedimentos em geral do setor, aliados a mecanismos de aumento da qualidade acadêmica a partir de indicadores - referentes a números de ingressantes e concluintes, percentual de evasão e retenção e resultados de avaliações externas (ENEM, avaliação de cursos) -, não são incompatíveis com a democracia e com a inclusão. O que está em causa é a adoção de princípios e lógicas empresariais, como propõe a Nova Gestão Pública (NGP), que tem na noção gerencialista a sua sustentação.

Foram adotados planejamentos estratégicos, tal qual o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) com metas de curto, médio e longo prazo, e previsão da atuação nas diferentes áreas de abrangência institucional e plano de investimentos.

Nesse sentido, compreender como o planejamento institucional está alinhado às políticas públicas, nos diferentes períodos, passou a ser uma necessidade investigativa porque, a partir dessa análise, foi possível verificar as influências do ordenamento político e legal na gestão institucional.

2. Implicações do modelo econômico na gestão universitária

A perspectiva economicista como paradigma societário atingiu patamares globais em países de capitalismo dependente, como é o caso do Brasil, em que a concentração de renda e o grande contingente de pessoas em situação de extrema pobreza assumem o mesmo modelo que se apresenta notadamente excludente, com um discurso de que o crescimento econômico de alguns setores e atores especificamente promoverá o desenvolvimento social por meio do acesso ao trabalho assalariado, ampliando oportunidades. Essa narrativa é reiterada à exaustão, até que a população desempregada conclui que é responsável pela incapacidade de empregabilidade e não em consequência da perversidade do sistema.

É nesse contexto que a universidade tem o compromisso de agir com mais vigor em harmonia com a sociedade, prestando sua contribuição para o desenvolvimento social na perspectiva humana e igualitária, com o intuito de questionar e propor alternativas ao modelo excludente que se tornou hegemônico.

No entanto, cabe salientar que na relação com a sociedade e em atendimento às suas demandas, a universidade se vê diante de desafios em relação aos setores empresariais e produtivos que, não raro, propõem e, em alguns casos, impõem projetos e ações que nem sempre estão vinculados aos interesses públicos. Este cenário é mais evidente no campo da pesquisa e da inovação, mas o ensino pode ser atravessado por visões utilitaristas e vinculadas ao mercado.

Não se quer dizer que a universidade precisa se distanciar do mundo produtivo e dos negócios, visto que o diálogo e a troca de conhecimentos são imprescindíveis para o avanço em todas as áreas, mas não pode estar a serviço de interesses mercantis.

Assim, tornou-se uma unidade de análise bastante interessante e representativa para esta pesquisadora no sentido de buscar melhor compreensão sobre a forma como se manifesta o projeto econômico em relação ao planejamento e à gestão das universidades federais no Brasil.

Partindo desse prisma de análise, pode-se atingir um ângulo específico de manifestação do capitalismo/neoliberalismo, tanto dentro do planejamento como nas ações da gestão das universidades. Algumas com maiores influências que outras, mas, todas elas sendo permeadas pelas formas de agir do projeto econômico hegemônico. Faz-se necessário pontuar que tal análise cresce em relevância ao passo que se entende a importância de uma universidade pública e gratuita, com comprometimento social de transformação das realidades, por meio das oportunidades criadas no ensino de graduação e de pós-graduação, bem como dos resultados de suas pesquisas/inovações e projetos de extensão.

3. Gestão democrática

A gestão democrática nas instituições educacionais brasileiras é um princípio constitucional (CF/1988) reafirmado na LDB/1996, dando sustentação jurídica às formas como as universidades públicas se organizam e tomam decisões. No entanto, é importante destacar que a democracia como prática política é recente no Brasil e foi gestada num contexto de acordos com os grupos que estavam no poder (ditadura civil/militar) e outros que sempre estiveram ocupando espaços importantes de decisão em períodos marcadamente autoritários.

Assim, a história da universidade e da democracia no seu interior carrega o

peso da histórica política do país. Como afirma Chauí (2001):

Ora, a universidade é uma *instituição social*. Isso significa que ela realiza e exprime de modo determinado a sociedade de que é e faz parte. Não é uma realidade separada e sim uma expressão historicamente determinada de uma sociedade determinada (p.25)

Quando o país atravessou um momento nefasto de ditadura militar, as universidades foram duramente atacadas, como brevemente retratado nesta pesquisa. Tão logo a democracia começou a se reestabelecer no país, essas instituições começaram a viver um período menos autoritário, reconstruindo sua característica democrática que foi fustigada.

Os colegiados consultivos/deliberativos, mesmo existindo, não tinham voz suficiente para declararem a universidade como instituição democrática e autônoma. Após 1988, o vigor Legislativo Constitucional, que apontava para a sua autonomia, colocou os conselhos em posição favorável de representatividade em seu corpo institucional.

Observar os elementos democráticos como unidade de análise com o intuito de melhor compreender sua manifestação na vida das universidades sempre é um desafio considerável e, ao mesmo tempo, uma necessidade de contribuir para assegurar que o processo democrático não seja enfraquecido, ora pelo capitalismo, ora pelo autoritarismo daqueles que detêm o poder.

Essa unidade de análise oportunizou uma reflexão sobre a ação dos colegiados dentro da universidade, bem como da posição guardada pela instituição entre a sua autonomia e a sua dependência financeira diante do Estado e dos setores privados, ao mesmo tempo em que esse estudo pôde constatar a importância da democracia para a ampliação dos serviços públicos nas UFs em todo o país, com uma mudança intensa de pluralidade e desconstrução do paradigma de ser um instrumento elitista e de ação predominante de formação mercadológica.

4. Autonomia universitária

A discussão sobre a autonomia das universidades ocupa um espaço temporal idêntico à sua constituição. Como destacado, com uma trajetória de quase um milênio, essas instituições se espalharam por todo o mundo, nos países mais ricos e também nos mais pobres.

O modo como o seu desenvolvimento se apresenta em cada país tem relação direta com o nível de autonomia da universidade, como no caso da troca de conhecimentos, por meio da pesquisa, com outros países, ou ampliação dos programas de internacionalização. Caso a instituição não tenha a autonomia de estabelecer convênios e protocolos com universidades do exterior, essa qualificação institucional acaba ocorrendo de forma prejudicada.

Então, a intenção foi investigar a autonomia das universidades como unidade investigativa, separada dos demais elementos, para sintetizar a sua relevância e como se apresenta na gestão, tanto institucional como do governo federal.

Em suma, pode-se afirmar que essa unidade investigativa foi capaz de refletir condições díspares dentro de instituições da mesma natureza e finalidade. Assim como elas (universidades) se percebem quando se autoquestionam durante seu planejamento e, por conseguinte, no exercício da gestão institucional, também se compreendem mais ou menos efetivas em relação a seu nível de autonomia, como descrito pormenorizadamente nas análises.

5. Prioridades de gestão

Destacar as prioridades de desenvolvimento das universidades como uma unidade investigativa contribuiu com a pesquisa para compreender os rumos almejados pelas instituições, pois há nitidamente uma ruptura nas políticas públicas advindas do governo federal e destinadas ao ensino superior público no Brasil, sobretudo nos últimos anos, haja vista que eram programas de governo em sua maioria e, por não terem se constituído em políticas de Estado, foram extintos ou secundarizados.

Assim, particularizar em algum momento a análise das prioridades de desenvolvimento na gestão permitiu visualizar o quanto já havia sido realizado e atingido um patamar considerado satisfatório para se pleitear novas possibilidades institucionais.

Em um segundo momento, esse elemento analítico ofereceu substância para compreender quais passos se configuram como desafios para as universidades superarem, tornando-se, desse modo, também políticas discutidas pela comunidade acadêmica.

Pela natureza das discussões sobre as prioridades institucionais, a temática assume uma relevância democrática e de gestão institucional que exigem do pesquisador um tratamento de minúcias e critérios pontuais, pois compreender as perspectivas futuras para essas instituições no Brasil se faz jus até mesmo pelo momento hostil pelo qual as universidades têm, de modo amargo, experimentado. A ruptura com o horizonte de crescimento propiciado pelas políticas governamentais de outrora deixou o cenário das IFES enevoado para a comunidade acadêmica e também para os gestores.

6.1 Análise das instituições (lócus da pesquisa)

Análise de conteúdo por categorias

Categoria 1

Planejamento das universidades federais

UNIVERSIDADE FEDERAL DO NORTE

A gestão institucional da Universidade do Norte aponta em seu PDI 2011-2015 (p. 171) a necessidade de adequação para receber os desígnios provindos do governo federal por meio do texto do PNAES (2010). Tal circunstância se tornou a tônica para muitas IES que, a partir de meados dos anos 2000, precisaram dispor consonância com as mudanças no plano federal de gestão das políticas para o ensino superior.

Prontamente, a UF do Norte sinalizou como atuária para o cumprimento dos direitos apontados pelo PNAES, ao passo que realça em seu PDI 2011-2015, (p. 171):

A execução dos programas e projetos das políticas afirmativas dá-se por meio de editais como “*modus operandi*” de democratização das oportunidades enquanto fortalece a perspectiva de aumentar a taxa de sucesso na conclusão dos cursos de graduação.

Ainda que todos os apontamentos legais fossem inovações nas práticas cotidianas das universidades a partir de 2000, essas instituições historicamente tiveram em seu cerne necessidades sociais próximas das que foram previstas legalmente. Contudo, nunca formalizadas, ou ainda, previstas em orçamento para

que fossem executadas como políticas públicas e colocadas como propósito de acolher e dar condições de formação intelectual e mesmo econômica para uma grande parcela da sociedade, sobretudo, os jovens. Como aponta Wood (2011), a legitimação de condições não assegura diretamente a democracia, no entanto, neste caso, oferece um espaço mais propício para essa possibilidade.

Assim, o programa do governo federal foi materializado no PDI 2011-2015 da universidade, contendo a seguinte organização:

Figura 3 – Programa de apoio pedagógico e financeiro.



Fonte: o próprio autor 2020, adaptado do PDI 2011-2015 da Universidade do Norte.

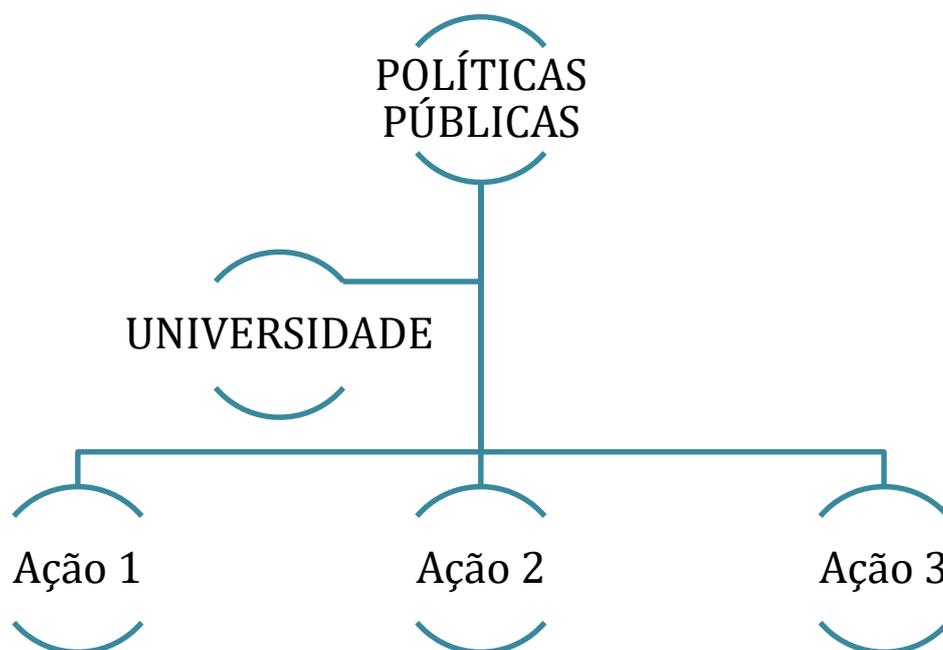
No planejamento, a existência da política pública é um elemento basilar para potencializar melhorias onde havia resultados classificáveis como insatisfatórios. Porém, não é exclusivamente um indicador de sucesso, pois depende de outros fatores que incrementam o plano no instante da aplicação das políticas.

A adesão da gestão de uma universidade às ideias do governo federal é um fator importante para atingir os pleitos intrínsecos em uma política pública, pois a gestão da universidade, por figurar com um ator local/regional, é responsável por conduzir os processos no percurso de implantação ou manutenção dessas políticas públicas, como no caso da propagação quanto à importância das políticas dentro da comunidade acadêmica, visando difundir também o caráter democrático que elas

assumem. Assim, é necessária a criação de espaços democráticos de discussão e ampliação das vozes existentes na comunidade, como destaca Sen (2011) a perspectiva de justiça se constrói pelos modos como se promove a redução da injustiça social.

Logo, ainda que não sejam a direta expressão do texto normativo, algumas condições para o exercício livre e plural da democracia precisam estar nos planos da própria universidade. E nesse sentido a Universidade do Norte tem em seu PDI 2011-2015 apontamentos que deixam em evidência suas ações para dar suporte às políticas públicas destinadas às universidades.

Figura 4 – Planejamento para realização das políticas públicas nas Universidades.



Fonte: PDI 2011-2015, Universidade do Norte, págs. 176-177.

Ação 1 - Visa criar condições reais de desenvolvimento acadêmico ao aluno com defasagem de aprendizagem e desempenho curricular insatisfatório em certas disciplinas/atividades curriculares.

Ação 2 - Visa propiciar melhor convivência para a comunidade acadêmica, tem destinado alguns espaços específicos, tanto na capital quanto interior, nos quais são desenvolvidas ações de cultura e lazer.

Ação 3 – Visa reaproximar os egressos da vida acadêmica e estabelecer, inicialmente, maior proximidade com os Órgãos de Classe e instituições públicas e privadas como agentes de absorção de profissionais qualificados.

Desse modo, as ações inter-relacionadas acabam concorrendo para o mesmo fim que, em sentido mais amplo, dentro do ambiente institucional, fortalecem a proposta de política pública do decreto 7.234/2010 – PNAES. Com o propósito de dar melhores condições para a permanência, ainda merecem destaque os investimentos realizados na infraestrutura das instituições, pois algumas atuavam com precariedade em laboratórios, bibliotecas, recursos tecnológicos e audiovisuais, refeitórios, salas para grupos de pesquisas, espaços de convivência, espaços de práticas esportivas e demais situações cotidianas de um ambiente educacional universitário, que tem como objetivo entrelaçar saberes e oferecer experiências plurais. Não se trata de arguir que todos os problemas foram efetivamente sanados, mas avaliar que se tornaram objeto central de políticas públicas visando a melhorias contínuas.

A correlação proporcionada pela análise das condições democráticas de uma instituição com a sua infraestrutura pode parecer, a princípio, indireta ou mesmo afastada. Contudo, ao passo que se observa circunstâncias como a acessibilidade, constata-se que a infraestrutura é um elemento primordial para possibilitar condições de equidade.

A UF do Nortetrabalhou essa correlação entre a estrutura e a democratização do seu espaço, contemplando o tema em seu (PDI 2011-2015, p. 190):

O Plano de promoção de acessibilidade, na Universidade, tem por objetivo assegurar a aplicação das políticas públicas voltadas a portadores de necessidades especiais adequando instalações, equipamentos e espaços físicos aos parâmetros de atuação, próprios a uma Universidade aberta e diversa, que recebe pessoas com necessidades especiais, entre docentes, discentes, técnico-administrativos e visitantes, em conformidade com a legislação específica.

A ideia da política pública que precisava se consolidar e se confirmar após a publicação do decreto referente ao REUNI, e posteriormente o decreto referente ao PNAES, passou a ser parte integrante do PDI das universidades, sobretudo após 2010. Assim, o planejamento como o da UF do Norte de 2011-2015 contemplava as

orientações dos decretos do REUNI/PNAES, preparando-se para as transformações que na prática já estavam ocorrendo.

Já no PDI 2016-2025, o documento apresenta um conceito mais amadurecido a respeito das ações para as políticas públicas, pois já faz uma categorização mais ampla, com as funções específicas totalmente delineadas, e também com a criação do Programa Institucional de Assistência e Integração Estudantil (PROAIS) para direcionar os rumos que serão trilhados para a justiça social, objeto pleiteado pelo poder público nessa ocasião das políticas destinadas para esse fim. A adequação da instituição ainda passou pela criação de um órgão para coordenar as ações, denominado de Superintendência de Assistência Estudantil (SAEST) que é vinculada ao gabinete do Reitor (PDI 2016-2025, p. 125-126).

A forma como se apresenta a organização do PDI 2016-2025 caracteriza a compreensão das ideias produzidas pela vigência do PNAES. Destaca-se que trabalharam a organização em duas direções, sendo uma como assistência estudantil e a outra como integração estudantil. Ambas inter-relacionadas e de ação conjunta, a primeira suprimindo as condições desfavoráveis de caráter econômico, já a segunda priorizando as relações interpessoais, de saúde física e mental e de espaços físicos adequados.

No que concerne à assistência estudantil, o objetivo é criar condições de acesso e aproveitamento pleno da formação acadêmica para os discentes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, por meio da concessão de subsídios diretos (financeiros), denominados de auxílios, quais sejam: permanência, moradia, intervalar, kit acadêmico, PcD, kit PcD, acesso às línguas estrangeiras, casa do estudante, estudante estrangeiro, creche, instruir, de taxa zero e de Bolsa Permanência/MEC.

De modo que foram ampliadas as assistências desde o primeiro esboço apresentado no PDI 2011-2015, como no caso das pessoas com deficiência (PcD) que passaram a receber kit específico às suas realidades. Aponta-se também a casa do estudante, estudante estrangeiro, auxílio emergencial e de taxa zero (alimentação totalmente gratuita). Assim, o programa de permanência dispõe de 13 (treze) auxílios financeiros.

Além dos auxílios apontados acima, ainda há os auxílios em forma de bolsas que exigem uma contrapartida acadêmica daquele que os recebe, favorecendo o aluno que se propõe ao envolvimento com iniciação científica, extensão, estágios e atividades afins, configurando, então, no PDI 2016-2025 da UF do Norte um total de 6 (seis) modalidades de bolsas concedidas nessa categoria.

Para a população quilombola e indígena há um programa específico e complementar de bolsas que, também, cujo “objetivo é viabilizar a permanência de discentes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, em especial os indígenas e quilombolas”, (PDI 2016-2025, p. 128).

Quanto aos serviços prestados aos estudantes como forma de inclusão dentro da realidade socioeconômica local, a universidade organizou uma forma de agir, a qual denominou de “Eixo Integração Estudantil”, sendo esse subdividido em: Apoio Pedagógico (PROAP), Casa de Estudantes Universitários (PROCEUS) e Estudante Saudável (PES).

De modo sucinto, pode-se descrever essas ações como sendo o objetivo do PROAP “proporcionar a esses estudantes o acesso amplo e irrestrito às ações de apoio pedagógico, em caráter de assistência e integração estudantil, com vistas à inclusão social e democratização do ensino” (PDI 2016-2025, p. 129).

Já o PROCEUS faz a função de garantia habitacional para alunos oriundos de localidades distantes, e também o acompanhamento psicossocial e pedagógico desses alunos, auxiliando-os a refletir e dirimir seus conflitos de ordem pessoal e emocional, conforme (PDI 2016-2025, p. 131).

De igual importância o PES, que oferece atendimentos de saúde básica e de baixa complexidade, odontológico, clínica psicológica e atendimento psiquiátrico, ações preventivas contra o câncer, fisioterapia, além de práticas esportivas, de cidadania e de conhecimento de vida, (PDI 2016-2025, p. 132-133).

Como discutido há pouco, a estrutura física ocupa um lugar importante para a democratização dos espaços e da usabilidade desses num contexto plural e equitativo, pois, ao passo que as políticas públicas diminuem as barreiras socioeconômicas para o ingresso de pessoas com deficiências, as estruturas físicas não devem contê-las de seu direito de livre circulação pelos espaços.

Assim, a UF do Norte apresenta que, apesar de ter trabalhado em seu planejamento 2011-2015, não conseguiu efetivamente atender esse quesito e aponta que “a infraestrutura da universidade tem sido, recorrentemente, mal avaliada por órgãos reguladores em relação à acessibilidade e à sustentabilidade” (PDI 2016-2025, p. 138).

A inclusão social como processo de democratização do ensino superior e promoção de uma sociedade mais justa, notadamente incluindo as minorias, encontra-se presente no projeto pedagógico da UF do Norte, a qual argumenta a

necessidade de adequação para as ações de inclusão propostas pelo governo federal, como a criação de um comitê específico para essa finalidade.

Confirma também em seu projeto pedagógico que a ação governamental de inclusão se configura numa possibilidade de diversificar a comunidade acadêmica, outrora elitizada e hegemônica. Entende que “essa diversidade exige seu reconhecimento pela instituição e demanda uma série de ações para consolidar o acesso ao ensino superior, ou seja, possibilitar a permanência e a conclusão do ensino superior” (PDI 2011-2015, p. 115).

Sobre a recepção da política de inclusão social em seu PPI, a UF do Norte aponta a relevância das ações pedagógicas de inclusão dentro da universidade e posteriormente na sociedade que, em grande medida, apresenta a relevância social do trabalho prestado pela universidade federal, que busca refletir em proporção mais justa o conjunto social onde ela está inserida.

As principais ações implementadas por essa política foram: a adoção do sistema de cotas; a seleção diferenciada à indígena para ingresso na graduação; a implantação do Curso de Licenciatura e Bacharelado em Etnodesenvolvimento para atendimento dos povos indígenas e populações tradicionais; a criação do Curso de Licenciatura em Educação no Campo, como meio de facilitar o processo de inclusão social das comunidades do campo; e a reserva de vagas para portadores de necessidades educativas especiais, (PDI 2011-2015, p. 116)

O projeto pedagógico da UF do Norte se atenta, em síntese, para a economia local, apontando indicadores de desenvolvimento econômico e social, para ressaltar a importância da interiorização dos *campi*, bem como para a possibilidade de contribuir diretamente para a construção de uma comunidade amazônica mais sustentável. Tal texto aponta que

O acesso ao ensino de nível superior não é apenas uma exigência econômica, mas um indicador do grau de democracia e de justiça social. É nesta direção que o caráter multicampi se coaduna com um projeto de sociedade e de desenvolvimento na Amazônia. (PDI 2016-2025, p. 62)

Cabe pontuar que os projetos pedagógicos da UF do Norte 2011-2015 e 2016-2025 têm grande proximidade em relação à política educacional que deseja conduzir. Neles há múltiplas convergências de ideias para condução de políticas de duração continuada, tendo em vista que o papel da universidade em relação à inclusão e à diversidade é uma ação ininterrupta de avanços diários.

O PPI para 2016-2025 em sua elaboração destaca que “Os esforços são direcionados para a estruturação de uma política curricular comprometida com a qualidade do ensino, da pesquisa, da extensão para além da lógica e da racionalidade burocrática de controle e produtivismo.”, (PDI 2016-2025, p. 63). Assim, evidencia que pretende seguir sua natureza plural, promovendo condições diferenciadas que assegurem melhores condições de equidade para o ingresso e permanência de quilombolas, trabalhadores do campo, indígenas e outros grupos socialmente excluídos. Há também a necessidade de organização curricular para as complexas características regionais amazônicas que, segundo consta no PPI, trata-se de “uma região para a qual os modelos tradicionais de desenvolvimento econômico vêm produzindo historicamente fossos sociais e exclusão social” (PDI 2016-2025, p. 60).

O envolvimento social da universidade provoca como resultado mudanças econômicas, com a oportunização de conhecimentos para pessoas, descoberta de novas tecnologias para produção e pesquisas que promovem a sustentabilidade ambiental e mitiga efeitos negativos produzidos pela humanidade ao meio ambiente, de modo que a formação de profissionais assume um papel relevante na discussão do projeto pedagógico institucional, respondendo a perguntas como: o que se espera do aluno formado pela UF do Norte?

E entre algumas características formativas que se espera dos alunos, o seu PPI aponta que “os egressos do curso de graduação devem dispor de uma formação que garanta: [...], j) Agir com respeito à ética e à democracia”. (PDI 2016-2025, p. 64). Apresenta, assim, um engajamento com conceitos inegociáveis no processo formativo.

UNIVERSIDADE DO NORDESTE

O planejamento das políticas institucionais demanda uma articulação entre as diversas câmaras de discussão interna, como é a própria natureza do processo democrático, de modo que as decisões são trabalhadas por diversos prismas ideológicos e sociais.

Assim considerando, a Universidade Federal do Nordeste foi uma precursora em relação às políticas públicas de inclusão, pois, já no ano de 2004, aprovou seu programa de ações afirmativas antes mesmo do governo federal (PDI 2012-2016).

A discussão sobre assuntos sociais tem uma grande relevância em todo o Brasil, mas no Nordeste toma proporções maiores pois a região concentra grandes taxas de pobreza extrema, as maiores do Brasil, como nos casos da Bahia 40%, Maranhão 52% e Alagoas 47%, onde a população se concentra às margens do modelo econômico (IBGE, 2019).

Essa realidade detinha condicionantes excludentes para ingresso nas universidades pois a pobreza repercutia na necessidade de trabalhar mais cedo para auxiliar na sobrevivência da família, ou até mesmo a reprodução de trabalho braçal, seguindo exemplo dos pais e do meio onde vive.

Antecipando as políticas em nível nacional, a Universidade do Nordeste levantou a bandeira da defesa da justiça social, passando a tratar em seu planejamento, para que houvesse em seu ambiente um retrato mais fiel da sociedade nordestina, com pessoas caracterizadas como excluídas do cenário econômico presentes na entidade.

Essa visão social da instituição pavimentou o caminho para as políticas públicas que o governo federal estava por executar, a partir de meados dos anos 2000. Assim, a Universidade do Nordeste se reestruturou, não apenas de modo físico, mas também conceitual, propondo um dinamismo em sua base curricular, com uma proposta pedagógica diferente do que praticava anteriormente ao REUNI.

Com a adesão ao REUNI, em 2007, a Universidade inicia o processo de implementação de uma ampla reforma curricular visando a introduzir nos cursos de graduação uma perspectiva interdisciplinar e flexível além de fomentar sua articulação com o ensino de pós-graduação, PDI 2012-2016, p. 7).

Também a adesão ao REUNI proporcionou um atendimento em localidades diferentes, com a proposta de novos *campi* no interior do estado. Circunstância que mereceu destaque no planejamento institucional, no qual aponta como uma mudança de fortalecimento e qualidade do ensino universitário na região.

A universidade se divide notadamente em dois momentos de elevada distinção sobre as políticas públicas. O período que vai desde a constituição das primeiras universidades no Brasil até os anos 2000, e o período da consecução das

políticas públicas - REUNI/PNAES no início deste século. Desse modo, os planejamentos que vieram após a implementação das políticas públicas citadas também reconfiguraram a forma de inter-relação dos processos internos, bem como os discursos e as políticas de trabalho.

Assim, constata-se no PDI 2012-2016 uma tentativa enfática de alinhamento dessa instituição com as políticas do governo federal, criando grupos de trabalhos com técnicos administrativos e docentes, abordando o quantitativo do quadro funcional e reavaliando as ações como atividade-meio para atingir os fins almejados nos planos.

O processo político-institucional de gestão da Universidade do Nordeste se apresenta intencionado para as soluções sociais por meio das contribuições que lhe cabem, como a aplicação do pluralismo socioeconômico no perfil de seus alunos e o engajamento coletivo de seus conselhos e atores para o REUNI.

Apesar de críticas pontuais, como a necessidade de ampliação do quadro de professores para que haja compatibilidade com o aumento das novas vagas, e novos cursos na instituição, a democratização do processo de ensino é uma perspectiva política evidente no planejamento institucional da Universidade do Nordeste. Já no planejamento de 2012-2016, coloca como diretriz consolidar seu novo modelo organizacional (em 2012) com a interiorização acentuada também das atividades de pesquisa e extensão, além do próprio ensino, (p. 11).

As necessidades sociais avistadas pela Universidade do Nordeste se conciliaram de modo natural com as políticas públicas do governo federal, demandando apenas ajustes formais e previsão documental de ampliação e adequação, visto que nos documentos já se previa um impacto de grande proporção no cenário acadêmico e institucional. Assim, as reuniões passaram a discutir e propor como se transformar diante da iminente proposta de Estado para o ensino superior nos anos subsequentes.

Pensar coletivamente e planejar uma das maiores instituições de ensino do Brasil é uma tarefa de complexidade ímpar. No entanto, pensar num cenário de completa transformação eleva o nível de complexidade e, por consequência, as possibilidades de erro também. Assim, a gestão, quando é democrática, tanto os méritos quanto os erros são compartilhados com os atores em cena.

O desejo de transformar a instituição já se notava nas formas como foram tratadas as políticas internas até o ano de 2004, antes mesmo do REUNI/PNAES,

mas a grande transição ocorreu entre os anos de 2008 e 2010, onde o número de cursos foi de 67 para 112, que resultou um aumento de 88% no número de vagas (PDI 2012-2016, p. 15).

Anterior ao ano de 2002, a própria instituição se classifica como uma entidade elitista, com apenas 11% de vagas ocupadas por pessoas pobres, e que esse cenário foi transformado a partir das ações afirmativas desde 2005, PDI 2012-2016, (p. 35).

Apesar dos termos alinhados no pacto entre Universidade do Nordeste e Governo Federal no ato da adesão ao REUNI, algumas questões podem ser pontuadas no sentido de fragilidade na execução do programa, como o não cumprimento de metas na contratação de professores para atender adequadamente o aumento no número de cursos e de alunos. Além de um quadro insuficiente de técnicos-administrativos, que em 2007 eram 3.289 servidores e no ano de 2011 um total de 3.279. Logo, pode-se perceber que as condições de crescimento dadas foram parciais e deficitárias.

Em função das transformações estruturais que vivia a universidade, o projeto pedagógico 2012-2016 teve como desafio assegurar que o pensamento da instituição não se dissiparia pelo movimento intensificado que compunha o novo cenário. Assim, vinculou seus elementos norteadores à adesão do REUNI, pautando seus princípios em: flexibilidade, autonomia, articulação e atualização, (PDI 2012-2016, p. 19-20).

Os elementos supracitados, agindo simultaneamente podem produzir as condições desejadas pelo projeto pedagógico que, por sua vez, é pautado na formação humana, com valores éticos e perspectiva de transformação social, PDI 2012-2016.

Analisando pelo prisma da investigação de elementos democráticos na gestão, a menor subserviência ou confluência aos interesses mercadológicos é de razoável relevância, pois, segundo Wood (2011), Santos (2004, 2008, 2013) e Apple (2000, 2006), se há num cenário social democrático a presença do sistema econômico capitalista, este agirá diretamente na manifestação política dos atores envolvidos. Logo, constata-se que quanto mais democrático for o ambiente, menos centralizada em elementos capitalistas (mercadológicos) será a política institucional.

O projeto pedagógico direciona a instituição para o processo de modernização de modo versátil e propõe cursos com ampla flexibilidade e

interdisciplinaridade entre os cursos, permitindo ao aluno uma experiência mais autônoma de gestão da vida acadêmica, atribuindo-lhe também mais responsabilidade em seu processo formativo.

Essa política adotada promove uma vivacidade dos componentes curriculares em relação às mudanças de contexto em que vive o aluno, o professor e toda a sociedade.

Ainda por parte da Universidade do Nordeste, constata-se uma reunião de forças que, por aprovação coletiva, confluuiu para a criação de *campi* interioranos, de modo que tornou o acesso uma realidade para pessoas que estavam às margens da educação superior gratuita.

Também cabe um destaque para a política de internacionalização da Universidade do Nordeste em seu PDI 2012-2016, uma vez que a instituição frisou essa possibilidade como política externa que se alinhava com o programa federal “Ciência sem fronteira”, lançado em 2011, e que em execução poderia agregar ainda mais qualidade nos processos formativos e nas pesquisas desenvolvidas pelos atores institucionais.

Santos (2005, p. 110-111), sobre a internacionalização, apresenta suas considerações dizendo que tem

a esperança de que a internacionalização do ensino superior pode ser um caminho para o desenvolvimento social com justiça e bem-estar em vez de instrumento político e ideológico utilizado para abrir novos mercados econômicos.

A execução dos planos foi sendo realizada e, já no relatório de avaliação institucional, aponta que em 2018, apesar da crise que atravessam as universidades com a escassez de recursos, foram 50 (cinquenta) estudantes beneficiados, já totalizando 209, conforme Relatório de Avaliação Institucional – RAI, (2019, p. 68).

As ponderações teóricas de Santos propõem a reflexão de como o processo de internacionalização pode afetar a universidade caso se concretize pautado em experiências econômicas ou mercadológicas, em detrimento das trocas de experiências e saberes não hierarquizados/neocolonizados.

Logo, o que representa para a Universidade do Nordeste a experiência de internacionalização? Pelo que consta nos documentos, o intuito é exclusivamente de experiência acadêmica e recíproca, pois enfatiza que precisa “criar condições internas” que lhe garantam permutar experiências, não apenas enviando

pesquisadores e alunos para outras instituições, mas também recebendo os atores destas, proporcionando aprendizados distintos.

Há no PDI um artigo que se refere às pesquisas e prevê “aprovar anualmente um projeto estruturante com financiamento por encomenda, contemplando especialmente o aumento do potencial de Pesquisa e de Desenvolvimento Tecnológico”, (PDI 2012-2016, p. 33). Nesse sentido, questiona-se o foco de pesquisas definido externamente, notadamente por aqueles que financiam, mesmo que com propósitos relevantes, como é o caso do desenvolvimento tecnológico.

Assim, algumas decisões podem ser tomadas em dissonância com o escopo central anunciado e/ou perseguido pela universidade, seja porque os recursos para as pesquisas são escassos, seja porque as demandas e/ou pressões do mercado encontram espaços de permeabilidade institucional.

Com notórios registros em seu planejamento para mitigar o problema do elitismo social nas universidades, a Universidade do Nordeste, no acordo de adesão ao REUNI, estipula as metas de estrutura física e também a meta de mudança na estrutura social do público discente, pretendendo:

- I - ampliar, gradualmente até 2012, em pelo menos 200%, os atendimentos a estudantes em situação de vulnerabilidade social e econômica contemplados nas diversas modalidades de apoio social e acadêmico;
- II - reservar, em todos os programas de assistência estudantil, 50% das vagas para cotistas e 50% das vagas para não-cotistas em situação de vulnerabilidade social e econômica;(PDI 2012-2016, p. 36).

A transformação que ocorreu no início dos anos 2000, advinda das próprias necessidades sociais inicialmente e, posteriormente, das políticas públicas implantadas (principalmente após 2007), provocou a Universidade do Nordeste a se renovar como instituição social, tanto na relação de serviços prestados quanto de pedra angular de desenvolvimento coletivo.

Apesar de previsto no PDI 2012-2016, não havia traços delineados estrategicamente de ações para a consecução dos resultados almejados. Já no PDI 2018-2022, a nitidez dos elementos estratégicos pode ser apontada tanto no ensino como na pesquisa e na extensão simultaneamente.

Trabalhando convencionalmente por eixos, o ensino seguiu no PDI atual a organização de planejamento de 2012-2016 em que prezava pelos princípios da flexibilidade, autonomia, articulação e atualização. Assim, os elementos em destaque formam uma política continuada em médio e longo prazo pois sua

manutenção está formalizada ao menos até o ano de 2022.

Dentro do campo do ensino, as mudanças ocorrem em consonância com a sociedade. Logo, no processo de modernização das formas de ensino, seja por meio de projetos pedagógicos mais dinâmicos ou mesmo no exercício da sala de aula, o que mais profundamente ocorre é a reorganização do ensino em alinhamento às mudanças sociais.

As dinâmicas sociais são inseridas nas experiências de ensino/aprendizagem, como nos casos da flexibilidade e da autonomia do pensamento acadêmico, na articulação que, segundo a Universidade do Nordeste, tem uma base essencial na troca de experiências entre os saberes de diversos cursos e “na prática, a articulação pode ser garantida por componentes curriculares de natureza integradora, tais como seminários interdisciplinares” (PDI 2012-2016, p. 20). Por fim, o princípio da atualização reside no entendimento de que o ensino da Universidade do Nordeste deve sempre estar alinhado às perspectivas nacionais e internacionais de vanguarda.

Já no PDI 2018-2022, a abordagem técnica do planejamento foi aperfeiçoada em seu projeto pedagógico, tratando a pesquisa como um importante instrumento de fortalecimento da instituição, tanto no cenário nacional como internacional.

O planejamento ainda assinala que a pesquisa é um orientador de políticas internas, programas e projetos para a instituição (p. 74-75), que está assentado sobre os seguintes valores:

- Autonomia, com a qual o pesquisador atua livremente na escolha dos seus temas, bem como nas metodologias aplicadas;
- Fortalecimento de redes e parcerias, que se pauta no intercâmbio e troca de saberes;
- Compromisso com a publicação dos resultados, até mesmo para análise externa, bem como a validação dos achados do pesquisador;
- Sensibilidade com as demandas local, regional e nacional, o que requer atenção com as causas e fenômenos que estão no entorno do pesquisador e, por fim;
- Estímulo a diálogos interdisciplinares, pois os problemas da sociedade podem ter causas múltiplas e a pesquisa pode exigir uma abordagem híbrida para sua solução.

Os traços gerais do planejamento para as atividades de extensão também ganharam detalhes na transição do PDI 2012-2016 para o PDI 2018-2022. Assim, a extensão, que é vista como uma possibilidade da universidade trocar experiências diretamente com a sociedade e não apenas com seu alunado, passou a ter tecnicamente três pontos orientadores que são:

- a. produções críticas capazes de articular saberes tradicionais e experiências inovadoras;
- b. articulações que desafiem as segregações e assegurem uma Extensão partilhada entre Universidade e Cidade;
- c. experimentações que impliquem, simultaneamente, Universidade e sociedade, com a promoção de diferentes formas de interlocução e parceria com instituições públicas, movimentos sociais e demais setores da sociedade, especialmente aqueles desassistidos, discriminados ou vulnerabilizados. (PDI 2018-2022, p. 76)

Pode-se destacar que a extensão é uma via de mãos múltiplas para o conhecimento e troca de saberes, quiçá o mais democrático dos pilares da universidade, uma vez que vai ao encontro da população em geral ou se abre para recebê-la. Uma vez com ela, brinda-se com as experiências externas, para dessas extrair substâncias que alimentam a essência institucional, fato esse presente no PDI 2012-2016 e de modo mais evidente no PDI 2018-2022.

UNIVERSIDADE DO SUDESTE

A universidade da Região Sudeste do Brasil nasceu num período em que a democracia não era o objetivo principal do governo federal pois, tanto os anos que antecederam quanto os anos subsequentes à sua criação, foram de marcas profundas de um regime fechado à pluralidade de ideias e à participação, que são características importantes da democracia.

Ser criada em uma época como essa parece ter custado um preço relevante para a composição organizacional e de planejamento dessa instituição, uma vez que foi concebida com a ideia central de atender a demandas mercadológicas e não sociais. Sua estrutura foi completamente baseada no saber técnico em detrimento das Ciências Humanas/Sociais.

As marcas de um regime de gestão antidemocrático foram gravadas pela ação de um conselho de curadores que atuava dentro das diretrizes militares, e representando uma parcela muito importante do empresariado da região. Assim, o clima pesado que pairava sobre o país nos anos da ditadura militar também era

presente nessa instituição.

A universidade iniciou seu plano de desenvolvimento institucional a partir de 2004, sem constar oficialmente no documento uma data prévia de validade. Trata-se de um documento ainda bastante incipiente do ponto de vista das necessidades sociais de uma região, bem como de um país. Não há abordagem de contexto social que remeta à percepção de política pública, não há discussão sobre inclusão e/ou diversidade.

Observa-se que o plano não contemplou as questões sociais de grande importância, como cotas ou políticas de inclusão das diferenças sociais e da própria diversidade de gênero, sobretudo em uma época em que as universidades públicas se mantinham como instituições elitizadas contando apenas, como destaque, com moradia estudantil.

Ainda assim, a validade do PDI 2004 foi levada até a sua segunda versão que surgiu apenas no fim de 2013, mais precisamente em outubro daquele ano, tendo então uma vigência de praticamente 10 (dez) anos.

O fato de ter prorrogado o PDI 2004 chama a atenção, pois as demais universidades já se alinhavam às políticas de inclusão das diversidades, enquanto a Universidade do Sudeste se mantinha fechada sobre essa possibilidade. De modo muito sutil no PDI 2004, a instituição argumenta que, visando à entrada de alunos de classes menos favorecidas, iniciou cursinho pré-vestibular tendo em vista a democratização do acesso (2004, p. 28).

Paralelo à construção do PDI, a Universidade do Sudeste desenvolveu um documento de planejamento apenas para as ações afirmativas, criando regras e possibilidades de acesso, considerando as regulamentações legais sobre o tema.

Tendo em vista a legislação nacional prever o PDI a partir de 2004, as primeiras versões desse documento, independentemente da instituição que elaborasse, em regra, foram bastante simples e incipientes. Logo, como primeira experiência, há informações que não constam no documento, mas aparecem em documentos paralelos da Universidade do Sudeste, com a relevância para a gestão equivalente ao PDI.

A universidade em sua potencialidade socializadora deve trabalhar também com questões próximas à saúde de seus alunos, devendo propiciar circunstâncias favoráveis para integralização deles à instituição, e até mesmo com alunos de áreas distintas, como a sincronia de um dispositivo social. Então, realiza algumas ações

na área esportiva, a universidade mantém um parque poliesportivo, com ginásios, quadras, piscinas, campo de futebol, pista de atletismo e a Pista da Saúde, localizada em um bosque pelo qual passam mais de mil usuários diariamente. A Universidade também coloca à disposição de alunos e servidores docentes e técnico-administrativos serviços como os de atendimento médico e odontológico, assistência social e pré-escolar, limpeza e segurança. (PDI 2004, p. 13).

Ações dessa natureza são acolhedoras principalmente para as pessoas mais pobres, contudo, não se configuram como políticas articuladas pelo Estado até aquele momento (anterior 2004), pois não consta em documentos oficiais algum tipo de regulamentação que tenha orientado as universidades para que adotassem tal comportamento, o que é importante frisar, visto que foram algumas das poucas ações dessa natureza realizadas pela instituição, e que estavam presentes em seu PDI.

Há manifestação no PDI 2004, como diretrizes futuras quanto ao acesso e permanência. Tal posicionamento propõe a construção de uma política específica ao melhoramento da infraestrutura, como na moradia estudantil (p. 28), fato esse que, com a implementação do REUNI, pode progredir e melhorar.

Políticas públicas que necessitam de investimentos em bens permanentes, como no caso das edificações ou aquisição de equipamentos, em geral, precisam ser realizadas por diversos períodos, tendo em vista que as obras, em diversas circunstâncias - como climáticas e/ou mesmo administrativas, e como processos orçamentários e licitatórios -, podem ser demoradas na prática.

À medida que os usuários vão ocupando os espaços e usufruindo da estrutura, há também a necessidade de manutenção. Enfim, políticas públicas dessa natureza são necessárias, mas complexas, de modo que talvez não sejam cumpridas apenas em um PDI, sendo comum que as necessidades não executadas possam permanecer no PDI subsequente.

Nesse sentido, o PDI 2013-2017 prevê a necessidade de “ampliar e aprimorar as políticas de atendimento à diversidade, de necessidades de acolhimento e apoio à comunidade discente em diferentes momentos das trajetórias acadêmicas” (p. 15), reforçando a ideia de que a universidade é um organismo vivo, mutável e em sincronia com o ambiente social.

O documento de planejamento aponta que prioriza a qualidade e a equidade no processo de ensino/aprendizagem e, baseado nesses critérios, é necessário

observar alguns questionamentos como: “as ações afirmativas com vistas à inclusão social têm interferido na escolha dos encaminhamentos dos processos de ensino e aprendizagem?” (PDI 2013-2017, p. 17).

Após a implementação do programa federal de inclusão social, a instituição se propôs a verificar se os alunos que entraram por esse meio tiveram alguma diferença em termos de rendimento acadêmico. Esse apontamento provoca um estranhamento, uma vez que tal posição pode se configurar elitista e meritocrática, e se entrelaça com diversas abordagens no mesmo documento relativas ao desempenho, à eficiência e a outros elementos mercadológicos analisados a seguir.

Para Santos e Avritzer, 2003, a inclusão social funciona como uma possibilidade de uma instituição que usufrua de soberania democrática, e que a democracia só se faz se houver a inclusão social. Se esse elemento não se apresentar em qualquer instrumento de planejamento ou documento oficial, pode-se constatar a ausência de possibilidades democráticas no PDI 2004.

No instante em que a democracia é atingida pela negligência da inclusão social, as teorias se reforçam, uma vez que essa observação provoca a análise da configuração de um ambiente fortalecido para manutenção da hegemonia socioeconômica, conforme aponta Santos (2005, 2007) e Apple (2006). No mesmo sentido Wood (2011) afirma que “as classes dominantes buscaram diversas maneiras de limitar na prática a democracia de massa” e que “as classes dominantes francesa, americana e até mesmo a inglesa também se apropriaram da democracia e a naturalizaram, incorporando seu significado aos bens políticos que seus interesses particulares podiam tolerar” (WOOD 2011, p. 195-196).

A abordagem teórica dos autores conduz o fio do pensamento para dentro da perspectiva criada pelo PDI que, em suma, revela o pensamento institucional, como nesse caso controverso com as políticas públicas de nível nacional e até mesmo de outras universidades que já haviam aberto suas portas para as camadas menos favorecidas da sociedade, o que na prática, para Santos (2005, 2007) e Apple (2006), é um grande passo para minar o sistema hegemônico predominante arquitetado pelo neoliberalismo.

Para o pensamento de Wood (2011), a condição de oportunizar às pessoas (sobretudo às excluídas), condições para uma relação social com o trabalho de menor dominação e exploração, é uma possibilidade que precisa ser construída com

uma formação democrática e de autovalorização dos profissionais formados, fundamentados numa autonomia de pensamento frente ao sistema capitalista, e se consubstancia um instrumento potente para o discurso de enfrentamento.

Mesmo apresentando controvérsias sobre ser democrática e não ter programa de inclusão em seu planejamento 2004, após o ano de 2006 a discussão sobre a inclusão foi realizada, chegando ao entendimento de que egressos do ensino médio, negros e de fragilidade econômica teriam 20% das vagas de graduação entre 2008 e 2010, e que entre os anos de 2011 e 2013 o percentual subiria para 40%, conforme a página oficial do programa de ações afirmativas¹⁹.

A Universidade do Sudeste se alinhou definitivamente às políticas do governo federal após o ano de 2013, e contempla a vigência do novo PDI elaborado e discutido com a comunidade nos anos de 2011 e 2012. Cabe apontar que a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012 - Lei de Cotas, passou a vigorar exatamente nesse interstício, de modo que o país todo passou a ter políticas de inclusão implantadas.

Ao expandir a democratização do acesso, a instituição implantou um avançado Programa de Ações Afirmativas, criou o INCLUIR-Núcleo de Acessibilidade ao Ensino Superior e dá início a um programa de apoio ao acesso de estudantes pobres e com deficiência visual e física à pós-graduação. (PDI 2013-2017, p 22).

Assim, o caminho para uma universidade plural se tornou uma real experiência para a Universidade do Sudeste, que passou a encampar essa política pública de modo oficial em seus documentos. Mesmo que a transformação no fim da década de 2000 tenha sido desafiadora, a instituição se apresenta mais madura para a consecução das ações dessa natureza.

O relatório de gestão institucional frisa que as mudanças foram laboriosas e exigiram a “ampliação e diversificação de ações e serviços de apoio aos docentes e discentes, face à nova e benéfica diversidade sociocultural que se apresentou.”, (2014, p. 12).

O avanço das atividades ganhou ênfase a partir do momento em que foi institucionalizada a criação de uma secretaria com finalidades específicas, voltadas para as políticas públicas dentro da universidade, que passou a atuar a partir de 2016 intitulada como Secretaria Geral de Ações Afirmativas, Diversidade e

¹⁹ Página eletrônica do Programa de Ações Afirmativas <http://www.acoesafirmativas.ufscar.br/reserva-de-vagas.html>.

Equidade, que recepcionou o programa INCLUIR existente até então.

A nova secretaria nasceu com a missão de "elaborar, implementar e avaliar políticas de ações afirmativas, diversidade e equidade, por meio da criação de mecanismos permanentes de acompanhamento e consulta à comunidade...", conforme Relatório de Prestação de Contas (2016, p. 87).

Ao que consta, a universidade, que ainda em meados dos anos 2000 se encontrava reticente à adoção das políticas públicas como a adesão às cotas para estudantes de classes menos favorecidas, acabou promovendo parcialmente essa pauta social.

Santos e Almeida Filho (2008, p. 170) afirmam que

No plano político, constatamos o mandato, ou missão, da Universidade tornar-se de fato uma instituição de inclusão social. Isso parece contraditório com a história da universidade no mundo. Como vimos, a universidade era uma instituição de elites – uma torre de marfim – até que massas excluídas culturalmente, etnicamente, socialmente, pressionaram estados e governos por acesso à educação superior, em todas as partes do mundo.

Para Santos e Almeida Filho (2008) a universidade começou a ser mais inclusiva nos anos 60, após 1968, com o movimento que teve a França como marco de uma série de mudanças. No entanto, nesse período o Brasil vivia o auge da ditadura militar, o que atrasou a discussão sobre o processo de inclusão social nas universidades, fato que só teve maior abrangência após a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012 - Lei de Cotas.

UNIVERSIDADE DO SUL

A Região Sul do Brasil tem instituições de ensino superior com décadas de história e outras tão jovens que ainda estão encontrando seus desafios de berço, como as primeiras consultas para reitoria e primeiras turmas se formando nesta última década.

O Plano de Desenvolvimento Institucional da Universidade do Sul nasceu apenas em 2011, também conciso, como no caso das demais experiências de PDI, mas com percepções amadurecidas, reflexo de vivências de décadas. A instituição se percebe como sendo republicana, democrática e consciente da responsabilidade de inclusão social. Aponta uma visão de internacionalização difundida em seu panorama, (PDI 2011-2015).

As políticas públicas desenvolvidas no Brasil buscam diminuir diferenças sociais que foram consolidadas por décadas de permissividade do Estado. Algumas instituições públicas ou de terceiro setor se envolvem diretamente com as causas sociais, outras em seus afazeres englobam práticas de políticas sociais que promovem resultados importantes para a sociedade, como é o caso das universidades.

Em seu caminho a Universidade do Sul atravessou as intempéries da ditadura militar e sobreviveu, não sem marcas, à violência ocorrida naquela ocasião. Sempre na tentativa de manutenção dos valores democráticos, aderiu às políticas públicas e afirma ter “uma política permanente de inclusão e de acessibilidade, atendendo a legislação específica e minimizando barreiras atitudinais, pedagógicas arquitetônicas e de comunicação” (PDI 2011-2015, p. 10).

Com as mudanças da política nacional trazida pelos planos de desenvolvimento do governo federal, as universidades passaram a conhecer uma nova possibilidade de trabalho, com uma realidade menos excludente.

A proposição de medidas para a inclusão social orientou as diretrizes e as ações nas universidades. O relatório de gestão de 2016 da UF do Sul aponta para a consciência sobre as políticas quando afirma que “um dos importantes papéis da Universidade são as políticas de inclusão social. Dentre elas, o Programa de Ações afirmativas, implantado em 2008”, (2016, p. 16).

Cabe destacar que a aprovação do programa de ações afirmativas ocorreu em 2007 pelo conselho universitário, e que em 2008 passou a recepcionar alunos de escola pública com 30% de vagas reservadas, sendo 50% dessas para autodeclarados negros (PDI 2016-2026).

O trabalho passou a atingir maior potencialidade no decorrer dos anos e no PDI de 2011-2015. O assunto das ações afirmativas aparece entre as propostas para atingir o nível de qualidade na graduação e para “a criação e manutenção de um programa de inclusão de alunos com necessidades especiais, com especificidades culturais, e aqueles ingressantes a partir de políticas de ações afirmativas”, (p. 13).

O desnível socioeconômico no Brasil é resultado da manutenção capitalista da concentração de renda, de modo que as classes menos favorecidas, sem acesso

ao ensino superior, tornam-se um ingrediente elementar para a manutenção das diferenças.

A universidade, revestindo-se da função democrática e de transformadora social, necessitava da ação do Estado para a criação de um projeto amplo de ruptura de paradigmas sociais e conservadores. Assim, a instituição se apropriou dessa política pública e assumiu um protagonismo social para operacionalizar os programas.

A Universidade do Sul afirmou em seu PDI 2011-2015 estar “comprometida com a expansão e a inclusão social”, pois “está articulada com vários programas governamentais” para inclusão social e expansão das ofertas de vagas na graduação (p. 25).

Quando se discute o termo “ações afirmativas”, diversas possibilidades surgem, haja vista as diversas formas de desigualdade existentes, sendo o Brasil um país de contrastes e culturas multiplicados no decorrer de séculos de colonização, assim Feres Junior (2008, p. 46) argumenta que

Uma característica importante da ação afirmativa no Brasil é a sua variedade em termos de tipos e números de critérios adotados. Alguns programas têm por objetivo a promoção de somente um grupo de pessoas desfavorecidas, outros beneficiam dois, três, quatro ou até cinco categorias diferentes. E as categorias são também de natureza heterogênea: etnia, raça/cor da pele, origem regional, renda e educação pública...

O trabalho social que exerce a universidade tem que ter ampla abrangência como resultado do tamanho territorial do estado e de seu povo miscigenado, de modo que o comprometimento da gestão institucional é uma peça fundamental para operacionalização de um plano importante, como o que propõem as ações afirmativas nas universidades.

Nesse caminho a Universidade do Sul afirmou em seu PDI 2011-2015 que tinha a pretensão de aprimorar as ações para atender pessoas com necessidades especiais, - principalmente mudanças de estrutura física que são fundamentais para uma real inclusão -, além de trabalhar a ampliação do atendimento de necessidades específicas que permita ao aluno a permanência e conclusão dos cursos, com restaurante universitário, atendimento social, psicológico e moradia (p. 30).

Talvez, pela maturidade institucional dessa universidade com quase um século portando o espírito universitário, e, por vezes, mesclando-se à própria

sociedade, a construção de uma política para ações afirmativas desde 2008 foi defendida por seus colegiados e fez a recepção da ampliação de cotas a partir de 2012, uma consequência natural dos trabalhos que já estavam sendo realizados.

No plano de desenvolvimento vigente desde 2016 consta as percepções que a instituição tem das políticas públicas de inclusão, e reconhece que a instituição

está passando por mudanças significativas no perfil do seu corpo discente. Essa modificação ocorre basicamente associada à expansão no número de cursos e vagas, notadamente em cursos noturnos, decorrente do REUNI. Além disso, a implementação da Política de Ações Afirmativas [...] em 2008, modificada e ampliada pela Lei No. 12.711, de 29 de agosto de 2012, resultou em aumento no número de pretos, pardos e indígenas, bem como estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica. (PDI 2016-2026, p. 34).

Políticas institucionais se consolidam na mesma proporção que as adesões acontecem por meio dos atores envolvidos, ocorrendo de tal forma que a discussão plural para o engajamento é primordial e, sobretudo, após a ampliação promovida pelo REUNI, a Universidade do Sul tem como objetivo consolidar a assistência estudantil, as ações afirmativas de modo geral e tornar a permanência uma realidade qualiquantitativa, incluindo discussões com os técnicos e docentes para essa nova realidade institucional.

UNIVERSIDADE DO CENTRO-OESTE

Na região central do país encontra-se uma população estimada superior a 16,5 milhões de pessoas em 2020, segundo o IBGE²⁰. Concentra, assim, demandas educacionais, bem como de desenvolvimento de pesquisas e atividades extensionistas, configurando o perfil de uma universidade socialmente colaborativa, indicando que seu planejamento converge para isso.

A Universidade do Centro-oeste nasceu com essa necessidade de abarcar sua região e entregar suas ações formativas, informativas e de soluções sociais. Integrada em harmonia com a localidade e com a realidade socioeconômica do Brasil, a universidade tem buscado protagonismo nacional e internacional.

Assumindo sua condição de vanguarda desde 2004 (inclusão por cotas), a instituição já trabalha com formas de integração social por meio de sistemas de ingresso diferenciados. Em seu PDI 2011-2014 relata que “os ingressos especiais

²⁰ IBGE: https://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2020/estimativa_dou_2020.pdf

ocorrem por meio de cotas, vestibular para indígenas, ingresso de estudantes estrangeiros e portadores de necessidades especiais”, (p. 34).

Ademais, as políticas públicas traçadas pelo governo federal foram incorporadas pela instituição para atender a uma demanda social maior do que já era possível assistir, e afirma que “Por meio do Programa REUNI foi possível a criação de novos *campi*” e a “criação de novos cursos permitiram aperfeiçoar os mecanismos de inclusão social, ampliando a cobertura de acesso à educação superior por parte da comunidade local e constituindo um papel estratégico na região” (p. 38).

Com a adesão às políticas governamentais, a universidade passou a ter melhores condições para o exercício da política social que já vinha trabalhando em meados dos anos 2000. Dessa forma, o programa oficial do Estado deixou de ser apenas uma atitude isolada de uma universidade ou outra, mas um plano de gestão para um país, com recursos destinados necessariamente para essa finalidade.

As políticas públicas mudaram as universidades no Brasil, sobretudo após o ano 2000. Como os números apresentam, a Universidade do Centro-Oeste formou em graduação 2.332 alunos naquele ano. Já em 2017 o número de alunos formados em graduação foi de 5.048, conforme consta em seu Anuário Estatístico (2019, p. 34). O aumento expressivo, foi em grande parte responsável pela mudança conceitual de que a universidade era um espaço elitizado e distante da sociedade.

A inclusão de grupos desfavorecidos pela conjuntura socioeconômica não se trata apenas de negros, mas também de pessoas com deficiência, os mais pobres e também indígenas. Assim, a instituição trabalhou seu planejamento para que o ingresso fosse destinado também a esses grupos, como consta no PDI 2014-2017 (p. 38), reportando a um feito histórico para essa instituição, onde a “comissão que executou as cotas para negros também foi responsável pelo convênio entre a UnB e a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), assinado em 12 de março de 2004”. No início desse programa,

dez indígenas aprovados em um teste de seleção ingressam na Universidade. A oferta de cursos para esses alunos varia de acordo com as necessidades de sua tribo e a disponibilidade de vagas na Instituição. A FUNAI oferece suporte de moradia e alimentação aos indígenas e, em contrapartida, a Universidade oferece apoio acadêmico para que eles permaneçam na Universidade. (PDI 2014-2017, p. 38)

O processo de inclusão social não se trata apenas de apresentar a possibilidade de ingresso, mas também de realizar transformações estruturais que

permitam as diversidades culturais, como no caso dos indígenas, negros e também de acessos na locomoção para os portadores de deficiência. Então, acreditando que com espaços de convivência acolhedores seja possível uma melhor interação entre os alunos, a universidade propôs a construção de uma estrutura específica para a comunidade indígena, intitulada por eles mesmos de maloca, além de um espaço para livre discussão de gênero e etnias, reduções das barreiras arquitetônicas, bibliotecas digital e sonora e laboratórios para deficientes visuais (PDI 2014-2017, 39).

Uma instituição para se encontrar atualizada, mesmo com séculos passados de seu surgimento, precisa estar correlacionada ao contexto em que vive. Assim são as universidades que, apesar de suas crises, permanecem produzindo conhecimentos relevantes à sociedade. Nas mudanças que a sociedade tem experimentado no mundo e no Brasil contemporâneo, a inclusão tem ganhado força nas discussões públicas e a universidade passou a encampar uma frente de defesa dessa política pública.

Assim, a Universidade do Centro-Oeste, ao se apresentar para a sociedade, frisa tanto em sua missão como em sua visão de futuro a palavra inclusão. Tal fato merece destaque pela importância que se tem em documentar a essência de ser de uma organização que busca sempre a pluralidade e a democracia. Sendo democrática, evidentemente a instituição tem por objetivo defender essa bandeira da inclusão.

Destaca também que tem como missão “Ser uma universidade inovadora e inclusiva, comprometida com as finalidades essenciais de ensino, pesquisa e extensão...” e tem como perspectiva de futuro a visão de “Ser referência nacional em ensino, pesquisa e extensão, com inserção local, regional e internacional, inovadora, inclusiva, transparente e democrática, com gestão eficaz e qualidade de vida” (PDI 2018-2022, p. 34).

Sabedora de sua função, a Universidade do Centro-Oeste tem em seu projeto pedagógico os apontamentos de sua pretensão para o ensino da graduação, que é a “construção de uma sociedade inclusiva e de conhecimento diversificado, em que se sobressaem o pensamento crítico e a cidadania ativa, a valorização dos direitos humanos e o respeito à democracia”, (PDI 2018-2022, p. 60).

Pode-se afirmar que a política de cotas teve êxito na instituição do Centro-Oeste, pois os números do relatório de gestão apontam que

Em 2019, esse quantitativo chegou a 3.448, um número 3,2 vezes maior do que 2009. Como o dado se refere aos que fizeram a autodeclaração para participar de alguma das políticas de ação afirmativa da Universidade, a quantidade de estudantes negros é, possivelmente, maior que isso. (2019, p. 17)

A amplitude que tem abarcado as políticas públicas tem impactado a sociedade brasileira com um número cada vez maior de pessoas graduadas, refutando, desde então, a ideia de que a universidade era algo distante das comunidades pobres devido a seu caráter cultivado por anos como elitista.

Sobre as políticas atuais, é relevante fazer um parágrafo enfatizando que, em que pese as lógicas do governo central - em relação às políticas para a rede pública federal, tenha sofrido alterações significativas, tanto do ponto de vista teórico/ideológico quanto do ponto de vista orçamentário, o que se percebe é que a ênfase à questão da inclusão como ponto central da missão institucional, na perspectiva da democracia, situa-se como instrumento de resistência e, portanto, de manutenção dos princípios que orientam a universidade pública.

As políticas públicas para a educação foram amplamente difundidas em todos os estados do Brasil e passaram a fazer uma parte fundamental do planejamento das universidades, principalmente a partir do início dos anos 2000, como apontado nos documentos e correlacionado à estrutura normativa criada para essa finalidade.

Cada instituição trabalhou em seu planejamento as principais políticas, mas também com as peculiaridades e configurações de suas regionalidades, como no caso da Universidade do Centro-Oeste que criou locais propícios para o público indígena e a Universidade do Norte com trabalhos específicos com ribeirinhos, por exemplo. Considerando que as políticas públicas em seu conjunto como projeto de Estado, em essência, tinham essa finalidade de proporcionar condições favoráveis para públicos que antes ficavam às margens do ensino público federal.

Categoria 2

Implicações do modelo econômico na gestão universitária

UNIVERSIDADE DO NORTE

Quando se tem como pretensão analisar os efeitos do sistema econômico sobre o ensino superior no Brasil e até mesmo no mundo, a teoria convida a beber em fontes como Santos (2005, 2007) e Apple (2006), Wood (2011), expoentes

teóricos que podem direcionar análises sistematizadas de circunstâncias criadas pela natureza do sistema econômico predominante.

Não é incomum pensar que o capitalismo interfira tanto nas políticas públicas como na missão de instituições do ensino superior, visto que esse ensino é o agente formador de pessoas que vão ingressar na vida laboral especializada. O ensino para o trabalho não deve ser visto como um problema em si, mas a forma como o sistema se apropria das capacidades cognitivas e de resolução que as pessoas desenvolvem ou aperfeiçoam, especificamente, durante a sua formação universitária, merece atenção. Desse modo, cabe observar como as premissas de mercado desse sistema podem estar inseridas nos Planos de Desenvolvimento Institucional das universidades federais do Brasil.

Parte da premissa em análise já pode ser apontada na apresentação do (PDI 2011-2015, p. 5) da UF do Norte quando afirma que:

O ambiente complexo que envolve o funcionamento das Instituições Federais de Ensino Superior influenciado, em grande parte, por novas dinâmicas originadas no processo de globalização, pela interação crescente com a sociedade, por acelerados e contínuos avanços da tecnologia, contribui decisivamente para definição de modelos contemporâneos de gestão institucional.

O processo de globalização a que se refere o texto precisa de uma reflexão particular para compreender o que se considera como sendo esse fenômeno. Contudo, hodiernamente, ele (o fenômeno da globalização) não se desprende do capitalismo e suas vertentes, como ensina Wood (2011), Santos (2005) e Apple (2006). Pode ser percebido também como o processo de internacionalização da universidade, ou a transferências de tecnologias entre instituições nacionais e internacionais, mas nunca desvinculados da condição capitalista em que esse fenômeno ocorre, pois os ambientes são permeáveis e intrincados pelo capitalismo.

Para se constatar elementos de mercado presente na UF do Norte, ressalta-se a forma como a IES se valeu para praticar a autoanálise sobre seus resultados, suas formas e seus afazeres institucionais. A opção foi por um expediente predominantemente mercadológico, um instrumento frequentemente utilizado por instituições como bancos e organizações comerciais chamado *Balanced Scorecard*²¹, que em tradução literal poderia ser indicadores equilibrados.

²¹Para conhecimento mais profundo sobre essa metodologia indica-se: KAPLAN, R.; NORTON, D. *The Balanced scorecard: translating strategy into action*. Boston: Harvard Business School Press, 1996.

Contudo, quais indicadores? Apenas de serviços prestados como uma empresa ou de relevância pedagógica como a forma de ensinar com as potencialidades regionais, que é uma característica específica desta IES? Novas ferramentas de gestão são bem-vindas, porém, quando assumem formato *standard*, por mais que sejam flexíveis, generalizam elementos que merecem atenção distinta.

Por vezes essa prática nas análises deixa de abordar características do público atendido, ou mesmo a tipicidade dos problemas daquela região onde a universidade está inserida, pois a missão dela deverá sempre passar pela premissa de uma análise diversa, plurifacetada e não estabelecer uma métrica exata de cálculo como sendo resultado incontestável de análises por ângulos diferentes.

Assim, um PDI que assuma elementos predominantemente capitalistas pode estar em conflito imediato com os elementos que promovem a democracia, conforme indicam Santos (2005, 2007), Apple (2006) e Wood (2011), devido à incompatibilidade de interesses desses fenômenos distintos em suas essências.

Não se trata de trabalhar argumentos que afastem a universidade de seu contexto socioeconômico, mas somente de observar em qual medida ela sofre influência dos fatores relacionados ao capitalismo, uma vez que a instituição é uma parcela da sociedade com responsabilidade de formação de profissionais/intelectuais para servir a comunidade à qual pertence.

Porém, quando se tem o capitalismo inserido também nesse contexto, há sim a preocupação de que esse fenômeno econômico instrumentalize a universidade como uma peça da sua engrenagem de disfunção social e manutenção do cenário hegemônico.

Wood (2011, p. 193) entende que “é o capitalismo que torna possível uma forma de democracia em que a igualdade formal de direitos políticos tem efeito mínimo sobre as desigualdades ou sobre as relações de dominação e de exploração em outras esferas”. Assim, as relações de dominação provocadas pelo capitalismo não têm território específico de ação e pode estar presente, inclusive, nos documentos institucionais das universidades.

O conhecimento sobre os territórios de ação simultâneos, tanto da universidade como da democracia e do capitalismo, foi apresentado no PDI 2011-2015 da UF do Norte. Isso reflete que é um estado de muita riqueza mineral, hídrica e de biodiversidade, contudo, “grande parte da população vive abaixo da linha da

pobreza, uma das consequências da má distribuição de renda, que exige políticas e ações com bases sustentáveis para a sua transformação”, (PDI 2011-2015, p. 25). Desse modo, seria a universidade esse agente transformador? Ou está a universidade sendo instrumento do capitalismo na manutenção do estado das coisas? Então, tanto a universidade quanto seus documentos são elementos políticos e representativos da sociedade.

Há uma consciência ampla dos fatores globalizantes que envolvem o mundo, e também como a economia se apropria dessa condição, argumentando que a “competitividade empresarial, expansão da indústria cultural e de serviços, tecnologias digitais e urbanização consolidam o modelo de progresso material das sociedades no limiar do século XXI” (PDI 2011-2015, p. 29).

A materialização é baseada na precificação de vários elementos sociais que, em grande medida, poderiam/deveriam ser de acesso comunitário, como saúde, educação, artes, dentre outros “bens humanos”.Então ao passo que todos os serviços se formam bens de consumo mercadológicos, as universidades instrumentalizam e podem até acirrar essas disputas. Quando tal fenômeno é pauta de discussão em seu PDI, provoca o entendimento de que um passo importante e necessário para resguardar a equidade e a democracia já foi considerado.

Por ser uma instituição federal a universidade deve potencializar suas virtudes regionais, mas não pode ficar totalmente atrelada apenas às condições e características locais, devendo estar em sintonia com os acontecimentos no cenário nacional e internacional. Como no período que antecedia o PDI 2011-2015 era de uma expectativa preocupante em relação ao cenário econômico, pela crise internacional de 2008, de modo que o documento relata uma apreensão com o desenvolvimento econômico do país em relação às políticas públicas que estavam em curso.

Neste contexto, busca-se garantir avanços democráticos, controle fiscal e estabilidade social. A retomada do crescimento da economia constitui objetivo das políticas macroeconômicas. O Brasil precisa continuar crescendo, o que é necessário e urgente, mas também deve oferecer um modelo de inclusão social, sobretudo para os segmentos mais vulneráveis e em situação de risco. As políticas públicas devem gerar empregos saudáveis e de qualidade, distribuindo renda e restaurando o equilíbrio entre homem e natureza. (PDI 2011-2015, p.31)

A manifestação de cuidados com crescimento econômico automaticamente remete para a percepção capitalista, visto que não há espaços no setor privado para

a equidade, assim é o projeto da economia dominante pelo mundo. De sorte que o crescimento econômico efetivamente se constitui na concentração de riquezas e na variabilidade das condições de pobreza, quando não há uma política de Estado para redistribuição de rendas, conforme Santos (2005, 2007), Apple (2006) e Wood (2011).

Esse fenômeno (concentração de rendas) é revestido da condição neoliberal que adentra os espaços sociais e as formas de produzir/conduzir as políticas públicas.

Esses elementos capitalistas podem ser detectados diretamente em um dos principais instrumentos de planejamento e gestão que é o mapa estratégico institucional, pois agrupa os principais componentes de gestão, como a visão, os princípios, organizados entre processos internos, pessoas e tecnologias para atingir os resultados almejados.

Há um ponto notável no mapa estratégico da UF do Norte, no segmento de processos internos, no qual indica que seu relacionamento com a sociedade ocorrerá por meio de parcerias nacionais e internacionais e com maior interação da universidade com as empresas e comunidade, visando intensificar atividades integradas de pesquisa, ensino e extensão socialmente relevantes. (PDI, 2011-2015, p. 40).

Pode-se perceber que a abertura ao diálogo foi contemplada, mas a comunidade se apresenta como último ator para se considerar, quanto à ordem da exposição apresentada no mapa estratégico.

Ademais, a aproximação com as empresas teria finalidades acadêmicas ou norteadoras? Pois estariam diretamente relacionadas ao ensino, pesquisa e extensão, inclusive para um julgamento do setor privado quanto ao que é socialmente relevante ou não nas funções da universidade.

Para o aparato teórico investigado, é nesse íterim que o neoliberalismo se manifesta e pode interferir diretamente nas políticas que serão ou estão sendo realizadas dentro da instituição de ensino, como na promoção de ações que possam repercutir financeiramente favoráveis às empresas. Caso isso se configure como fato, a universidade assume a figura de instrumento para a ação capitalista, ainda

que tenha internamente atores que sejam resistentes e relutantes aos avanços capitalista e concentrador de rendas.

Nesse contexto do PDI 2011-2015 elaborado pela UF do Norte, tem claramente apresentada a primeira crise da teorização de Santos (2013), denominada de crise de hegemonia. Dentre outros fatores, nota-se a busca dentro da universidade de formações técnicas para produção no amplo mercado de serviços e produtos.

Há uma preocupação de Santos para a formação de classes elitizadas, como historicamente já ocorria desde os séculos iniciais da universidade, mas dentro de um cenário capitalista e excludente essa condição se aparenta ampliada, sendo trabalhada na universidade, como uma onda da teoria da reprodução de Boudieu e Passeron *in* Santos (2013), onde há a formação das elites nos cursos de maior *status* social (como as carreiras imperiais) e a formação de um alunado de condições econômicas mais frágeis em cursos de expressão social e econômica menos destacadas.

Assim, em geral, a aproximação estrutural e curricular entre instituições privadas de cunho lucrativo e as universidades públicas pode interferir diretamente na formação acadêmica dos alunos, resultando em currículos mais superficiais em questões de relevância social e um alinhamento com as regras capitalistas, como a maximização dos lucros ou a elasticidade do capital privado.

Santos (2013, p. 167) afirma que “a crise de hegemonia é mais ampla porque nela está em causa a exclusividade dos conhecimentos que a universidade produz e transmite” e que nessa ocasião “surge o momento em que a sociedade liberal começa a exigir formas de conhecimento, nomeadamente conhecimentos técnicos, que a universidade tem dificuldade em incorporar” (SANTOS, 2013, p. 167).

Essa dificuldade em incorporar as exigências externas diretamente às de mercado deixa a universidade em condição de atrito com suas ideias de busca e difusão do conhecimento mais amplo em todas as áreas.

Ao passo que a universidade propõe uma aproximação com a iniciativa privada, para o autor (SANTOS, 2013), entra em colisão com suas próprias características, aderindo ao plano neoliberal que, por sua vez, encontra uma porta aberta para diretamente atuar no planejamento da instituição de ensino.

Destaca-se também a adoção da metodologia *Balanced Scorecard* –BSC em seu planejamento, que lhe recomenda a “limitar o número de indicadores (média de 1,5 por objetivo)” como se houvesse apenas uma possibilidade de se chegar aos resultados esperados. Um limitador de indicadores pressupõe a redução de ideias para atingir os objetivos, pois oficialmente terá de cumprir o requisito.

Ainda dentro do planejamento, há a justificativa de que “É importante, também, atentar sobre a viabilidade de se obter resultados de forma sistemática, sem gerar um ônus de trabalho demasiado para a organização” (PDI 2011-2015, p. 48). Constata-se que é uma inspiração de modelo taylorista, uma reorganização dos processos de trabalho em busca de maior eficiência.

A forma denominada sistemática pelo PDI 2011-2015 apresenta uma leitura do planejamento da universidade de modo numérico, que tem como objetivo “Formar cidadãos capazes de transformar a realidade social, tem como indicador o número de titulados de graduação e pós-graduação e as metas estabelecidas de crescimento para os anos de 2011 a 2015”. (PDI, 2011-2015, p. 46). Sendo assim, qual a relação entre o número de formados e cidadãos capazes de transformar a realidade social? Os indicadores numéricos, por vezes, não são capazes de responder a perguntas de cunho humanitário/sociológico.

Quando detalha sua política de gestão institucional, o plano aponta para uma necessidade de modernização dos processos, de modo louvável, porém, garante o desejo de estar alinhado com processos empresariais atuais, e nesse quesito aponta os instrumentos de gestão empresarial (BSC) como sendo uma parte das modernidades das quais tem a intenção de implantar.

O que se pode observar é uma tentativa de unificar o processo de “modernidade” com as relações sociológicas estabelecidas historicamente pela universidade. É uma relação demasiadamente controversa, como aponta a literatura (WOOD, 2011; SANTOS, 2005, 2013) que trata do capitalismo e da democracia.

Há o elemento neoliberal que permeia as relações entre os atores e que pode suprimir o exercício democrático em favor do benefício às organizações lucrativas, “a UF do Norte tem procurado pautar a sua gestão em modernas práticas administrativas, assentada no tripé: pessoa, processo e tecnologia, fundada nos

princípios da eficiência, eficácia, transparência e controle social”. (PDI 2011-2015, p. 72).

A organização do planejamento institucional tem como característica acompanhar a realidade e não se submeter a planejar o impossível, pois deve constar uma ação norteadora e de tal modo que seja presente aos fatos sociais.

Certamente a perspectiva de remodelagem da UF do Norte, imbricada às ferramentas empresariais de planejamento, passa por essa discussão. Tem-se na atualidade, falsamente, que todas as ações empresariais são exemplos de sucesso, sem levar em consideração que muitas empresas fecham as portas usando do mesmo expediente e, mesmo assim, tentam transferir essas formas de trabalho para o setor público, onde as finalidades das ações são completamente diferentes.

Na abordagem sobre a responsabilidade social da instituição, a discussão sobre as ferramentas de gestão volta à tona, porém, com um olhar diferente para o momento, onde salienta que as IES estão passando por um momento de reorganização administrativa. Cabe destacar que nessa ocasião (2010) o REUNI ainda era visto como uma novidade de política pública.

O documento (PDI) relata que “a responsabilidade social ultrapassa os princípios da governança corporativa e é aplicável à tríplex missão universitária do Ensino, da Pesquisa e da Extensão”. Dessa forma, a responsabilidade social é colocada como motivo de ser da instituição, sobressaindo as questões técnicas aplicáveis aos princípios de governança, como as ferramentas de gestão privada (PDI 2011-2015, p. 76), cujos elementos, por sua natureza, já se enquadram na teorização de Santos (2013) como uma crise institucional.

Com isso, a UF do Norte procura se alinhar às empresas privadas em sentido oposto e destaca que “a prática da responsabilidade social na UF do Norte está intimamente relacionada à solução ou redução de problemas sociais existentes em uma comunidade” (p.76). Sendo assim, um dos grandes problemas foi apontado em momento anterior no documento, constando “...grande parte da população vivendo abaixo da linha da pobreza” (PDI 2011-2015, p. 25).

Cabe entender se a finalidade institucional não sofrerá uma nova crise ou ampliação da crise de hegemonia, e que Santos (2013) aponta que não consegue conceber essa crise da universidade como não sendo um fruto do neoliberalismo, e

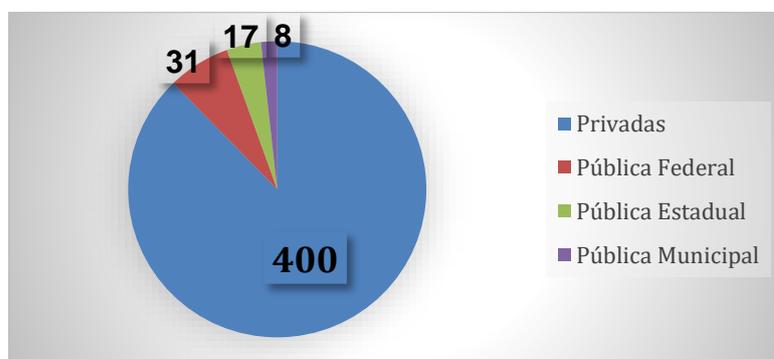
que muitas vezes essa doutrina vem caracterizada como globalização, contudo, sua ação é meramente econômica.

A análise de Santos (2013) sobre a globalização e o neoliberalismo se reveste de realismo nas palavras grafadas no PDI 2011-2015 (p. 80), quando destaca a criação da Pró-Reitoria de Relações Internacionais – PROINTER, e que teria a finalidade de priorizar a mobilidade acadêmica para qualificar profissionais para a competição do mercado de trabalho cada vez mais globalizado. Assim, o neoliberalismo se revestiu da globalização para agir nas políticas internas e externas da universidade para a formação do profissional que o mercado e as empresas querem, não necessariamente a que a sociedade precisa.

As parcerias podem ser vistas como uma abertura às formas modernas de gestão, pois a globalização é um fato do qual não se esquivava há tempos. No entanto, defender o patrimônio público é um ato de manutenção do sistema democrático de acesso gratuito e inclusivo. A gestão deve se garantir inalterada pelo regime capitalista, uma vez que esse regime não tem como prerrogativa a garantia dos direitos igualitários.

E, ao passo que o neoliberalismo se espalha em todos os segmentos sociais, a universidade, que não é impermeável, também está sujeita a ataques em sua gestão. A seguir um demonstrativo sobre os convênios firmados pela UF do Norte com diversas instituições:

Gráfico 8 – Número total de instituições conveniadas por natureza jurídica:



Fonte: PDI 2011-2015, p. 84, e Relatório de Gestão de 2010, adaptado pelo autor (2020).

A maioria das parcerias é feita com instituições particulares, de modo que a inserção dessas no planejamento institucional apresenta ser algo inevitável em função da expressiva representação numérica que têm nas relações institucionais.

As relações de menor número com instituições públicas, contempladas as três esferas - Federal, Estadual e Municipal -, apresentam-se de um ganho mútuo, como interação com os Tribunais de Contas para análise técnica de documentos, com o Corpo de Bombeiros para o desenvolvimento de tecnologias preventivas no combate a incêndios na Amazônia, dentre outros de grande relevância social.

Já no setor privado, a UF do Norte tem desenvolvido serviços tecnológicos para o setor de cosméticos, projetos de informática, e na construção civil para estimular a cultura do empreendedorismo, conforme PDI 2011-2015.

A forma como são abordados os recursos naturais da região convida à atenção, e afirma que o Estado do Norte é o “depositário de recursos naturais e culturais estratégicos para o desenvolvimento da economia e da sociedade mundial”, (PDI 2011-2015, p. 110), relacionando os recursos naturais da Amazônia com a possibilidade de desenvolvimento da economia mundial.

Ocorre que, historicamente, os recursos naturais amazônicos têm sofrido depredações, como na extração de madeiras e minérios, além do contrabando de animais. Ao que consta, o estado depositário de recursos naturais estratégicos necessita de mecanismos para viver em harmonia com o meio ambiente, o que não é realidade há tempos.

Como destaca o projeto pedagógico em questão, “o Estado do Pará, de modo particular, oferece condições naturais e potencialidades econômicas vantajosas no cenário nacional e internacional” (PDI 2011-2015, p. 110). Em algum momento parece contradizer as políticas públicas de democratização da instituição, como projetos desenvolvidos com ribeirinhos, quilombolas e indígenas para recepção na universidade, por meio de ingresso distinto, ou mesmo os trabalhos de conscientização e preservação dos recursos ambientais.

Já no PDI 2016-2025 da mesma instituição, há uma crítica para a exploração dos recursos naturais da Amazônia, informando que anualmente 5.000 km² de floresta são desmatados, (p. 25). Em contrapartida, como conhecedora da realidade amazônica, a universidade também aponta possibilidades de soluções ambientais, como auxílio na produção agrícola com melhor aproveitamento de espaços e menor uso de herbicidas. A preocupação não se faz diretamente com o total de área desmatada, mas como melhor aproveitá-la.

Na relação empresarial, a lucratividade é sempre o fim em si mesmo, fazer negócios. Não remete à finalidade de compartilhar riquezas, por vezes extrapola a

compreensão da ética, e somente se presta aos acúmulos, algo natural do capitalismo. Nesse pressuposto, quais seriam os interesses de uma empresa privada em se aliar a uma universidade que não tem como intuito o mesmo fim lucrativo?

Mas cabe à universidade o trabalho por um bem maior, um fim social por meio da ação coletiva e plural de suas forças de trabalho. Por certo, sabedora dessa realidade neoliberal, a UF do Norte não tem como premissa o afastamento das empresas em relação aos afazeres institucionais, ao contrário, tenta incluí-las.

O que cabe dizer é que a preocupação reside naquilo que poderá surgir da presença de uma parceria com uma empresa privada, caso os fins acadêmicos não sejam predominantes.

Tal relação quando inevitável suscita de uma atenção para evitar fins exploratórios dos serviços públicos, buscados por organizações particulares, como no caso do capitalismo predatório e unilateral. Reforça-se que essa avaliação não se trata de um insulamento da instituição em relação ao meio externo, mas de resguardar sua finalidade precípua de justiça social. Isso é destacado por meio de seu PDI 2016-2025, (p. 27) entendendo a universidade que

Precisa estreitar o relacionamento com os empresários com vistas a evidenciar a importância do conhecimento para o crescimento e sustentabilidade da empresa ao longo dos anos. Para isso, é necessário um maior contato dos empresários com os pesquisadores da Universidade para que assim possam ser fortalecidos contratos e convênios que irão gerar novas oportunidades de empregos, maior eficiência das empresas e maior formação e divulgação do conhecimento.

A expectativa referente a setores de mercados está presente constantemente nos PDIs 2011-2015 e 2016-2025 da universidade, sendo que em ambos há uma preocupação/necessidade de se aproximar ainda mais do mercado, ora para trabalhar o desenvolvimento de tecnologias, ora para buscar elementos que julga serem exemplos de modernidade e referência para a gestão.

No PDI 2016-2025, a instituição se posta estrategicamente como um elemento voltado para as ações de mercado, quando se percebe a forma como a universidade assume uma posição em busca de espaços, tendo a diversidade regional como possibilidade distinta no ambiente concorrencial, “quanto aos potenciais ambientais do Pará e região amazônica, é preciso se adequar às tendências mundiais e aumentar o mercado” (p. 28), apontando para a produção de

bioenergia nos EUA com aproveitamento do milho, e na Europa com a utilização da beterraba como exemplos.

Há mudanças bastante significativas na base estrutural do PDI da UF do Norte, quando se analisa precisamente o documento que está em execução, com vigência até 2025, em relação ao seu antecessor que foi vigente até 2015. A estratégia organizadora do PDI anterior era embasada em ferramentas empresariais, como já apontado, o BSC. Enquanto o PDI em vigência descarta esse elemento, característico da gestão privada (ainda que possa ser usado no setor público), de seu meio de ação, e continuam elementos como o mapa estratégico, que é uma ferramenta norteadora de boa valia. Porém, com bastante distinção do mapa estratégico do PDI 2011-2015, sobretudo em relação ao modo de proceder com as empresas privadas e que, enquanto primeiro planejamento, colocava essa ação como uma de suas prioridades elencadas em diversos pontos de sua estratégia.

O PDI 2016-2025, em seu mapa estratégico, não trata essa relação com as empresas privadas como um laço primordial, pelo contrário, constata-se no PDI uma presença bastante moderada, ainda que considere a possibilidade de participação dessas instituições nas formulações das ações estratégicas (PDI 2016-2025, p. 37).

Na forma de avaliar as possibilidades e resultados, assim como no PDI 2011-2015, o PDI em vigência (2016-2025) utiliza uma métrica assemelhada às do segmento empresarial, com uma essência elementar taylorista. No entanto, reforça as características apontadas pelo mapa estratégico, onde se nota um maior afastamento das parcerias com as empresas privadas, o que foi mais nítido e almejado no planejamento anterior.

Cabe ressaltar que há apontamentos no PDI 2016-2025 sobre a participação de organizações privadas no planejamento e execução das ações da universidade para o período em questão. Entretanto, o texto surge de maneira delimitada, no qual as ações tomam denotação de finalidade acadêmica, e com oferta de experiências para alunos das áreas específicas de negócios. Ainda, com uma vigilância para a sustentabilidade regional.

Assim, constata-se um planejamento amadurecido, no comparativo com seu antecessor, no trato desse ponto importante, pois não consiste em banir ou camuflar a presença das organizações privadas na universidade, bem como na sociedade, mas somente ter cristalina e delimitada a presença de organizações privadas nas instituições, sem o desvio de suas funções sociais, como um bem público.

O PDI 2016-2025 ainda promove conceitos caros à ideia de justiça quando ressalta que “o acesso ao ensino de nível superior não é apenas uma exigência econômica, mas um indicador do grau de democracia e de justiça social”, (PDI 2016-2025, p. 62). Assim, propõe que, além da exigência econômica, deve-se manter o espírito de transformação social que a universidade pode exercer.

UNIVERSIDADE DO NORDESTE

As ações do sistema econômico pelo mundo parecem transitar em fluxo contínuo e acelerado pelo desenvolvimento tecnológico com a abertura dos mercados internacionais. As barreiras geográficas desapareceram e potencializaram a concentração de rendas, mesmo em períodos descritos como “crise do capitalismo”.

Harvey, analisa e compreende esse fenômeno como uma ruptura da barreira geográfica e também temporal, dada a rapidez com que as coisas acontecem. Afirma que

A reorganização drástica da paisagem geográfica da produção, da distribuição e do consumo com as mudanças nas relações de espaço não é apenas uma ilustração dramática da tendência do capitalismo para a aniquilação do espaço no decorrer do tempo [...]. Harvey, (2011, p. 155)

Assim, a partir da análise de que um novo cenário foi construído com o uso das tecnologias para rompimento de barreiras, a volatilidade do capital em sua relação de emprego mudou por completo. Um capital investido em uma empresa na África do Sul pode dentro da mesma hora ser retirado daquele país e investido em outra organização no Brasil ou em qualquer outro país do mundo.

Com esse evento ocorrendo em todo o mundo, a complexidade em lidar com as possíveis crises do capitalismo também aumentou. Como destaca Harvey (2011, p. 155), para abordar as negociações realizadas pela dinâmica da internet e a construção dos ciberespaços, entende que há “contradições dentro da tendência de criar um mundo sem barreiras espaciais. A crise atual pode ser parcialmente entendida como uma manifestação de uma disjunção radical nas configurações de tempo-espaço.”

Logo, pode-se analisar o adensamento capitalista tendo como propulsora a tecnologia. A mesma utilizada para desenvolvimento de pesquisas ou para

processos de ensino/aprendizagem nas universidades.

Partindo dessa ideia, questiona-se: Como ocorre a relação entre a Universidade do Nordeste e o sistema capitalista? Esse elemento de investigação se configura num desafio analítico, considerando que o capitalismo em grande parte do mundo é compreendido de forma até “cultural”, visto que muitos desconhecem outras possibilidades de relação econômica.

A Universidade do Nordeste em seu PDI 2012-2016 raramente apresenta pontos que a relacione com os mecanismos capitalistas. É certo que a instituição recebe recursos e passa a geri-los dentro de uma perspectiva contábil, pois faz compras, tem despesas com limpeza, amplia espaços físicos, entre outras situações.

A conjuntura apresenta que a universidade não está insulada de todo o contexto econômico atual. Entretanto, dentro da execução do planejamento em sua gestão não há aproximações com organizações de fins particulares que produzam a informação de inserção mais aprofundada com o sistema e/ou seus atores.

A universidade trabalhou seu PDI balizado nas possibilidades de ampliação proporcionadas pelo REUNI e uma abrangência mais democrática dos cenários (ensino, pesquisa e extensão) voltados para a parte menos favorecida da sociedade. Tal circunstância proporciona a reflexão de uma tentativa de ruptura com a hegemonia do contexto atual que é, há décadas, representada pela cultura capitalista.

No entanto, um ponto específico chama a atenção para observação do itinerário capitalista, que é o momento em que a instituição aborda em seu planejamento as questões relativas à Pesquisa, à Criação e à Inovação (PCI), apontando para a consecução da meta de aprovar ao menos um projeto com financiamento por encomenda ao ano, (PDI 2012-2016).

Vale ressaltar que tal condição aparenta não ter avançado pelo fato de nenhum outro documento abordar a meta em questão. Além disso, também se pode inferir o afastamento de financiamento por encomenda pela total ausência dessa meta no PDI seguinte (2018-2022), bem como nos relatórios de gestão dos recursos da instituição.

A relação institucional a partir de 2018, portanto, no PDI em vigência, aponta para uma tentativa de aproximação com o setor privado em alguns momentos. Dentre eles, quando a partir de 2016, a Universidade do Nordeste inaugura o Centro de Excelência em Geoquímica do Petróleo, - que é o primeiro no Brasil “para

pesquisas na área aberto à indústria, que vem atendendo as necessidades de empresas da cadeia de petróleo” (PDI 2018-2022, p. 29).

A universidade enquanto produtora de ciência e tecnologia pode estar presente em episódios que necessitem de conhecimentos especializados, pois também é uma forma de oferecer segurança e informações para melhor relação com o meio ambiente, como nesse caso. Contudo, essa participação da universidade ofertando toda sua estrutura e equipe de pesquisadores, estaria a serviço do capital privado, auxiliando a geração de lucros e enriquecimento de grupos?

Essas informações não são especificadas nos documentos investigados. Há o apontamento da relevância acadêmica nessa ocasião em que, segundo o PDI (2018-2022, p. 29), “as pesquisas conduzidas no referido laboratório permitem avanços tanto para a academia quanto para a indústria”.

Em algumas situações é possível compreender que a melhor condição para a formação acadêmica seja uma experiência conduzida por meio de práticas, como no caso da empresa júnior, que serve como um laboratório de experiências. A má condução dessa circunstância é que pode desvirtuar o propósito final do processo de ensino/aprendizagem, como no aprimoramento de tecnologias.

Sobre o desenvolvimento de tecnologia e inovação dentro da instituição, em seus objetivos estratégicos a Universidade do Nordeste aponta como diretriz central o repasse dessa produção para a sociedade, e como meta para essa mesma diretriz afirma a pretensão de ampliar em 100% o número de projetos em cooperação com empresas (PDI 2018-2022, p. 85).

A manifestação neoliberal não é condizente com a presença da democracia. Para Wood (2011) não afeta o direito cívico das pessoas, em tese, não os restringe de ir e vir. Mas quanto à economia, as pessoas são amplamente tolhidase passam a compreender tal condição (de restrição econômica) como normal, até mesmo lhes é imputada a culpa por não atingirem um patamar econômico mais elevado.

O PDI 2018-2022 (p. 58) coloca essa situação política e social em análise quando aponta que

Junto com isso, dissemina-se no País, principalmente a partir da grande mídia, a defesa de uma agenda econômica de apoio às reformas trabalhista, previdenciária e outras que restringem a agenda social e, de alguma forma, afetam a noção do papel essencial de uma universidade pública, inclusiva, de qualidade e gratuita. Faz-se, assim, necessário ter uma visão prospectiva de como o ensino superior público pode ser afetado nos próximos anos, na dependência do que ocorrer no cenário político e econômico.

A presença da universidade na sociedade perpassa também por um envolvimento direto. Assim, as ações de extensão ocupam um espaço primordial, e a Universidade do Nordeste apresenta no portal institucional²² um elenco de serviços que podem ser prestados ao cidadão e alguns serviços direcionados para negócios, como consultoria nas áreas de *marketing* e finanças, conforme apresenta o Relatório de Gestão de 2018.

UNIVERSIDADE DO SUDESTE

A Universidade do Sudeste sofreu interferências do sistema econômico em sua materialização devido à necessidade de atender a interesses de empresários, no fim da década de 60. O PDI 2004, abordando a forma como a instituição foi criada em pleno regime militar, afirma que “muitas das características principais da Universidade hoje, bem como a definição de suas mais importantes linhas de trabalho, originaram-se naquela época” (p. 9).

A materialização das políticas na Universidade do Sudeste deveria, antes, passar pelo crivo de um conselho de curadores, composto por pessoas de representatividade política e econômica.

Assim, a constituição das políticas, evidentemente, era afetada pelo interesse das classes que apontavam o norte das ações institucionais. Como no caso do ex-deputado Pereira Lopes, que foi nomeado pelo General Geisel para ser membro do conselho de curadores, onde permaneceu até 1993, sendo ele o “porta-voz de um pensamento autoritário, que enxergava a Universidade Federal como instituição pública a ser ideologicamente orientada” (LANA, 2015, p. 41).

Sobre as políticas específicas para o processo de formação acadêmica, o planejamento institucional aponta que a função da instituição é transitar entre os campos econômicos e sociais de modo a formar pessoas para o que chama de “economia do conhecimento”, supondo que essa circunstância “converte a educação universitária em aspecto central do sucesso econômico do País e da inclusão social” e pode “fazer frente à pobreza e à desigualdade social” (PDI 2013-2017, p. 16).

Analisa-se, assim, a falsa relação entre economia e inclusão social no contexto capitalista, ficando cristalina a forma antagônica dos dois aspectos, visto que a priorização da economia, na perspectiva de mercado, tem gerado mais

²²Serviços ao cidadão: <https://cartadeservicos.ufba.br/>.

desigualdades e, portanto, mais exclusões, e não o contrário como o discurso anuncia.

Onde há preferencialmente o lucro, não há divisão de riquezas produzidas, pelo contrário, há a concentração. Assim, pressupondo que a democracia tenha como um de seus pilares a inclusão social, essa não interage diretamente com este modelo. Wood (2011, p. 218) afirma que

mesmo as atividades e experiências que estejam fora da estrutura imediata de comando da empresa capitalista, ou fora do alcance do grande poder político do capital, são reguladas pelos ditames do mercado, pela necessidade de competição e de lucro.

Os braços de ação do capitalismo não estão apenas dentro das organizações privadas, mas em todo o ambiente onde perpassa o capital, seja no nível local como sugere a economia da precificação, ou em nível global como as bolsas de valores.

O trabalho tornou-se uma espécie de *commodity*, mas a sua qualificação pela universidade não promove uma garantia de inclusão econômica no mundo. Acima dessa possibilidade de inclusão está o acirrado mercado de currículos e empregabilidade.

Logo, a principal preocupação da universidade em relação à formação dos alunos deve priorizar a formação crítica, solidária e democrática, caso contrário, o trabalho formativo se confirma como uma *commodity*, e o profissional como uma engrenagem pequena no sistema de acumulação de capital.

A possibilidade de fazer frente às desigualdades sociais é um elemento conceitual do planejamento, que remete à ideia da inclusão pela abertura de oportunidades. De fato, em alguma medida, pode contribuir com resultados positivos a médio e longo prazos.

O plano de governo encampava essa ideia até 2016 e, por mudança brusca no comando do país, grande parte das ações voltadas para essas políticas públicas inclusivas foram sendo suprimidas.

Então, sendo a economia um elemento externo e também interno às universidades, percebe-se o nível de dificuldade da gestão dessa instituição, como aponta o planejamento estratégico institucional 2013-2016, pois naquele momento entende que deve revisar o seu plano em função dos “resultados obtidos e a mudanças na conjuntura nacional, mormente no âmbito econômico, dado o atraso na aprovação do orçamento federal” (p. 4).

UNIVERSIDADE DO SUL

A Universidade do Sul do Brasil tem uma relação aproximada com a iniciativa privada, bem como com práticas empresariais em seu planejamento e gestão. A instituição se entende como uma peça integrada ao ambiente, que o influencia e também sofre influências deste, resultando

às organizações serem influenciadas por uma gama de variáveis macroambientais que representam fatores existentes em seu contexto e que, muitas vezes, fogem ao seu controle. Alguns dos principais fatores que devem ser levados em conta no âmbito de universidades são: ambiente econômico e social, culturas, variáveis políticas, variáveis científicas e tecnológicas. (PDI 2016-2026, p. 19)

O ambiente externo é predominantemente capitalista com alguns focos de resistência, como movimentos sociais e partidos políticos. Assim, a universidade como uma parte do ambiente não está isenta às ações capitalistas, ainda que esse fenômeno econômico seja contrário à democracia. Segundo Wood (2011), a universidade tem que conviver em sua trajetória tanto com o capitalismo como com a democracia.

A gestão compartilhada e direcionada para o alcance das metas pode atingir resultados expressivos desde que tenha investimentos para tal feito. Ocorre que as crises do capitalismo são cíclicas e, à medida que elas acontecem, os governos arrecadam menos e, por consequência, investem menos nas instituições prestadoras de serviços públicos. Então, a falta de investimento é um problema recorrente nas universidades, como aponta o relatório de gestão (2016, p. 348), que “uma parte das atividades de internacionalização da Pós-Graduação sofreu os reflexos do contingenciamento de verbas ocorrido no ano anterior nos programas institucionais”.

O planejamento da Universidade do Sul é permeado em parte importante de sua governança por representação do sistema econômico, uma vez que há participação direta no conselho universitário, entidade máxima de deliberação, conforme aponta o relatório de gestão de 2018, (p. 33), no qual, dentre os membros da comunidade que integravam esse conselho, havia entidades empresariais com direito a voz e voto.

A universidade em seu planejamento 2016-2026 aponta as empresas como uma parte interessada em suas atividades (p.22), e que também tem interesse em

formar alianças estratégicas com instituições privadas, sem apontar exatamente a finalidade (p. 70).

Sendo o voto um instrumento revestido de poder decisório, quando bem compartilhado promove as escolhas ao patamar de possibilidades para a gestão. Quando o voto é delegado a um grupo de interesse, pode-se ter uma interferência de gestão por conflitos de interesses. Ao passo que o voto, ou mesmo o poder de arguição do discurso capitalista dentro do colegiado, pode oferecer risco às causas coletivas, que não são aquelas defendidas pelo capitalismo.

UNIVERSIDADE DO CENTRO OESTE

As sociedades mundiais estão sujeitas à lógica capitalista porque esse é o projeto societário hegemônico. Com as universidades também é assim, algumas são mais abertas, outras mais fechadas às orientações e formas de agir desse projeto econômico predominante no planeta.

Os meios de conduzir uma universidade, que é um elemento social de idealização coletiva, devem estar relacionados à própria construção da pessoa, como sujeito, com todas as variáveis de sua natureza. Por vezes, buscando atingir uma eficiência além das suas possibilidades naturais, há quem passe a se valer de instrumentos forjadores de comportamentos equivocados, imperfeitos e incompatíveis consigo mesmo.

A busca da eficiência máxima extrapola tentativas básicas de evitar o desperdício, mas como aponta Marx, trata-se da ampliação da mais-valia fazer uso instrumental de técnicas elaboradas para aumentar a lucratividade. De igual modo, quando uma universidade adota um procedimento gerencial desenhado para uso exploratório da força de trabalho, ainda que com adaptações, contradiz a essência que compõe uma universidade, com sua multiplicidade de saberes e caminhos democráticos.

Na última década a Universidade do Centro-Oeste trabalhou com três PDIs totalmente distintos em sua composição, bem como em suas formas de observar a universidade em seus detalhes para as pretensões futuras. Sendo o primeiro uma peça orçamentária, tecnicamente contábil, com origem em 2006, programado para vigência até 2010, contudo, ficou vigente até meados de 2014.

Tal documento aborda detalhadamente o orçamento e as pretensões finais da alocação de recursos, tentando buscar o equilíbrio entre o déficit e o superávit público. Uma abordagem consistente sobre a evolução das receitas correntes e de capital, comparativamente às despesas correntes e de capital no decorrer dos anos, utilizando os critérios da lei de contabilidade pública nº 4.320/64 em todos os relatórios presentes.

O planejamento na verdade é em todo seu teor um orçamento público projetado para anos seguidos, apontando uma expectativa de equilíbrio fiscal. Foi concebido sem manifestação de vontade pública, não houve consulta à comunidade acadêmica, nem mesmo aos demais atores institucionais, como os professores que não exerciam cargos de alto escalão.

Após mudanças consideráveis na forma como o PDI retrata a instituição, da primeira peça (2006-2010) para a segunda (2014-2017) pode-se constatar que há uma proximidade com instrumentos gerenciais, prioritariamente utilizados em organizações particulares para aumentar a lucratividade. Acrescentada ainda uma preocupação demasiada em padrões de medição de qualidade, apresentando uma face de concorrência e competitividade que, por consequência dessa forma de pensar, pode ser transferida aos alunos e demais atores da comunidade acadêmica, visto que a competição dentro de um território capitalista acaba por sobrepor conceitos fundamentais como ética ou outros elementos humanitários, de acordo com Santos (2005, 2007), Apple (2006) e Wood (2011).

O espírito de concorrência pode ser visto em elementos basilares do planejamento como a visão de “estar entre as melhores universidades do Brasil, inserida internacionalmente, com excelência em gestão de processos que fortaleça o ensino, pesquisa e extensão” (PDI 2014-2017, p. 19). O termo “entre as melhores” é um degrau para quem objetiva ser “a melhor”. O fenômeno capitalista normalizou a tentativa de ser melhor em todos os aspectos de seu cotidiano, e para ser o melhor entende-se que é preciso superar os demais, abrindo uma intencionalidade de concorrência que pode ser prejudicial para a instituição como o seu coletivo.

Dentre as expectativas do planejamento pode-se destacar a tentativa de subir em padrões de escala como *rankings*. O PDI 2014-2017 aponta a necessidade de “Melhorar o desempenho acadêmico no *ranking* da Matriz Andifes” (p. 25), visando abarcar um montante maior de recursos financeiros que são vinculados a essa matriz, além de usar desse sistema escalas para ações de *marketing*. No

planejamento consta que para motivar as ações dos acadêmicos visando melhorar o desempenho, sugere-se como estratégia apresentar as variáveis da matriz de metas e propor estudos alinhados aos indicadores da matriz, como um balizamento das metas a serem atingidas, limitando os estudos ao leque de interesses financeiros da instituição.

Pode-se inferir, assim, um espírito muito forte de concorrência nos relatos documentais da Universidade do Centro-Oeste, um direcionamento de suas ações pedagógicas para atingir padrões de medição externa, independentemente da discussão do bem-estar dos envolvidos, podendo possivelmente criar um ambiente de pressão por resultados, transformando a universidade em uma indústria de produção em massa.

Há uma procura por recursos financeiros, os quais são rastreados conforme a disponibilidade de edital. Então, a Diretoria de Pesquisa – DIRPE organiza uma forma de alinhar possíveis grupos na captura desse recurso,

a DIRPE tem como metas para o aumento da produção científica estimular e promover o desenvolvimento profissional docente e procura ampliar a competitividade dos pesquisadores da Universidade em editais das agências de fomento regionais, nacionais e internacionais. (PDI 2014-2017, p. 35)

A instituição apresenta uma verdadeira busca por dinheiro, elaborando suas estratégias assim como fazem as empresas, de modo que lhe direcione no caminho para a obtenção dos recursos, mudando até mesmo as formas e os percursos pedagógicos e de pesquisas desenvolvidas. Perfeitamente alinhada aos preceitos empresariais. Harvey em análise dos escritos de Marx, abordando as formas de produção e da apropriação de valores pelos capitalistas, disse

Ali descobrimos os capitalistas individuais, cada um agindo em seu próprio interesse e encerrados **em uma luta competitiva** um com o outro, podendo produzir um resultado agregador que vai contra o seu interesse de classe visto como um todo. (HARVEY, 2013, p. 86) [grifo do nosso].

Assim, mesmo que os interesses sejam os mesmos (a concentração das riquezas), os resultados são produzidos de formas diferentes, acirrados pela competitividade que é um elemento basilar do capitalismo, fazendo com que as organizações desenvolvam estratégias para atingir resultados com seu patamar dentro do cenário competitivo, contribuindo diretamente para o fortalecimento do movimento econômico capitalista.

A competitividade é uma das formas como o capitalismo se vale para se fortalecer e se promover. Consequentemente, provoca a manutenção da hegemonia, atribuindo a ela (competitividade) o discurso meritocrático que tem a função de edificar a base discursiva do “pseudo-sucesso” no mundo dos negócios.

O envolvimento da Universidade do Centro-Oeste com a competitividade e a meritocracia ficam transparentes nas formas de agir da instituição, conforme se constata na estratégia e no compromisso de mudar programas de pós-graduação para subir suas notas nos conceitos da CAPES.

Isso confirma o comprometimento da atual gestão com o fortalecimento dos programas com esses conceitos, bem como observa-se que foram apresentadas propostas conjuntas (inter-programas) com fins de melhorar o mérito e se tornarem competitivos. (PDI 2014-2017, p. 46).

A necessidade de ser competitiva está diretamente relacionada ao seu instrumento utilizado para planejamento. A técnica que foi trabalhada na ocasião foi a matriz SWOT²³, sigla formada no inglês para as palavras *Strengths* (forças), *Weaknesses* (fraquezas), *Opportunities* (oportunidades), e *Threats* (ameaças). Essa ferramenta de análise passou a ser frequentemente utilizada pelos alunos da *Harvard Business School* a partir de meados dos anos 1960, sendo enfaticamente difundida no mundo dos negócios como possibilidade de elevar seu nível de competitividade.

Já esboçada a percepção do tipo de planejamento que a instituição pretendia, cabe discutir as condições em que o planejamento 2014-2017 foi concebido, partindo da premissa que é o documento de maior potencial democrático, juntamente com seu estatuto e seu regimento em uma instituição, porém, mais flexível que estes. A instituição do Centro-Oeste não atingiu uma perspectiva democrática na primeira experiência do PDI 2004, como já observado acima. Até mesmo no segundo PDI 2014-2017, diversas situações merecem ser apresentadas para discussão, a seguir.

Consta que uma nova gestão assumiu a instituição ainda em 2012 com o PDI 2004 vigente até aquele ano. Em análise desse PDI a nova gestão chegou à conclusão que uma das “fraquezas” da instituição, conforme a análise SWOT, era exatamente o planejamento ou, na verdade, a falta dele, pois afirma literalmente que havia “inexistência de cultura de planejamento” (PDI 2014-2017, p. 19).

²³ Para conhecimento mais profundo, sugere-se a leitura de ANDREWS, Kenneth R. O conceito de estratégia empresarial.

A segunda experiência de construção do PDI foi distinta da anterior, sendo menos uma peça de orçamento público, e sim um documento com perfil balizador de políticas destinadas à gestão e a assuntos pedagógicos. O elemento de principal destaque é que os técnicos, além dos gestores, sentiam uma deficiência notória no PDI 2004 e uma necessidade latente em construir outro.

Contudo, cabe frisar a forma como foi conduzido o PDI 2014-2017, profundamente marcado de elementos técnicos da administração, que sobrepuja questões humanas como variáveis de um processo de planejamento. Teve início com elementos já concebidos de como deveria ser organizado (matriz SWOT). Organizado por técnicos e discutido por esses e com gestores que detinham alto poder de decisão dentro da instituição.

Já no plano de desenvolvimento institucional vigente, PDI 2018-2022, a universidade propôs mudanças, principalmente metodológicas, e passou a valer-se de outros mecanismos, mas também com bases na escola de negócios de Harvard, o *Balanced Scorecard* - BSC²⁴,

Criado por Kaplan e Norton em 1992, o BSC complementa o planejamento, na medida em que traduz a missão e as estratégias da empresa em um conjunto de indicadores de desempenho estruturados em uma relação de causa e efeito, que serve de base para um sistema de medição e gestão estratégica, possibilitando, assim, a implantação, o acompanhamento e a avaliação das estratégias empresariais. Segundo Galas e Ponte (2005, p. 1).

A metodologia utilizada pela Universidade do Centro-Oeste foi mudada pela segunda vez na busca de um PDI dinâmico, mas manteve uma base amplamente alinhada com elementos empresariais em sua organização. Desta vez a ferramenta utilizada é ao menos 30 anos mais recente que a anterior (matriz SWOT), sendo desenvolvida em 1992 (BSC). É disciplina obrigatória em boa parte dos cursos de graduação na área de negócios no Brasil até hoje.

As ferramentas desenvolvidas na *Harvard Business Scholl*, têm sido objeto de duras críticas, pois são metodologias aplicáveis aos negócios como possíveis soluções, assim, chegam no mercado como um produto bastante vendável e lucrativo. Ainda que a eficiência seja questionada, Abrahamson (1991, 1996), chama essas soluções empresariais de “panaceias gerenciais” ou “modismos gerenciais”,

²⁴Para maior conhecimento, recomenda-se a literatura de KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. A estratégia em ação: *balanced scorecard*

que mudam procedimentos e nomenclaturas de tempos em tempos, cíclicos como o capitalismo.

Os desenvolvedores da técnica do BSC, Kaplan e Norton, atribuem a certeza de sucesso na aplicação do método e reforçam que, se caso houver insucesso, os fatores serão (2000, p. 375):

- A falta de comprometimento da alta administração;
- O envolvimento de poucas pessoas da cúpula, o encastelamento do *scorecard* no topo, processos de desenvolvimento muito longos;
- Tratamento do BSC como projeto da área de sistemas;
- Contratação de consultores inexperientes; e
- Implementação do BSC apenas para fins de remuneração.

Logo, pode-se perceber que a ferramenta vendida pelos autores é infalível segundo os mesmos, visto que não há ineficiência nela, mas o insucesso é oriundo de algum/alguns dos elementos apontados acima.

A Universidade do Centro-Oeste optou pela utilização desse instrumento de apoio gerencial pois entende que “trata-se de uma ferramenta de fácil adaptação às especificidades de uma instituição pública, além de possibilitar o acompanhamento mais efetivo dos resultados de toda a cadeia de valor da Instituição” (PDI 2018-2022, p. 22).

A universidade entende que necessita se modernizar em conformidade às mudanças da sociedade e também do mercado, de sorte que essa ferramenta poderia aproximar a sua forma de gestão dessas duas vertentes (mercado e sociedade). Então, com essa expectativa a Universidade do Centro-Oeste entende que as demais universidades estão caminhando para o “cenário de mudanças moldado para a adequação de seus objetivos às novas exigências da sociedade e do mercado” (PDI 2018-2022, p 22).

De fato, o PDI da instituição do Centro-Oeste se perfila aos elementos e às instituições do mercado, com métodos de gestão próprios das empresas e com metas estipuladas de produtividade. Por mais adequações que sejam feitas nos instrumentos de planejamento, a essência se mantém orientada para o fim específico: resultados financeiros, produtividade e competitividade.

Assim, como o BSC trabalha com um objeto central pautado na visão e estratégia, precisa atingir 4 (quatro) elementos fundamentais, quais são: financeiro,

processos internos, aprendizado e crescimento, clientes (KAPLAN e NORTON, 2000).A Universidade do Centro-Oeste, para a utilização dessa ferramenta, equiparou a sociedade aos clientes,em nada se distinguindo do mercado a partir de então (PDI 2018-2022).

Dentre as mudanças significativas entre o PDI vigente (2018-2022) e seu antecessor (2014-2017), destaca-se a ausência de elementos competitivos que estavam presentes de maneira excessiva na versão 2014-2017.Em diversos fragmentos discursivos do texto havia a ênfase de tornar a instituição “a melhor” em ensino, pesquisa e extensão. No entanto, na versão 2018-2022, há sim a proposta de melhorar seu ensino, pesquisa e extensão, mas não se sobrepondo às demais instituições.

Não há interesse em ser competitivo, que fique evidente em seu discurso, apenas melhorar suas notas conforme os critérios de avaliação.Porém, não sugere mudança nas formas de exercer suas funções elementares, mas somente de fazer da melhor forma, sempre buscando a qualidade possível.

O PDI 2018-2022 apresenta-se bastante sólido nos conceitos de órgão público e gratuito, com uma independência da instituição nas relações externas com o setor privado. No entanto, constata-se a presença de técnicas de gestão empresarial, o que provoca um alinhamento na gestão com uma perspectiva de tratar as pessoas como clientes, e não como parte integrante de um processo em construção. Essa condição fere o nível do envolvimento democrático, visto que o cliente cobra resultados, sem a obrigação de contribuir na construção de bons resultados.

O sistema econômico se posiciona invasivamente diante dos mais diversos serviços e, nesse caso, na educação pública e gratuita, tal posicionamento se faz por ações de intervenção direta no modelo de ensino, por pressões externas pelo perfil profissional que lhes interessam, ou por pressões internas pelos serviços públicos que lhes favoreçam, por meio de parcerias de benefícios potenciais ao setor privado.

A ação do sistema econômico se apresenta na sociedade como um fenômeno cultural e político e assim também permeia a gestão pública, propondo uma liberdade. No entanto, trata-se de uma liberdade precarizada pela concentração de recursos econômicos nas mãos de poucos liberais. De sorte que a ação liberal na administração pública se reveste da nomenclatura de “nova gestão pública”,

provocando uma sensação de renovação e modernização, com instrumentos privados de gestão sendo implementados no setor público, ainda que suas finalidades sejam completamente distintas.

Categoria 3

Gestão democrática

UNIVERSIDADE DO NORTE

A democracia tem suas essências (cidadania, transparência, responsividade, liberdade, igualdade, outras) pulverizadas na sociedade, mas concentrada em algumas ações específicas. Assim, nos textos oficiais pode-se identificar sua presença de forma explícita ou implícita. Nas análises dos Planos de Desenvolvimento Institucional, não raro, os termos democracia, democratizar, democráticos e democratização estão explícitos nesse documento de relevante importância para as Instituições de Ensino Superior, em específico, às Universidades Públicas Federais.

A existência de uma universidade dentro de seu meio social pode representar coisas distintas, como a manutenção das elites, ou a transformação social, oportunizando classes menos favorecidas economicamente a exercer funções profissionais que antes eram exclusivas à elite. Como consequência de suas ações, possibilita a ampliação dos horizontes intelectuais e sociais de modo equitativo entre as pessoas.

A universidade pode exercer influência sobre a sociedade, a economia, a política, a gestão, a justiça, dentre outros campos complexos no cenário humano. Entender como ela se relaciona com a democracia ou como ela experimenta a democracia em suas ações torna-se vital nesse processo.

A evidência de elementos democráticos surge em diversos pontos no Planejamento da UF do Norte, pois a própria manutenção da instituição é um ato de política pública, uma vez que o Estado é responsável por subsidiar financeiramente a universidade que, dentro da sua autonomia, não há que se concentrar nas formas de captação de recursos, como ensina Humboldt. Apesar do momento precário que vivem as universidades, de profunda instabilidade econômica, ameaças às áreas primordiais ao conhecimento, e até mesmo a ampliação do ensino privado em

detrimento do público, a democracia tem se apresentado um elemento fundamental para o funcionamento institucional.

A instituição em sua organização entende que “Construir um futuro ideal para a UF do Norte significa investir em um processo de consolidação de uma universidade democrática, autônoma e comprometida com os valores de justiça social e cidadania...” (PDI 2011-2015, p. 25). Ter uma universidade mais justa é um trabalho de romper com a pretensão hegemônica de camadas sociais abastadas. Como aponta Sen, para o Estado há uma “necessidade institucional de avançar na busca da justiça social, tendo em conta os parâmetros comportamentais em uma sociedade”, (2011, p. 105).

Na reflexão sobre os cenários e as tendências contemporâneas para a UF do Norte, há uma preocupação em sintonizar a universidade à gestão pública, institucionalizada pelos ministérios e governo federal, coma busca de equilíbrio e diálogo entre as entidades, destacando em seu planejamento que essa ação é uma exigência ética e democrática, PDI 2016-2025.

Percebe-se, então, uma dinâmica de alinhamento entre o Estado e a universidade para a criação de novos *campi* em localidades interioranas do Estado. Esse fato tem uma natureza especificamente democrática, pois sua característica principal é proporcionar condições para oferta do ensino superior público de forma menos concentrada geograficamente e distribuído por diversas localidades, ainda que longínquas em território amazônico, com pesquisas e ações de extensão em localidades que nunca foram alvo de políticas públicas dessa natureza.

É possível constatar a adesão da universidade aos planos do governo de melhoria do ensino superior, uma vez que a natureza democrática de ambos (2010) passam a confluir no propósito de equidade social, como no caso do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), que agrupa princípios e diretrizes que norteiam a implantação de ações para democratizar as condições de permanência de alunos no ensino superior.

A democracia, quando é manifesta nas decisões das universidades, não é somente estabelecida pela forma colegiada com a qual se constitui, mas também nos fins e meios que as ações atendem. O PDI 2011-2015 (p. 96-97) destaca que “o CONSEPE tem como competências: [...], Definir a política de extensão, priorizando programas e ações que tenham como objetivos a promoção humana, a difusão dos direitos humanos, da ética e da democracia, entre outros”. Assim, constata-se que o

próprio exercício democrático e plural dos conselhos podem transbordar as relações intrínsecas da universidade, tomando caminho em meio à sociedade em geral.

De modo geral, as atribuições do CONSEPE estão dentro das formas de exercício do CONSUN, pois este engloba aquele em sua representatividade, além do CONSAD. Proporcionando uma dinâmica de inter-relação entre afazeres distintos, mas subsistindo no mesmo espaço político. Como nem todas as ações da administração dizem respeito à política acadêmica, também ocorre o inverso, nem todas as ações acadêmicas dizem respeito à administração.

A ação dos conselhos deve ter como perspectiva expressar a verdadeira face da universidade, aquilo que de fato se constituiu historicamente como sua essência. A UF do Norte aponta que, desde seu início em meados do século passado, “tem um foco progressista, plural e democrático, valorizando os profissionais e todas as áreas de ensino” (PDI 2016-2025, p. 20), realçando a importância dos saberes indistintamente de fatores de mercado, sendo o saber mais importante do que o quanto se ganha financeiramente com ele. Um pressuposto de formar um cidadão colaborativo com a comunidade e não necessariamente um profissional para o mercado de trabalho.

Como a estrutura normativa condiciona o funcionamento geral de uma universidade pelo instrumento colegiado, cabe ressaltar que a efetiva democracia transborda os elementos da regra, pois necessita de fatores endógenos como condições estruturais para reuniões, condições de governança que assegurem as ações contra ingerências diretas/indiretas de grupo de interesses políticos, e também exógenos como consciência da importância da democracia participativa dos membros colegiados, como modelo cultural de experiências democráticas de bairro e da cidade que são trazidas para dentro da universidade.

A democracia presente na gestão não é isolada da democracia experimentada pela sociedade, tanto que Santos Filho diz que “ao lado do movimento pela democratização do acesso à educação pública, surgiu o movimento pela democratização institucional, ou seja, a democratização da gestão das instituições da sociedade”, (1992, p. 223). Enfatizando que a democracia manifesta em uma política pública externa à universidade adentra essa por exercício legal, e pode se fazer presente em diversas circunstâncias, nesta pesquisa especialmente sobre a gestão.

Há tempos, talvez o elemento que mais chame a atenção para a gestão de uma universidade é a forma como as decisões são tomadas, por meio de deliberações e consultas aos conselhos. Em algum momento da história os conselhos foram mais ou menos acionados para decisões sobre os rumos da universidade, mas desde que prevaleceu o modelo humboldtiano de gestão, os conselhos se consolidaram como instâncias de relevante importância institucional.

Sobre a gestão institucional em seu PDI 2011-2015 (p. 72), a UF do Norte argumenta que para o bom desempenho passou por um processo de modernização, definindo mais claramente os espaços de ação das instâncias consultivas e deliberativas, nas categorias discentes, docentes e técnicos, além de um elemento importante que é a presença de um participante externo à instituição que reforça a característica democrática dessa IES.

Assim, a UF do Norte relata que “foram constituídos fóruns dos quais participam os diversos segmentos institucionais, os quais têm o papel de debater temas transversais de interesse da Instituição, seja de ordem administrativa, seja acadêmica”, PDI 2011-2015 (p. 72).

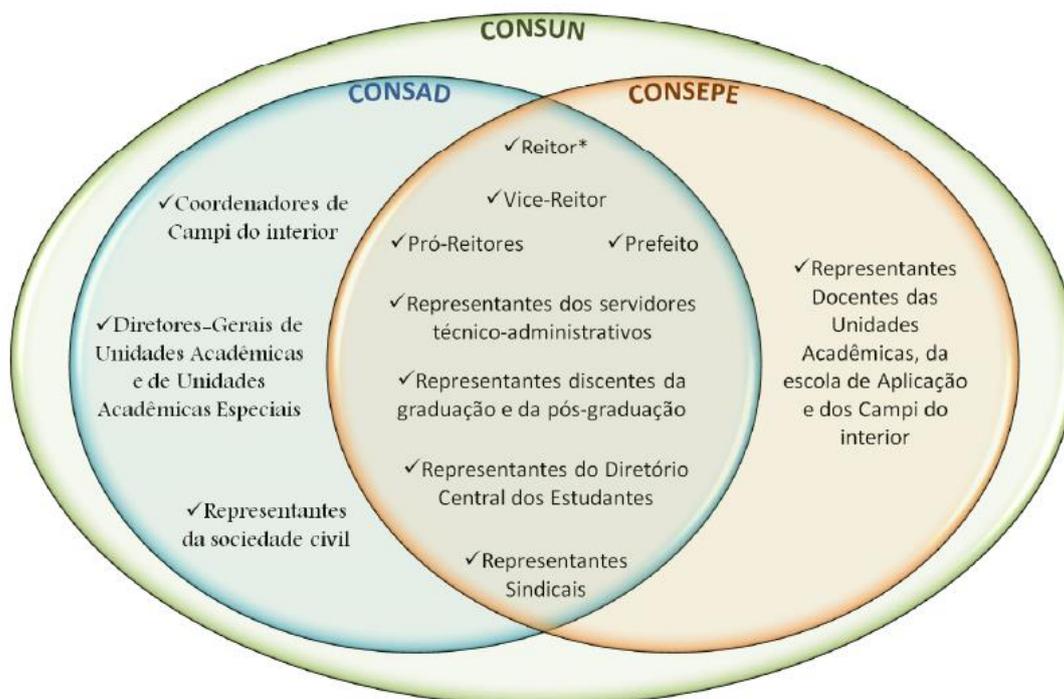
Quando se procura elementos democráticos na gestão da universidade, inevitavelmente se remete à importância dos conselhos. Conceber a premissa do debate para fins deliberativos ou mesmo consultivos na gestão de uma universidade é permitir uma organização complexa seguir seu curso natural, e compreender que a pluralidade de ideias pode enriquecer a sociedade de maneira exponencial, seja nas localidades, no país e até mesmo no cenário internacional.

Logo, a estrutura de gestão das universidades federais tem nos reitores e pró-reitores figuras importantes que trabalham para assegurar que as vontades colegiadas sejam cumpridas, além de propor soluções que são discutidas e aprovadas ou não pelos conselhos em suas instâncias competentes.

As instâncias são divididas em 3 (três), sendo a superior, a intermediária e a primária. Dessa forma, a abrangência da ação coletiva dos conselhos se perfaz dos menores aos maiores assuntos tratados de relevância institucional.

O Conselho Superior Universitário se organiza de modo a ser a última instância de discussão para todos os efeitos institucionais, agregando outros dois conselhos, o de Administração e o de Ensino, Pesquisa e Extensão. A seguir, a organização dos conselhos superiores da UF do Norte:

Figura 5 – Organização dos Conselhos Superiores da UF do Norte.



FONTE: PDI 2016-2025, p. 112.

Os conselhos de uma universidade são organismos vitais, contudo, é presumível que para a sociedade ou até mesmo para a comunidade acadêmica os conselhos exerçam um trabalho sem os holofotes, de baixa visibilidade, ou até mesmo por vezes ocultos, ainda que as pessoas saibam de sua existência. São raros aqueles que buscam se inteirar das funções e competências dos órgãos colegiados.

Tal discussão surge para apontar ações de relevância estrutural dos conselhos para existência de uma universidade, conforme aponta o Relatório de Gestão (2010, p. 21), nos seguintes documentos:

- Estatuto da Universidade Federal do Pará teve a sua reformulação aprovada pelo Conselho Universitário CONSUN, (Resolução no 614 de 28 de junho de 2006), e pela Portaria no 337/06, do Ministério da Educação, de 10 de julho de 2006;
- Regimento Geral da UFPA foi aprovado pelo Conselho Universitário CONSUN em dezembro de 2006;
- Regulamento do Ensino de Graduação (Resolução 3.633/2008) aprovado pelo Conselho Superior de Ensino, Pesquisa e Extensão-CONSEPE em 18/02/2008;
- Regimento Geral dos Cursos de Pós-Graduação *Stricto Sensu* oferecidos pela Universidade Federal do Pará (Resolução no 3.870/2009), aprovado pelo Conselho Superior de Ensino, Pesquisa e Extensão –CONSEPE, em 01/07/2009;
- Regimentos das Unidades Acadêmicas/Administrativas da UFPA, aprovados pelo Conselho Universitário CONSUN.

- Em 2009, foi aprovado o regimento da Escola de Aplicação pelo Conselho Universitário – (CONSUN), por meio da resolução de nº661/2009

Então, cabe dizer que todas as ações para a vida da universidade são os frutos de discussões em diversas instâncias, compostas por grupos heterogêneos em sua representatividade, de tal sorte que se percebe o humano como um ser político e social. Ainda que a universidade seja um campo de disputas, as deliberações para atingir a maturidade democrática não devem se pautar exclusivamente na maioria. Mas buscar a justiça e equidade das ações em direção ao seu público durante o pleito deliberativo, assim como na discussão para as políticas de inclusão social ou permanência universitária.

Os conselhos, além das deliberações de sua competência, também podem exercer funções de fiscal. Dentro do próprio CONSUN há a auditoria interna da IES com atuação preferencialmente preventiva e orientadora. Assim, na base da governança institucional, a auditoria deve ser independente e “voltada para o exame e avaliação da adequação, eficiência e eficácia dos sistemas de controle”, conforme Relatório de Gestão (2012, p. 55).

A gestão democrática na UF do Norte tem uma efetividade notória de atores envolvidos, conforme indica o Relatório de Gestão (2013, p. 55), quando aponta que as “atividades de extensão foram realizadas e previamente apreciadas pelo conselho de pesquisa e extensão como cumprimento do processo de governança compartilhada realizado pela universidade”.

Como um organismo vivo, deve ser a universidade, tanto em sua sociedade como dentro da estrutura governamental, pois, ao passo que a União coloca em vigor normas para a sociedade, a universidade ali está inserida.

Há também as ocasiões onde as normas são diretamente aplicadas para cumprimento das universidades que devem, por exemplo, promover a adesão das políticas públicas de inclusão universitária, como registrado no Relatório de Gestão da UF do Norte, onde tem manifesta a aceitação do CONSEPE, que emitiu uma resolução para tratar da seleção diferenciada para indígenas, quilombolas e pessoas com deficiência, (2013, p. 74).

UNIVERSIDADE DO NORDESTE

A constituição de elementos democráticos dentro de uma base textual, como um planejamento, encaminha para práticas, visto que o documento em plena vigência pode se consolidar como um amparo à pluralidade de ideias.

A existência de ação colegiada por si já se configura uma percepção multilateral dos fatos. Quando a gestão institucional se reveste das decisões colegiadas para cumprir sua função executiva acaba por natureza fortalecendo a democracia na gestão da universidade.

Há decisões que mudam por inteiro a vida da instituição, assim foi o REUNI para as universidades federais que se valeram desse pacto com o Estado. Desse modo, uma discussão de tamanha grandeza deve ganhar um espaço compatível com a importância de suas consecuições, uma vez que afeta a vida de todos os atores envolvidos nação, bem comodaqueles que ainda virão a integrar a comunidade acadêmica, já que se trata de uma política de longo prazo.

A Universidade do Nordeste enfatiza em seu PDI 2012-2016, (p. 13) que “Este foi um longo processo de discussão que envolveu as unidades de ensino, as entidades representativas da comunidade acadêmica e os colegiados que integram a estrutura da Universidade.”

Quando a ação institucional é pautada pelas deliberações realizadas em colegiado, ao bom gestor cabe a execução das ideias contidas no planejamento, de modo que a atuação, tanto do gestor quanto dos membros colegiados, precisa ser sintonizada e mediada pelos princípios democráticos para assegurar o bem comum em sua realização.

O PDI 2012-2016 apresenta elementos de democracia, visto que a ação do colegiado definiu políticas internas de grande relevância, como a ampliação das ações da universidade em *campi* do interior do Estado, a participação direta no programa federal de expansão das universidades e a reunião de esforços para a criação de novas universidades em seu estado (p. 21). Cabendo ao gestor a articulação das ações para tais realizações, em cumprimento das decisões documentadas pelos conselhos.

Da universidade, pela sua característica multifacetada, não há como se falar de decisões unilaterais ou centralizadas em uma determinada pessoa, ainda que seja o reitor. As políticas, bem como as demais atividades cotidianas, são frutos de

discussões plurais que, assim como a democracia, devem estar dispersos por todo o ambiente. Seja nos departamentos, nas faculdades, na biblioteca ou nos espaços de convivência, tanto a democracia como seus frutos devem ser claramente observados.

Nesse sentido, a Universidade do Nordeste em seu PDI 2012-2016 apresenta as variações possíveis na gestão compartilhada, pois no documento citado, o reitor, que além de agente executor das ações administrativas, também atuou na proposição para a criação de um grupo de trabalho com o intuito de analisar o perfil socioeconômico das pessoas que tinham como pleito ingressar na Universidade do Nordeste, com a intencionalidade de constituir uma política de ações afirmativas no ano de 2002, antecedendo até mesmo as políticas federais.

Ao fim do trabalho realizado pelo grupo, os resultados foram apresentados aos conselhos que, prontamente, acataram a política de ações afirmativas, (PDI 2012-2016, p. 22).

A forma de gestão da universidade foi modificada a partir do PDI 2018-2022, alterando substancialmente os processos operacionais e deliberativos dos conselhos superiores. Até então existia o Conselho Superior e o Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão. Desde 2018 a estrutura passou a englobar outros dois novos conselhos, com funções desmembradas dos já existentes, quais são, os Conselhos Acadêmico de Ensino (CAE) e o de Pesquisa e Extensão (CAPEX), conforme (PDI 2018-2022, p. 30).

Esse acontecimento pode indicar uma ação madura dos colégios deliberativos. A gestão deve ser um fenômeno administrativo completamente flexível para absorver as novas necessidades institucionais, para conduzir a discussão e as ações de modo dinâmico.

Cabe ressaltar que a criação de outros dois novos conselhos deliberativos reforça o sentido de democracia quando pautado na ideia de pluralidade e de um número maior de atores envolvidos.

O PDI vigente ainda proporcionou outras inovações democráticas em relação ao seu antecessor, com a “criação dos Conselhos Consultivos (Social, de Aposentados, Eméritos e Ex-Alunos) e mantido o Social de Vida Universitária”, (PDI, 2018-2022, p. 30). Esses conselhos consultivos ampliam o leque de possibilidades democráticas, pois busca um grupo de participantes com vasta experiência em

vivências universitárias e em processos diversos, como situações de greves, de contingenciamentos, de ampliação estrutural dentre outras condições.

A formulação de um PDI não é um evento comum na vida de uma universidade, pois sua vigência pode atingir tempos diferentes na vida dos atores, como no caso dos alunos que podem entrar e sair num espaço temporal de 3 (três) anos e não conseguir prestar diretamente uma contribuição para a concretização de um planejamento dessa natureza. Ou em planos com duração de 10 anos, no qual servidores podem ter apenas uma oportunidade direta de colaboração no documento. Logo, tornar a dinâmica de execução e reajustes episódios envolvendo aos atores pode ser uma alternativa plausível para ganhar em experimentações na gestão democrática.

A Universidade do Nordeste teve um hiato de 2 anos entre o PDI 2012-2016 e o PDI 2018-2022, sendo que os conselhos, durante a vigência do primeiro, trataram de analisar sua prorrogação nesse intervalo citado até a elaboração do atual planejamento.

A preparação do PDI 2018-2022 se iniciou no ano de 2016, de modo a buscar um maior número de envolvidos. Então, a gestão colocou o plano para ser discutido em evento oficial da instituição,

quando um número considerável de mesas, palestras e simpósios se debruçou sobre as muitas questões do planejamento da Universidade que o Plano levantava. As discussões ocorridas no evento foram sistematizadas e constituíram elementos para que cada área pudesse fazer o seu planejamento, base para o PDI. (PDI 2018-2022, p. 53)

A dinâmica proposta para construção dos elementos do PDI, além de abrangente, resultou num conjunto de 72 (setenta e dois) relatórios para consubstanciar o documento, pautado em discussões como a manutenção e ampliação das ações afirmativas, a expansão para interiorização da universidade e também o seu processo de internacionalização.

Para a manutenção da democracia na gestão institucional é necessário que esteja evidente no seu processo de planejamento o diálogo constante com a sociedade. Essa possibilidade de interação provoca ações em todos os campos de ação da universidade. Ademais, torna a instituição mais socializada e menos elitista.

A composição do objetivo estratégico deixa cristalino o trajeto, que deve ser percorrido pela instituição quando aponta a busca pela governança compartilhada.

Aprimorar e fortalecer os processos e instrumentos de governança institucional, com o fomento à integração, articulação e sinergia das atividades de ensino, pesquisa e extensão e o estímulo à participação cidadã, com transparência pública e diálogo com a comunidade universitária e a sociedade, (PDI 2018-2022, p. 101).

Em qualquer instituição privada a probabilidade de se posicionar à frente da gestão e conduzir os processos de maneira centralizada é mais evidente. No entanto, quando se trata de um órgão como uma universidade federal, a própria cultura instiga o questionamento sobre o poder centralizado, o que pode se considerar até mesmo inconcebível nesse momento de avanços e maturidade em que estão as universidades.

UNIVERSIDADE DO SUDESTE

A busca da universidade pela sua constituição plural no Brasil, sobretudo a partir da primeira metade dos anos 2000, com o claro incentivo das políticas do governo federal, torna-se parte integrante dos primeiros PDIs, como na Universidade do Sudeste em 2004. Tal documento relata que “a Instituição enfrentou com êxito o desafio de apreender e promover a convergência possível e necessária para o seu desenvolvimento, respeitadas a diversidade e a divergência crítica próprias à comunidade” (PDI 2004, p.7).

A Universidade do Sudeste foi profundamente marcada pelo autoritarismo desde o seu nascedouro, onde os conselhos tinham que ter suas decisões submetidas ao crivo de um conselho de curadores formado por interesses políticos e econômicos (SGUISSARDI,1993; LANA;2015).

Ainda há o agravante de nascer dentro do período de regime militar, com a finalidade de atender as demandas econômicas da região. Logo, a democracia não era um fenômeno comum para essa instituição em suas primeiras décadas.

O PDI 2004 argumenta que um trabalho competente e profissional foi fundamental para “a implantação e progressiva ampliação de práticas democráticas de decisão, superando o autoritarismo reinante em uma fase de sua história” (p. 10). A forma atípica como a universidade nasceu e foi gerida em seu princípio pode ter interferido em diversas questões relacionadas a políticas públicas e à democracia, tendo em seus documentos o divisor de águas, com a implantação dos programas do governo federal (2000-2016) e com os projetos de expansão, inclusão,

permanência e qualificação do ensino superior do Brasil.

A prática da democracia foi afetada por décadas em todas as universidades brasileiras durante a ditadura com o cerceamento de atividades políticas e com perseguição a editores e livreiros, que passaram a esconder e até mesmo queimar livros (MOTTA, 2014).

A Universidade do Sudeste nasceu como fruto de concepções militares e mercantilistas. Possivelmente, a fuga desse profundo estigma exigiu uma reinvenção institucional que contou com a dedicação de diversos atores sociais da comunidade acadêmica para o enfrentamento das formas relutantes de conservadorismo, que se enraizaram como vestígios históricos da ditadura.

Já em seu segundo planejamento institucional, os conselhos democráticos assumiram o protagonismo, que em grande parte da história das universidades sempre lhes coube. Assim, a instituição reforça em seus documentos, sempre que possível, o seu caráter democrático na gestão e afirma tratar a educação como “bem coletivo e público entendido como contribuição à democratização da sociedade brasileira” (PDI 2013-2017, p. 13).

A formação e atuação dos conselhos na Universidade do Sudeste se configuraram de modo distinto das demais universidades, uma vez que, os conselhos naturalizaram os Superiores Universitários²⁵ em competição com um conselho de curadores, que inicialmente disputavam o poder com o conselho máximo da instituição.

Apesar de oficialmente o Conselho de Curadores (CC) passar a exercer apenas um papel fiscal, a partir de 1978 (PDI 2004) essa função mais restrita parece não ter sido aceita pelos membros do CC, pois, mesmo passado uma década dessa condição, a relação de conflito institucional sobressaía, como consta a Ata da 62ª reunião extraordinária, em 27/06/1988, na qual se lê:

Esta reunião foi convocada, em caráter extraordinário, pelo Sr. Presidente, [...], atendendo solicitação dos membros do Conselho Universitário, para o fim exclusivo de discussão do problema criado pela iniciativa do Conselho de Curadores de arguir, na Justiça a competência da Reitoria da Universidade Federal, para administrar esta Instituição.

Por vezes, os conflitos de gestão ocorrem nas instituições e não chegam a

²⁵Os órgãos deliberativos superiores são compostos pelo Conselho Universitário, instância máxima de decisão, Conselho de Graduação, Conselho de Pós-Graduação, Conselho de Pesquisa, Conselho de Extensão, Conselho de Assuntos Comunitários e Estudantis e Conselho de Administração (PDI 2013-2017, p. 40).

ser documentados, visto que podem atingir proporções maiores do âmbito administrativo/jurídico. A universidade é uma instituição viva e, como grande parte das ações na vida, possuem substancialidade, mas não tomam a formalidade.

Nessa mesma reunião citada ainda constam relatos de peso para a análise da gestão, pois "...No entender desse Conselho Universitário o que, através desse expediente, ambiciona o Conselho de Curadores é assumir, sem peias e sem limites, papel tutelar sobre o conjunto de uma instituição", conforme ata 62ª da reunião extraordinária (1988).

Como uma universidade já é por natureza uma instituição complexa para conduzir sua gestão, em situação similar a essa reportada pelo conselho universitário, presume-se que atingiu níveis impeditivos para uma condução minimamente adequada. Ela apresenta a personificação da luta entre a democracia e a autocracia, a primeira baseada na coletividade deliberativa, a segunda em nomeações diretas pelo regime ditatorial para exercer a defesa de organizações empresariais.

A reunião do Conselho Superior, convocada pelos membros, manifestou o registro, posicionando-se em lado oposto ao Conselho de Curadores, declarando que desde sempre a relação entre ambos não foi pacífica e que certamente acarretava em dano para a condução da universidade no aspecto de governança, pois, segundo a ata da reunião,

fugindo ao cumprimento dos papéis e funções que, tradicionalmente, a um Conselho de Curadores são assinalados em uma Universidade Federal fundacional, o Conselho de Curadores da Universidade Federal [...] preferiu sempre, à colaboração, o conflito declarado com as instâncias internas de decisão da instituição. Desse modo, sua atuação, que sempre busca apoiar e fundamentar em um Estatuto próprio, conflitante com o da Universidade, caracteriza-se basicamente pela contínua e permanente criação e indução de "situação de crises", que procura, omitindo delas ser o autor, explorar e apresentar como "provas" e "evidências" da fragilidade da administração acadêmica da instituição. Ata 62ª reunião extraordinária (1988).

A gestão da Universidade do Sudeste passou por adversidades na busca de sua finalidade. Noutra ponta, a tentativa de afastar a democracia do processo de decisão chama a atenção dentro de seu contexto histórico, e indagações podem ser levantadas para a compreensão desse fenômeno, como: qual o interesse direto do Conselho de Curadores sobre a gestão da universidade? A resposta pode vir de situações teóricas, como Santos (2005) e Apple (2000) aludem, sendo a manutenção das condições hegemônicas, colocando a universidade em função das

condições de mercado, formando pessoas conforme suas necessidades.

E acrescentando, frisa-se o aparato teórico de Wood (2011), entendendo que o afastamento da experiência democrática no cotidiano conduz para uma democracia formal, o que favorece as relações liberais e capitalistas.

O Conselho Superior universitário constatava que o Conselho de Curadores tinha o comportamento

estranho à colaboração e ao comprometimento na tarefa árdua e cotidiana de assegurar para a instituição as condições adequadas para o seu fazer acadêmico-científico, refratário à discussão de seu papel institucional e à clarificação dos critérios definidores de sua composição e do próprio mandato de seus membros, hoje praticamente vitalícios, o Conselho de Curadores transmuta-se objetivamente, no entender deste Conselho Universitário, em fator de instabilidade institucional e em obstáculo para o pleno desenvolvimento e contínua afirmação da Universidade Federal. Ata 62ª reunião extraordinária (1988).

Como a atribuição de administrar era competência dos Conselhos Universitários (de atores da comunidade acadêmica), o Conselho de Curadores (formado por indicação), perdendo substancialmente o poder, passou a agir em via de conflito cada vez mais intenso, impedindo as ações da gestão, de modo que tal prejuízo fosse notório externamente, para avocar o poder decisório, ao que se presume com base nas atas.

A Universidade do Sudeste reforçou sua gestão democrática a partir de sua reestruturação organizacional, iniciada formalmente em 2008 com a aprovação do novo estatuto, e se consolidou em 2012 com a aprovação do novo regimento geral, contando efetivamente com membros da comunidade, conforme os percentuais estabelecidos em lei (PDI 2013-2017, p. 41-42).

O envolvimento dos atores sociais na universidade representa uma gestão compartilhada em decisões de elevada importância, como a possibilidade de abertura de novos *campi* ou ainda uma gestão ampla de todos, como consta que “a partir das contribuições e sugestões de um grande número de pessoas (gestores, servidores técnico-administrativos, docentes e discentes)” foram elaboradas diretrizes para nortear uma gestão *multicampi* (PDI 2013-2017, p. 43).

A partir do instante em que as deliberações que impactam nas condições estruturais de médio e longo prazos são compartilhadas de forma democrática, eleva-se a condição da democracia naquele ambiente institucional, visto que “a democracia também precisa ser vista de forma mais genérica quanto à capacidade de enriquecer o debate fundamentado através das melhorias da disponibilidade

informativa e da factibilidade de discussões interativas” (SEN, 2011, p. 11).

Com a apresentação do estatuto, bem como do regimento, ambos aprovados em 2008 e 2012, respectivamente, as ações dos conselhos internos foram suficientes para a gestão, deliberação e execução do planejamento institucional, como no caso de criação de novo *campi* (alta relevância).

A cargo do Conselho de Curadores ficou a fiscalização, com aprovação e emissão de parecer sobre essa alçada.

Decisões importantes de mudança estrutural, então, ganharam o campo da discussão com os atores sociais, aqueles que vivem a experiência da universidade no seu dia-a-dia, como no caso da organização estrutural:

O desenho de estrutura aprovado no Conselho Universitário (ConsUni) deve servir como orientação geral para as reformulações das estruturas organizacionais nos campi;

[...]

As propostas detalhadas de implantação ou de reformulação das estruturas organizacionais deverão ser submetidas à apreciação do Conselho de Administração (CoAd);(PDI 2013-2017, p. 43).

Assim, constata-se que a Universidade do Sudeste está em processo democrático avançado quando comparado com um passado recente, tanto na gestão como nas políticas institucionais. O progresso democrático foi cimentado após diversas discussões e competição pelo poder que, historicamente, lhe compete, mas por condição atípica (gestão por curadores), implantada durante a ditadura militar, fez tardia e conflituosa a chegada da democracia.

UNIVERSIDADE DO SUL

A instituição do Sul é marcada por um histórico forte de lutas contra aqueles que quiseram em algum momento usurpar seus direitos, bem como pelo poder que a democracia representa para uma instituição que nasceu livre e precisa da liberdade para seguir seu caminho na humanidade.

A democracia como patrimônio republicano se entranha em todos os ambientes em medidas diferentes, pois é um fruto positivo do amadurecimento social, uma conquista. Com esse sentido o reitor da Universidade do Sul abre suas arguições sobre o PDI 2016-2026, relatando a necessidade de trabalhar o documento, “preservando a democracia interna da universidade e a autonomia das unidades e dos colegiados” (p. 6).

Observando as argumentações dos documentos, a instituição procurou ouvir diversos segmentos da sociedade para a confecção de seu segundo planejamento institucional e destacou que

por ser uma Universidade democrática e de qualidade, foi natural a escolha do formato democrático participativo para a “construção do futuro da UF do Sul”, expressão utilizada como lema do projeto do Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI 2016-2026, (p. 8).

A democracia se apresenta nos documentos, além não apenas das ações dos conselhos deliberativos, mas também das políticas de inclusão pelas quais a universidade tem trabalhado nos últimos anos e concentrado seus diálogos em conselhos e demais órgãos.

O planejamento anterior que foi vigente até 2015, ao seu final foi avaliado por toda a comunidade acadêmica para saber a opinião pública sobre o que foi planejado e executado. Tal consulta corroborou a democracia institucional, como frisa o relatório de gestão (2015, p. 32), pois, “além de analisar indicadores propostos para as atividades fins da instituição, realizou-se pesquisa pública de percepção junto à comunidade acadêmica reforçando o caráter democrático do processo”.

A universidade amadurecida após um período longo de ditadura soube experimentar a democracia em todos os episódios que realizava ou planejava. Assim, logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, a universidade começou a trabalhar em seu novo Estatuto, que foi levado para a comunidade e discutido até o ano de 1994 quando foi aprovado, e no qual seu artigo 2º diz que a instituição

como Universidade Pública é expressão da sociedade democrática e pluricultural, inspirada nos ideais de liberdade, de respeito pela diferença, e de solidariedade, constituindo-se em instância necessária de consciência crítica, na qual a coletividade possa repensar suas formas de vida e suas organizações sociais, econômicas e políticas.”

Nos documentos de maior abrangência institucional - como regimento, estatuto, PDI e Relatórios de Gestão -, elementos democráticos estão sempre presentes, mesmo que sejam documentos de épocas diferentes. Há um fortalecimento expressivo da intensidade democrática com a adesão às políticas de inclusão e de equidade social.

A pluralidade de ideias promovida pela democracia exige um grau significativo de experiência em gestão para evitar atritos entre os membros desse poder deliberativo compartilhado. Naturalmente, quando as decisões visam atender um coletivo de pessoas, é presumível que a distribuição dos poderes seja a opção mais

prudente, tanto que o PDI 2016-2026 aponta que, devido à complexidade de gerir uma universidade, seus processos devem ser marcadamente democráticos e as decisões devem ser colegiadas.

A convergência, bem como as divergências das ideias, das lutas políticas e dos discursos socioeconômicos, são partes da democracia, que na universidade tem em seus conselhos instituídos os portadores desses elementos e a arena própria de discussão. Os atritos não são incomuns, Almeida Filho e Santos relembram que

O REUNI sofreu intensa oposição de parte do movimento estudantil. Em 25 universidades federais, houve tumulto e violência em reuniões de Conselhos Universitários; 14 Reitorias foram invadidas; 9 dessas ocupações somente terminaram mediante emissão de mandados judiciais de reintegração de posse. (2008, p. 189)

A democracia não é sinônimo de tranquilidade, mas uma possibilidade de desconcentração das responsabilidades de gestão e decisão. Uma forma de responsabilização coletiva para decisões que nem sempre são acertadas, mas que atende a necessidades de um grupo. Almeida Filho e Santos (2008) destacam que “o importante é que os conselhos não sejam uma mera fachada e, para isso, para além das suas funções consultivas, devem ter participação nos processos de democracia participativa que forem adotados no interior da universidade”. (p. 93).

A governança institucional em uma universidade se revela desafiadora exatamente pela pluralidade das ideias, não há como afastar elementos externos à universidade (como o neoliberalismo), visto que esses são trazidos por seus membros que experimentam a vida fora e dentro da instituição.

A Universidade do Sul tem seus Conselhos Superiores divididos em 3 (três), sendo o Conselho Universitário, o Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão, e também o Conselho de Curadores.

O Conselho Universitário é o “órgão máximo de função normativa, deliberativa e de planejamento da Universidade”, conforme o Relatório de Gestão (2018, p. 31).

O referido conselho é composto por:

- Reitor;
- Vice-reitor;
- Diretores de unidades e institutos;
- Presidentes de câmaras de graduação, Pós-graduação, Pesquisa e Extensão;
- Representantes discentes, docentes e técnicos;
- Representantes de antigos alunos;

- Representantes da comunidade do estado: empresas, trabalhadores dos setores culturais, ciências e de tecnologias;
- Diretores de órgãos do ensino fundamental, ensino médio e educação profissional;
- Presidente do Hospital Universitário;
- Diretores dos *campi* fora da sede.

Como se percebe acima, o Conselho Universitário abrange um escopo significativo de representatividade social e também econômica, visto que há empresas participantes da instância máxima de decisões da universidade.

Já o Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão é constituído como um “órgão técnico, com funções deliberativa, normativa e consultiva sobre ensino, pesquisa e extensão, é integrado por plenário e câmaras de graduação, pós-graduação, pesquisa e extensão” (RELATÓRIO DE GESTÃO 2015, p. 18).

O Conselho de Curadores é um órgão estritamente fiscalizador, com formação diversificada, com integrantes do corpo docente escolhidos pelo Conselho Universitário, com membros discentes escolhidos pelo diretório de estudantes e com membros externos, sendo um indicado pelo Ministério da Educação e outro por organizações da comunidade, conforme apresenta o relatório de gestão (2018, p. 31).

Nas reuniões ocorridas nos conselhos, a democracia pode ser constatada nos discursos. Para tanto, evidencia-se a fala de um membro do conselho durante a 1232ª reunião extraordinária do Conselho Universitário, a qual cumprimentava os novos membros ingressantes, alguns com trajetória acadêmica desde os movimentos estudantis e que certamente trariam discussões importantes para a universidade, tais como as ambientais, de paridade e sobretudo as democráticas.

A importância das ideias na universidade e até mesmo da capacidade de inovação do pensamento científico moderno tem uma ancoragem na democracia institucional. Sem ela, a difusão das ideias ou mesmo as construções teóricas de grupos de pesquisa encontrariam restrições que a impediriam de avançar rumo à solução dos problemas da sociedade.

A conselheira em reunião do Conselho Universitário “destacou que as questões da paridade e da democracia não se referiam apenas à consulta para

reitor, e defendeu que a democracia devia estar presente nos espaços em que tomavam decisões dentro da Universidade [...]", o que consta em ata da 1232ª reunião extraordinária do Conselho Universitário.

UNIVERSIDADE DO CENTRO-OESTE

O PDI 2004 da Universidade do Centro-Oeste apresenta-se sem o projeto pedagógico, nem com discussões com a comunidade. A metodologia utilizada consistiu em duas reuniões, sendo a primeira em 22 de outubro de 2009, onde o Conselho Fiscal deliberou sobre a formação de uma subcomissão com a finalidade de cumprir o papel da comunidade acadêmica, composta por técnicos e professores - que estavam na função de diretores -, e apenas 1 (um) aluno que era o presidente do DCE naquela oportunidade, conforme (PDI 2006-2010).

Aos selecionados foram entregues cópias da peça orçamentária para que analisassem, fizessem as sugestões pertinentes e devolvessem para a comissão titular de orçamento no dia 12 de novembro de 2009, precisamente 20 (vinte) dias após a primeira reunião. Nesses moldes, o PDI foi aprovado pelo Conselho Fiscal e, desde então, foi vigente por quase 9 (nove) anos, (PDI 2006-2010).

Desse modo, constituiu-se uma peça atípica dos demais planos de desenvolvimento das instituições no Brasil, visto que sua construção não atendeu às expectativas das discussões democráticas, nem ao menos norteou questões pedagógicas. A centralidade do documento foram as projeções orçamentárias em relação às receitas e despesas.

O segundo o PDI aprovado em setembro de 2014 e com vigência até 2017, há uma outra visão institucional, passando a abordar assuntos de contexto geral e não apenas peças orçamentárias. Um documento de grande amplitude estrutural, pois retrata a instituição com o nível de complexidade que lhe é característico, com um discurso que envolve assuntos pedagógicos, de inclusão e de internacionalização.

Pode-se verificar que nesse planejamento, por função dos elementos de gestão privada utilizados, houve também um processo seletivo de participantes, por nível de poder político interno. Analisando sob o prisma democrático, não houve mudanças em relação ao PDI anterior, conforme aponta o PDI 2014-2017 (p. 18):

Em face das novas propostas e dos planos de trabalho idealizados pela equipe em exercício, faz-se necessário rediscutir com as unidades gestoras integrantes os elementos básicos do planejamento estratégico, bem como estabelecer as linhas centrais e norteadoras das ações a serem empreendidas pela equipe responsável pela direção da universidade. [Grifo nosso].

A aristocracia pode estar presente até mesmo em uma instituição com características democráticas. As universidades foram aristocráticas durante alguns períodos da história, seja napoleônica ou mesmo sob doutrinação religiosa. Não obstante, muitos governos também se fizeram fortes assim.

Na Universidade do Centro-Oeste, reuniões foram organizadas considerando as primeiras conduções do processo de planejamento e “o primeiro encontro de planejamento estratégico, o qual reuniu todas as unidades integrantes da administração central da instituição” (PDI 2014-2017 p. 18). Considerou apenas um seleto grupo do primeiro escalão da gestão institucional para participar, buscando apenas consolidar a Matriz SWOT já discutida inicialmente, porém, agora com lapidação da equipe de gestores, para então, posteriormente, provocar novas discussões.

A segunda etapa de construção do PDI 2014-2017 consistiu numa segunda reunião, ao que indica o texto, com os mesmos participantes do primeiro encontro. E assim seria apresentado o diagnóstico da matriz SWOT por um grupo que foi escolhido internamente entre os participantes, e no momento seguinte ocorreu a deliberação com todos os convocados para a reunião.

A segunda etapa do planejamento foi intitulada de fase tática, assim como as empresas organizam seus setores internamente, (PDI 2014-2017, p. 28):

se dará a partir de encontros entre a equipe da Diretoria de Planejamento e os sete Decanatos, além da Prefeitura do Campus. Essas reuniões ocorrerão durante os meses de julho e agosto, resultando na produção do documento final, Plano de Ação da Administração Superior.

Há uma outra fase dessa etapa que foi chamada de operacional e envolve aqueles servidores que exercem as funções práticas da organização. Assim, o “Decanato de Planejamento e Orçamento realizará em conjunto com as unidades acadêmicas e administrativas o detalhamento dos planos de ação para o ciclo de gestão”. (PDI 2014-2017, p. 29).

Ademais, o planejamento chega aos executores sem possibilidades de adequação. Pleiteando-o como sendo um “projeto de universidade” ideal, não há como retratar as experiências que vivenciam no dia-a-dia, pois “as unidades que fazem parte desse processo terão como balizadores de suas metas, propostas e projetos os planos estratégico e tático” já definidos (PDI 2014-2017, p. 29). Assim, aqueles que vivem a prática/execução do planejamento não terão como atuar distante dos balizadores já convencionados anteriormente.

O planejamento não envolve a comunidade acadêmica e não faz menção alguma sobre consultá-la, apenas os gestores classificados conforme seu escalão foram integrantes desse processo tendo, assim, o PDI, a sua constituição democrática questionada, pois faz o planejamento político e pedagógico para todos, mesmo sem ouvi-los e com ações prescritivas para execução de maneira totalmente vertical.

A parte numericamente mais representativa da comunidade acadêmica são os discentes e os docentes, uma vez que esses não têm a possibilidade de participar da organização da instituição, subentendendo-se uma tentativa de despolitização institucional. E ainda, uma possibilidade de autocracia ou tecnocracia, visto que para assegurar critérios técnicos de planejamento empresarial condiciona o ambiente da gestão e do planejamento institucional a um número bastante restrito de participantes.

O PDI seguinte (2018-2022) aparece na história recente da Universidade do Centro-Oeste como um divisor de águas no que tange à participação democrática da comunidade. Ao que se constata pelos apontamentos do texto, houve uma pretensão de tornar o documento institucional uma peça democrática, tomando a consciência de que as experiências anteriores não prestaram essa contribuição social. Afirmando que “a partir do aprendizado decorrente dos ciclos anteriores, verificou-se a importância fundamental da participação de todos os segmentos da comunidade universitária na elaboração do planejamento”, PDI 2018-2022 (p. 17).

E, desde então, com a compreensão de que era preciso melhorar a democracia, ações foram tomadas para aproximar a comunidade acadêmica da construção do documento. O PDI 2018-2022 afirma que

é resultado de um trabalho coletivo, tendo sido construído a partir do engajamento de toda a comunidade universitária, seja por meio das contribuições com informações para compor o documento, ou por meio de participações em reuniões ou de sugestões encaminhadas durante o

período de consulta pública. Destaca-se, ainda, que tão importante quanto todo o processo de elaboração do documento é o alcance dos resultados institucionais propostos. Por isso, ressalta-se a importância do envolvimento efetivo de toda a comunidade universitária, com o intuito de se alcançar as metas e objetivos aqui propostos para o cumprimento da missão institucional da Universidade de Brasília. (p. 17)

Importante destacar que o excerto acima, além de apontar a ação coletiva para a elaboração do PDI, também coloca em evidência a necessidade de trabalhar em grupo para atingir os resultados. De tal modo que a construção foi a ponte que ligou a instituição à comunidade acadêmica, e o acompanhamento cotidiano da sua execução representa uma nova trajetória institucional a ser percorrida, mesmo com os percalços e as divergências de opiniões, políticas e anseios, sendo esses ingredientes basilares de qualquer democracia.

A constituição de um novo PDI é sempre um momento especial para uma universidade, pois é uma das poucas oportunidades de reunir as mais diversas opiniões dos mais diversos agrupamentos de membros que a constitui, a fim de espelhar no documento aquilo que forma a sua realidade cotidiana, bem como aquilo que querem no futuro próximo. Assim,

As atividades para o novo ciclo foram iniciadas em novembro de 2016, por meio de pesquisas realizadas com o objetivo de identificar as melhores práticas e as ferramentas de planejamento mais utilizadas em universidades nacionais e internacionais, além de outras instituições do setor público e do setor privado. (PDI 2018-2022, p. 17)

Após a criação de uma nova expectativa democrática para as relações da Universidade do Centro-Oeste, originou-se um desenho institucional que passou a se compor por 5 (cinco) pilares sustentadores da ideia plural almejada, conforme a figura.

Figura 6 – Pilares da construção do PDI 2018-2022.



Fonte: PDI 2018-2022, adaptado pelo autor (2021).

A imagem propõe refletir as bases atuais da instituição em questão, apresentando-se com o PDI consistentemente embasado pelos pilares, conforme o documento detalha, e construído coletivamente em etapas de discussão previamente antecipadas à concretização do documento.

Os conselhos passam a ter uma importância mais destacada a partir desse planejamento, com ações diretas sobre as decisões tomadas, pautando e mudando aquilo que seja necessário para a instituição em determinado momento. O PDI deixa cristalino o poder do Conselho Universitário afirmando que ele cria e extingue cursos de graduação e pós-graduação, discutindo com o Conselho de Pesquisa e Extensão, conforme Estatuto e Regimento da universidade (PDI 2018-2022, p. 60).

Esses órgãos deliberativos assumiram funções de cogestão institucional, pois são responsáveis por apreciar e aprovar os “projetos e os respectivos processos de formalização de acordos, convênios, contratos, termos de cooperação, termos de execução descentralizada e instrumentos correlatos, de acordo com a regulamentação vigente”. Nesse caso, o Conselho Universitário assumiu essa competência diretiva, conforme o PDI 2018-2022 (p. 77).

Tal instância acena para um amadurecimento democrático dessa instituição, ainda que tenha intrinsecamente a presença do setor privado no seu desenvolvimento, o que para Wood (2011) é um elemento antidemocrático por compreender que as ações dos atores capitalistas não abarcam as necessidades democráticas de igualdade social, mas que do aspecto do exercício civil de direitos não há interferência.

Para a instituição, a democracia foi entendida como necessária e até mesmo uma meta para ser atingida ao comparar com os documentos que antecederam o atual PDI, servindo para corroborar a participação social. O PDI 2018-2022 (p. 25) afirma que

Posteriormente, com o PDI já consolidado, o documento foi disponibilizado a toda a comunidade universitária para consulta pública. Para facilitar a participação na consulta, o documento disponibilizado foi dividido em seis áreas temáticas: Ensino; Extensão; Pesquisa e Inovação; Gestão Institucional; Gestão de Pessoas; e Infraestrutura.

Assim, a necessidade de melhorar os elementos democráticos na elaboração e acompanhamento do PDI se tornou o impulsionador das ações do documento, de

vigência 2018-2022, mantendo as políticas públicas já estruturadas e promovendo a adesão de todos.

Como por natureza, a gestão pública deve ser democrática, com responsabilidades compartilhadas e com a presunção de transparência predominante nas ações dos agentes. Na universidade, a gestão pública se articula por órgãos consultivos e deliberativos, de modo a descentralizar as responsabilidades. Assim, os conselhos ocupam o papel principal da gestão nas instituições.

Os conselhos das universidades investigadas se apresentaram, de modo geral, atuantes e bastante evoluídos no decorrer dos últimos anos e tornaram-se mais plurais, o que, possivelmente, é fruto das políticas públicas que foram executadas nas universidades, como já frisado anteriormente.

A interação dos atores da comunidade acadêmica no processo de gestão reforça o sentido da intensidade democrática, pois as responsabilidades são compartilhadas. O público não é cliente, mas é o principal responsável pela condução individual e coletiva, como no caso das aberturas de novos *campi* para atendimento de um público maior, fato esse constatado em todas as universidades pesquisadas.

Categoria 4

Autonomia universitária

UNIVERSIDADE DO NORTE

A autonomia institucional é vital para a universidade atingir uma considerável eficiência nos campos dos saberes científico, ensino, pesquisa e nas ações de extensão. Ainda que a autonomia não tenha sido o fator preponderante para sua expansão pelos séculos, como no caso de modelos napoleônicos ou basilarmente ligados à Igreja, cabe argumentar que a falta de autonomia em suas ações pode ter surtido efeitos negativos em seu desenvolvimento.

No século XXI a autonomia ainda é fruto de embate, pois a relação de vínculo financeiro com o Estado pode provocar ruídos e ingerências nas ações da universidade, sendo assim, tem sua autonomia fortemente questionada.

O planejamento das universidades no Brasil já há algum tempo é um reflexo preponderante dos interesses do Estado, pois esse como mantenedor passa a priorizar ações que podem estar diretamente relacionadas com a pesquisa ou

mesmo com o ensino nas universidades. Como no caso de escolher fazer maior investimento em desenvolvimento de engenharias em detrimento de áreas como humanas ou sociais, o que seria em algum momento uma guinada para o modelo napoleônico.

Caso as pretensões do governo não favoreçam as ações da universidade, essa pode entrar no ostracismo funcional/intelectual, bem como reduzir suas atividades, como já tem acontecido nos últimos anos, uma retração nos investimentos relacionados à pesquisa.

Como o orçamento do Governo Federal é composto majoritariamente pela arrecadação de tributos, em períodos de recessão econômica os valores que adentram os cofres são reduzidos.

Os reflexos são diretos na contração dos repasses para os serviços públicos, de tal sorte que, circunstancialmente, as universidades podem ser afetadas pelas políticas econômicas, nacionais e internacionais, deixando de receber recursos para suas atividades e, por consequência, tornando precária a vivência da comunidade acadêmica e de toda a sociedade.

A autonomia ocupa a pauta das discussões institucionais há algum tempo, mas, sobretudo nos últimos anos (após 2018), a discussão foi provocada de modo mais intenso, tendo em vista o grande número de reitores e vice-reitores eleitos pelo processo democrático do voto e que não puderam tomar posse dos cargos por decorrência da ação externa do governo federal, que não acatou as escolhas da comunidade acadêmica.

Logo, o questionamento sobre a autonomia permanece em destaque, sendo até mesmo matéria de discussão no Supremo Tribunal Federal (em 2020) devido à apreciação da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6565²⁶, movida pelo Legislativo, sobre as intervenções na escolha de reitores.

Apesar de longas discussões sobre a autonomia institucional, as universidades nunca abriram mão de enfatizar em alguns de seus documentos oficiais a sua autonomia, contudo, a seguir, serão pautadas as objeções quanto ao reconhecimento de sua autonomia.

Como se pode observar, o PDI 2011-2015 da UF do Norte afirma possuir “autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e de gestão financeira e

²⁶ <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1101013619/medida-cautelar-na-acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-6565-df-0103611-7920201000000/inteiro-teor-1101013678?ref=feed>.

patrimonial” (p. 65). A autonomia no campo didático-científico possivelmente seja a mais evidente até o momento. Quanto aos demais pontos de autonomia, eles podem facilmente sofrer interferências e manifestações externas, como resoluções do conselho nacional de educação ou posições unilaterais do Ministério da Educação, entre outras ocasiões de interdependência da universidade.

A autonomia institucional se reflete em todo o ambiente, como na pesquisa, na construção teórica de seus professores e alunos, e também no ensino que oferta. A UF do Norte aponta em seu projeto pedagógico que as suas relações com as organizações, entre elas as empresas, que são a maioria das parcerias, podem viabilizar ao aluno a aquisição de sua autonomia acadêmica, (PDI 2011-2015; 2016-2025).

Então, se a maior parte das parcerias dessa universidade é construída com o setor privado, poderia a universidade se desvincular desses parceiros? Caso sim, como reorganizar 87% de novas parcerias com os cursos em pleno andamento? Caso a resposta seja não, pode-se questionar a autonomia dessa instituição em relação ao setor privado na própria formação acadêmica?

Apesar de ser uma questão que mereça a devida reflexão, a UF do Norte tem formalmente relatada sua autonomia, ainda que a prática possa apontar situações contraditórias ou que demandem análise mais apurada.

Contudo, o projeto pedagógico em seus “Princípios Filosóficos e Teórico-Metodológicos” cita que é sua competência criar e propor suas alternativas didáticas e pedagógicas, assegurando sua competência, conforme PPI 2016-2025.

Em dado momento da história recente dessa universidade a autonomia pode ser percebida, ainda que tenha relativa dependência de autorização do Estado, como no caso do programa de interiorização da universidade e no desmembramento de *campi*, os quais tinham possibilidades de assumir seu próprio exercício, como frisado em seu planejamento institucional.

O processo de interiorização da UF do Norte levou à criação, a partir de dois campi originalmente da Instituição (Santarém e Marabá, respectivamente) das Instituições Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA), e da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (UNIFESSPA), e à constituição de Campi com autonomia administrativo-financeira e acadêmica nos seguintes municípios: Belém, Abaetetuba, Altamira, Ananindeua, Bragança, Breves, Cametá, Capanema, Castanhal, Salinópolis, Soure e Tucuruí. (PDI 2016-2025, p. 62).

Além de considerar um manifesto de autonomia relativa, cabe apontar

também a preocupação com relação à sua função social de atingir um perímetro geográfico maior, bem como possibilitar maior acesso aos interioranos amazônicos, democratizando o ensino superior para a comunidade acadêmica em seu acesso e diversidade cultural, já que tem se mobilizado para “potencializar intelectualidades e saberes locais”, (PDI 2016-2025, p. 62).

A gestão da universidade tem disseminado em seus variados órgãos a autonomia, mas quando se trata de procedimentos financeiros a mesma gestão identifica que não há autonomia total, mas somente nas receitas próprias.

Cabe ressaltar que a receita própria é um pequeno fragmento da massa orçamentária, tendo em vista que uma universidade pública não tem como missão/compromisso arrecadar seu orçamento, como apresentado no relatório de gestão (2018, p. 217).

UNIVERSIDADE DO NORDESTE

Sobre a discussão da autonomia das universidades, sabe-se da importância dessa condição para seguir em sua trajetória pelo mundo. Tanto que Humboldt trabalhou delineadamente no século XIX sua perspectiva de universidade, acreditando que a autonomia seria preponderante para o exercício da ciência, com sua neutralidade para produção científica.

Analisando as manifestações da Universidade do Nordeste em seus documentos oficiais, pode-se apontar que administrativamente tanto os gestores designados por eleição - como reitor e pró-reitor -, bem como os colegiados, tinham autonomia considerável para suas ações.

Foram constatadas ações de mudanças profundas nas estruturas administrativas/deliberativas/consultivas da universidade, como no caso da criação de novos conselhos (PDI 2018-2022, p. 30). De modo que toda reestruturação administrativa tramitasse pelos conselhos já existentes, tendo democraticamente as decisões relativas às mudanças arbitradas por esses conselhos.

Cabe ressaltar que os conselhos atuaram na atual década na modificação do regimento institucional, trabalhando até mesmo nas mudanças relativas ao exercício da reitoria e pró-reitoria, demonstrando o tamanho que tem a ação democrática do conselho sobre as funções concentradas em uma única pessoa ou equipe.

A Universidade do Nordeste apresenta como fator possível de comprometer o

desempenho da gestão o aspecto orçamentário, tendo em vista que o orçamento é planejado pela instituição, mas abastecido financeiramente por repasses diretos do Governo Federal, em sua maioria. Tendo em vista que as receitas próprias não atingem patamar expressivo, já que não é função de uma universidade pública arrecadar recursos para seu funcionamento.

A gestão de pessoas também é um elemento onde a universidade apresenta uma independência relativa em seu quadro, pois não há registro de interferência externa, exceto em eleições de reitores.

Quando se trata de servidores no exercício das suas funções, o plano de cargos e salários aponta o horizonte financeiro e de crescimento profissional, enquanto os documentos da universidade indicam as possibilidades de aperfeiçoamento e de avanços, apontando para “um crescimento sistemático da busca por qualificação docente entre 2009 e 2014 (quando atingiu o maior escore), seguido, nos últimos anos, por um leve declínio”, com a percepção de que a instituição estava atingindo o ápice da qualificação docente, conforme (PDI 2018-2022, p. 43).

Apesar de todo o processo de evolução em números e qualidade expressa pela Universidade do Nordeste, sobretudo em função das políticas governamentais empenhadas a partir dos anos 2000, fortes críticas foram estabelecidas a respeito das políticas para o ensino superior a partir de 2017. A redução de repasses às universidades públicas, com análise econômica do próprio PIB nacional, gerou indignação representada no (PDI 2018-2022, p. 58), onde com veemência afirma que:

Há de se considerar, também, que no Congresso Nacional há uma bancada não desprezível de parlamentares comprometidos com os interesses das instituições superiores privadas de ensino, os quais, em diversos aspectos, conflitam com os interesses das instituições públicas em termos de recursos e capacidade de oferta.

Essa observação crítica pode dialogar com os elementos teóricos de Wood (2011), Santos (2005, 2008, 2013) e Apple (2000, 2006), os quais apontam o crescimento do neoliberalismo como sendo instrumento de propagação de conceitos hegemônicos, e mercadorização das relações essenciais entre o Estado e a sociedade por intervenção do capital.

De modo que, em análise, pode-se ponderar que um processo de mercadorização dos serviços elementares do Estado é também uma proposição de

redução do seu tamanho, por consequência, reduzindo também os valores de orçamento destinados para o cumprimento dessas funções. Assim, um nível de dependência financeira passa a ser uma linha de tensão entre as relações da universidade e a gestão pública federal.

A Universidade do Nordeste ressalta em seus documentos a importância de estar se modernizando e, principalmente, estar em consonância com as necessidades do país e da localidade onde se faz presente. Tais registros apontam que para se alinhar às novas necessidades reorganizou as formas de graduação, tornando-as mais flexíveis e até mesmo criando bacharelados interdisciplinares, fazendo usufruto de sua autonomia nesse quesito (PDI 2018-2022, p 73-74).

No que tange à pesquisa especificamente, a universidade entende que há uma relação de autonomia institucional, bem como a autonomia do próprio pesquisador, que tem a possibilidade de escolher o que pesquisar e como pesquisar, desde que cumpra os elementos éticos para desenvolvimento do trabalho, (PDI 2018-2022, p. 74).

Esse apontamento perfaz um componente de relevada importância para a análise em questão, pois qualquer subordinação da instituição ao capitalismo - por via das empresas (denominadas parceiras), quando essas podem ser financiadoras de pesquisas -, ocorre explicitamente o rompimento do princípio da autonomia.

Não há uma possibilidade de propor alguma inferência lógica das relações entre a Universidade do Nordeste e instituições privadas que resultem em sua perda de autonomia institucional até o instante (2021).

Uma questão que merece atenção é a relação indireta que há entre universidade e sistema econômico vigente. Pois, como uma instituição de grande porte, demanda um alto valor financeiro para a manutenção de suas atividades. Esses recursos, por sua vez, são advindos do Estado, que tem sua captura sobretudo por meio da tributação, e essa forma de obtenção de receitas está intimamente ligada à economia e aos modelos de produção de bens e serviços.

Em suma, se as economias nacional e/ou mesmo internacional (em função das importações/exportações) passam por momentos conturbados nos ciclos de crises do capital, os valores da arrecadação nacional também sofrem impactos. Assim, os recursos destinados para os serviços públicos tendem a reduzir significativamente.

Esse fator pode ser um agravante no processo de gestão das universidades e

que foge ao controle e à autonomia dessas instituições, visto que não são fatores mercadológicos, por mais que sejam interferidos diretamente pelos resultados da economia. Essa condição foi tratada como um dos desafios para a gestão da Universidade do Nordeste em seus PDIs 2012-2016 e 2018-2022.

A autonomia institucional é um assunto abordado de forma enfática nos documentos oficiais como o PDI 2012-2016, PDI 2018-2022 e os Relatórios de Gestão de 2010 a 2019 investigados, pois é apontada sempre como um elemento axiomático e de relevada importância para os afazeres institucionais, tentando, então, mapear as possibilidades de percalços.

UNIVERSIDADE DO SUDESTE

Como a própria história sobre a gestão democrática da Universidade do Sudeste aponta, a autonomia também traçou o mesmo caminho, de modo que historicamente a autonomia foi objeto de desejo da gestão institucional. A ação do Conselho de Curadores, em sua concepção, visava deslocar o poder dos Conselhos Deliberativos para sua competência e, por fim, conduzir a gestão institucional de modo autocrático. A Universidade do Sudeste, então, passou a exercer a autonomia com as modificações estatutárias, nas quais o Conselho de Curadores se tornou um órgão externo às decisões.

Os Curadores se reúnem uma vez ao ano para a análise das contas institucionais, ou extraordinariamente por convocação de seu presidente, mas tendo a função explicitada, tanto no estatuto desse Conselho como no estatuto da Fundação Universidade do Sudeste, nos quais são previstas exclusivamente função de fiscalização, de emissão de parecer e de solicitação para tomadas de contas (se necessária).

A Universidade do Sudeste, assim como as demais universidades, tem relações com empresas privadas e tem caminhado para o fortalecimento dessas relações, tendo em vista sua interação social, e também por entender que as empresas são elementos sociais e não apenas mercadológicos.

Assim, forma seus alunos, sobretudo aqueles que têm atuação direta com o sistema produtivo, para um engajamento com as relações de trabalho e produção já em sua formação acadêmica.

Consta ainda que há financiamento privado para o desenvolvimento de

pesquisa e extensão em melhoramento genético da cana-de-açúcar, envolvendo diretamente a pós-graduação e disponibilizando na graduação uma disciplina optativa, como forma de introdução das atividades desenvolvidas na pesquisa com a cana-de-açúcar (PDI 2013-2017, p. 32).

Não há documentos que prestem informações sobre valores recebidos pela Universidade do Sudeste para o programa de melhoramento genético da cana-de-açúcar, e para visualizar o grau de dependência da instituição em relações aos valores recebidos por financiamento externo, que possa interferir em seu nível de autonomia decisória. Assim, pode-se inferir que a universidade exerce sua autonomia em relação a ingerências externas oriundas há tempos pelo Conselho de Curadores.

Já sobre sua proximidade com organizações privadas, mesmo recebendo recursos externos, não se pode proceder uma análise mais profunda devido à ausência de informações precisas acerca dos valores recebidos.

UNIVERSIDADE DO SUL

As Universidades no Brasil manifestam formalmente a necessidade de preservação da sua autonomia institucional, que tem sido frequentemente vilipendiada por decisões externas que abalam significativamente a ideia de democracia institucional, bem como a autonomia necessária para o governo das universidades.

As nomeações despóticas de reitores, sobrepondo a vontade da comunidade acadêmica, têm sido uma tônica do Governo Federal nos últimos anos, levando à necessidade de compreensão de qual seria o papel do Estado em relação à vida da universidade. Seria ético zelar e atender à vontade democrática? Entendendo que sim, qualquer manifestação contrária à vontade democrática torna-se antiética. Para Bandeira de Mello “a administração e seus agentes têm de atuar na conformidade de princípios éticos” (2019, p. 119).

Então, as universidades têm frequentemente se posicionado na luta pelo direito à autonomia, pautando em seus documentos a necessidade didática, científica e organizacional de construir suas trajetórias. A Universidade do Sul coloca em seu conjunto de valores a “autonomia universitária” (PDI 2016-2026, p. 12), sendo os valores elementos inegociáveis para uma instituição.

As variáveis que atingem a autonomia da universidade são principalmente as do Estado e as do mercado, que desde sempre na história das universidades concorreram para tomar o poder de governança. Ainda havia o poder da Igreja, que se assemelhava ao poder do Estado, com agravantes de interferência relacionados à fé e à doutrinação religiosa.

Desse modo, a Universidade do Sul aponta em seu PDI 2016-2026 um problema que atinge também outras instituições, que é

a falta de autonomia da Universidade seja na forma de organização e representação seja considerando as restrições orçamentárias, a falta de continuidade das políticas públicas, a diversificação das fontes de financiamento, assim como a qualificação do ensino médio e fundamental, o enfraquecimento das instituições públicas de ensino, a insegurança urbana, o desenvolvimento regional, (p. 23).

A universidade, que nasceu para desenvolver as suas atividades com autonomia, está sempre, pelos motivos citados, disputando a sua independência decisória que, sobretudo nos últimos anos no Brasil, foi duramente atacada pelas formas adotadas pelo governo neoliberal, que acaba reduzindo a potencialidade das instituições e fortalecendo o mercado de ensino superior particular. Sobre tal apontamento, Ball (2013, p. 460) afirma que “estamos assistindo a uma enorme expansão da participação do setor privado na educação pública e que isso faz parte, em grande medida, do que eu chamo de uma fase pós-neoliberal do relacionamento do Estado com o setor privado”.

Constata-se que há um nítido movimento de expansão do mercado privado em detrimento do ensino público, ainda que este último tenha melhores resultados e maior entrega social de avanços científicos.

Sabedores desse acontecimento, cabe à comunidade acadêmica se mobilizar para atingir um fortalecimento institucional, a ponto de garantir sua trajetória de formação pessoal e científica, e a Universidade do Sul relata os meios que tem planejado para atingir êxito em sua autonomia, dizendo que

deve se empenhar junto ao congresso e ao executivo para a criação de novos marcos regulatórios e marcos legais para as universidades federais visando maior autonomia e tratamento diferenciado e menos burocrático na gestão da pesquisa e desenvolvimento, com leis específicas para o setor. (PDI 2016-2026, p. 72).

A busca pela autonomia consiste também em forjar a defesa por um espaço social entre as estruturas sociais, como o poder Legislativo, o Executivo e até mesmo o Judiciário, pois coexistem com independência (além da autonomia). Não

se trata de buscar privilégios, mas de marcar um território de ação, de existência e de lutas, os quais são necessários para o exercício de seu efetivo papel social.

Percebe-se uma autonomia relativa para assuntos pedagógicos e científicos, pois a instituição aponta que tem a possibilidade de criar novos *campi* pelo território de seu estado para cumprir seu papel social de levar o ensino, a pesquisa e a extensão para outras localidades afastadas da unidade central. Afirma ter a possibilidade de “criação de novos espaços multidisciplinares, a implementação de novos cursos e ampliação de vagas, ou ainda pela criação de novos *campi*” (PDI 2016-2026, p. 25), encontrando, por vezes, barreiras econômicas para a concretização dos eventos, visto que depende de recursos advindos do Governo Federal e que, além da instabilidade fiscal, a instabilidade política com as mudanças de gestão interferem diretamente nos planos da universidade. Se há necessidades em um departamento ou faculdade dentro da universidade, não há autonomia imediata para solução, caso demande de contratação, aquisição, reformas ou serviços que não constem no orçamento anual, ou que estejam previstos, e mesmo assim não há disponibilidade financeira para execução. Há autonomia relativa na forma de fazer os processos didáticos ou científicos. Assim, o adequado para se falar em poder distribuído dentro da instituição seria de uma “autonomia inerente ao governo da universidade, e cujo sujeito é a própria instituição, estende-se a todos os níveis da gestão universitária, não constituindo monopólio de nenhum deles, ainda dos que se encontram na cúpula” (MENDES, 1967, p. 69).

O laço entre a autonomia e a democracia dentro de uma universidade é demasiadamente estreito em suas relações, visto que a democracia em forma de poder disperso para todos os atores da comunidade acadêmica é uma possibilidade de reivindicar e defender a autonomia institucional.

E, ao passo que a autonomia é ferida, também é ferida sua democracia, pois atinge as decisões coletivas, como no caso de nomeação de reitor sem o devido respeito à escolha da comunidade, por exemplo.

Logo, a reunião das forças democráticas em defesa da autonomia universitária deve derrubar as formas autoritárias e provocar a desconcentração do poder e o respeito às decisões coletivas da universidade. Bobbio afirma que

a democracia dos modernos é o estado no qual a luta contra o abuso do poder é travada paralelamente em dois *fronts*: contra o abuso do poder que parte do alto em nome do poder que vem de baixo, e contra o poder concentrado em nome do poder distribuído. (2009, p. 60)

A Universidade do Sul identificou a falta de autonomia como um problema que precisa ser resolvido (PDI 2016-2026, p. 23) em sua relação econômica com o mantenedor que é o Estado. Quanto às decisões colegiadas, constata-se a presença de instituições empresariais no quadro de membros. Tal fato pode indicar uma influência do sistema capitalista na gestão institucional, mas não há registros de que essa possibilidade tenha sido concretizada em algum momento, caso fosse, a autonomia poderia ter suas forças reduzidas em favor de decisões que favoreçam o sistema econômico.

UNIVERSIDADE DO CENTRO-OESTE

A Universidade do Centro-Oeste aponta como sendo um de seus princípios a autonomia legalmente conquistada, de tal modo que, por diversas vezes, aparece nos documentos oficiais como relatórios de gestão, estatuto e planos de desenvolvimento. A intenção é de valorar essa autonomia e sempre enfatizar aos atores institucionais a importância dessa liberdade de decidir seus rumos.

A autonomia tem uma correlação com a democracia, uma vez que a instituição, submissa de qualquer outro sistema, poderia podar as ações das pessoas que constituem seu corpo acadêmico.

Constituída nos anos 60, a Universidade do Centro-Oeste se posiciona como uma das referências no cenário nacional e assumiu uma organização didática e científica que lhe permitiram exercer sua autonomia nas últimas três décadas, considerando que a ditadura militar também extirpou a sua liberdade decisória entre os anos 60 a 80. Ainda, há uma consideração importante a destacar, visto que com o fomento provocado pelo REUNI a universidade ampliou seus 3 (três) *campi*, além do originário, o que demonstrou autonomia relativa para a criação de novos cursos de graduação e pós graduação diante do governo federal, que é o mantenedor.

Cabe analisar que a adesão às técnicas de planejamento e gestão nos PDIs, sobretudo no PDI 2014-2017, engendrou modificações para direcionar as decisões especificamente para atender resultados e competitividade. Assim, a anuência às forças de mercado transgrediu, reduzindo a autonomia dos atores institucionais, visto que até mesmo as pesquisas passaram a ser direcionadas em conformidades aos editais de financiamento.

Pode-se afirmar que a liberdade de pesquisa foi afetada, uma vez que a destinação a segmentos específicos de pesquisa, distancia-se de tantas outras possibilidades. O financiamento passou a ser o objeto central das pesquisas, sendo a competitividade uma tônica para as ações até 2017, pois o PDI 2018-2022 trabalhou de forma a atenuar essa condição.

Todas as instituições pesquisadas apontam que a autonomia em relação ao governo federal (mantenedor) é precarizada em função das intervenções que podem ser feitas. Nos últimos anos, percebeu-se não apenas uma redução dos recursos necessários para a manutenção das universidades, mas, além disso, uma grande ingerência direta nas escolhas democráticas para reitor e vice-reitor.

Esse fenômeno provoca uma diminuição do poder democrático e uma ruptura dos modelos de gestão universitários experimentados nos países que exercem pesquisas de vanguarda e que têm reconhecimento e notoriedade pela qualidade do ensino superior.

Uma vez que a comunidade acadêmica é formada, geralmente por milhares de pessoas, as decisões coletivas somente foram desrespeitadas em momentos mais críticos da história da democracia brasileira. Assim, a autonomia é considerada parcial. No entanto, trata-se de um elemento buscado de modo incansável pelas instituições durante décadas, tendo oscilado entre momentos de mais ou menos estabilidade.

Categoria 5

Prioridades de gestão

UNIVERSIDADE DO NORTE

Os elementos de gestão, como as tomadas de decisões, o planejamento, a gestão acadêmica dentre outros, são frutos de uma instituição à véspera de seu primeiro milênio. Madura quanto à percepção dos seus fins, mas não sem conflitos, se realmente cumpre tais fins.

Quais são as prioridades de gestão da universidade? Como ocorrem? São planejadas?

As análises das informações contidas nos documentos oficiais apontam para uma reformulação do sistema universitário brasileiro a partir do início deste século. A reorganização se faz não pela mudança básica da estrutura administrativa, que é

uma característica basilar da escola de administração burocrática, mas trata-se de um “repensar” sua missão, com ênfase no acolhimento mais amplo do público, uma ruptura com o modelo elitista e hegemônico.

As universidades aderiram ao modelo de política pública de duração continuada que visava à ampliação, modernização e adequação das suas estruturas físicas para, posteriormente, ampliar oferta de vagas para alunos e professores, expandindo a comunidade acadêmica, com ênfase nas diversidades que retratassem de melhor modo o brasileiro.

Durante a presente análise, esse episódio é abordado como um fenômeno relacionado à gestão e às políticas públicas em cada universidade. Consta-se que além da ampliação dos trabalhos em universidades existentes, também houve a criação de novas universidades, no caso da UF do Norte.

O PDI (2016-2025, p. 87) destaca que “O *Campus* de Bragança da UFPA possui, hoje, mais de 100 docentes, sendo que 72 foram contratados com vagas oriundas dos Programas de EXPANSÃO e do REUNI”.

Contudo, por fatores diversos, como orçamentários ou mesmo a instabilidade política que atravessou/atraversa o Brasil desde meados desta década, desfigurou as ações que estavam em curso.

Projetos de expansão que estavam em estágio avançado acabaram por regredir ou deixaram de existir. Como no caso da criação da Universidade Federal da Amazônia Tocantinense - UFAT, a qual constava no PDI 2016-2025, sendo inclusive autorizada pelo Legislativo, como consta no Projeto de Lei do Senado – PLS 200/2010 com a seguinte ementa: “Autorização para o Poder Executivo criar, por desmembramento dos campi de Abaetetuba, Cametá e Tucuruí da UFPA, a UFAT (Universidade Federal da Amazônia Tocantinense)²⁷”, e que teve ao fim de 2014 sua tramitação encerrada sem ter levado a êxito a formação da nova instituição.

Esse episódio aumenta a complexidade de gestão das universidades, tendo claramente sofrido interferências externas, com as quais não há relação direta com sua missão institucional, mas que refletem diretamente sobre ela. Logo, a autonomia de fato é relativa, e mesmo as prioridades de gestão são suscetíveis às nuances de mercado ou a fatores políticos.

²⁷ Projeto de lei do senado para a criação da UFAT
<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/97586>

UNIVERSIDADE DO NORDESTE

Pode-se detectar, pela essência dos documentos em análise, que a gestão da instituição do Nordeste assumiu, como prioridades a serem desenvolvidas, as políticas públicas de inclusão e permanência, e mudanças relativas à flexibilidade, tanto no ensino quanto na pesquisa e extensão, e que, inclusive, são citadas nos projetos pedagógicos contidos nos PDIs 2012-2016 e 2018-2022. E, por fim, a perspectiva de consolidar o programa de internacionalização.

A universidade se apresenta como precursora (desde 2002) a apresentar projeto para inclusão de alunos oriundos de classes menos favorecidas na sociedade, levado para apreciação dos colegiados.

O conceito dessa possibilidade de política interna como elemento de justiça social se consolidou no centro da natureza institucional. Ainda, ganhou mais base de sustentação quando,

em 2006, foi criada a Pró-Reitoria de Ações Afirmativas e Assistência Estudantil (PROAE) e cabe destacar também a criação, em 2007, do Programa Permanecer, responsável pela implementação de bolsas para estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica e, em 2012, a criação do sistema de ônibus coletivo da Universidade. (PDI 2018-2022, p. 24)

Esse programa, que foi instituído conforme já descrito, passou por reorganização e adequação para entrar em sintonia com as políticas que o Governo Federal destinou às universidades. E, mesmo com quase duas décadas de funcionamento, atenta-se em documentos que não há intenção de romper com a ideia de inclusão conquistada até então.

Firmou-se, então, uma resistência em combate às contraditórias ações do Ministério da Educação, sobretudo após o ano de 2019, quando a Portaria 545/2020/MEC revogou a Portaria anterior nº 13/2016/MEC, que tratava das “Políticas de Ações Afirmativas para negros, indígenas e pessoas com deficiências, ampliando a diversidade étnica e cultural em seu corpo discente”, com cotas nos programas de pós-graduação, guardada a autonomia das universidades.

Situação que reforça o entendimento de que a atual gestão do Governo Federal não se solidariza com as políticas públicas que ampliaram e democratizaram as universidades até o presente momento. Ademais, indica que a gestão percorre o

caminho oposto, como frisado na Portaria 545/2020 do MEC.

Logo, as prioridades da universidade podem ser incompatíveis com as prioridades do mantenedor e, em alguma medida, precisa-se analisar o grau de autonomia para o exercício das políticas internas. Até mesmo repensar a manutenção das atuais políticas ou adesão à gestão federal, sob pena de sofrer a degradação do sistema de ensino superior gratuito no Brasil, que já foi fragilizado em outros momentos com a ampliação de estabelecimentos particulares, em aliança às políticas liberais e à economia de mercado.

Entre as prioridades de gestão da Universidade do Nordeste destacam-se as relações internacionais. Há abordagens claras e específicas da pretensão de crescimento das ações de intercâmbio acadêmico, seja de professores, de alunos ou profissionais técnicos.

Sabe-se que a busca pelo aprendizado e pela propagação da ciência não se restringe por linhas geográficas, e a troca de experiências entre as instituições de ensino, bem como seus atores, formam um elemento essencial para o desenvolvimento não apenas das universidades, mas de toda a sociedade onde ela tem potencial de ação/influência.

Ainda no PDI 2012-2016, a Universidade do Nordeste apontava para a necessidade de trabalhar com mais ênfase um processo de internacionalização, visando à aproximação de novas culturas e novos conhecimentos científicos que pudessem contribuir diretamente para o seu desenvolvimento. No documento,

Uma das mais importantes diretrizes estratégicas propostas para a Universidade do Nordeste é a que trata da ampliação da internacionalização tanto no que se refere ao desenvolvimento de projetos de cooperação internacional para produção e difusão do conhecimento, quanto para a formação de recursos humanos, com base nos princípios da autonomia e reciprocidade. (PDI 2012-2016, p. 24).

Como o planejamento não aduz a plena segurança de que os objetivos serão atingidos durante o prazo de vigência, enquanto for de seu interesse institucional a discussão deverá sempre ser renovada. E após a conclusão do PDI 2012-2016 as instâncias gestoras da universidade constataram que ainda precisavam avançar nos trabalhos de internacionalização da universidade, assim, optaram por renovar os votos em novo planejamento com fim programado para 2022.

Foi constatado em documentos que “Metas que ainda não foram alcançadas ou que estão em desenvolvimento do indicador: [...]; posicionar a Universidade do

Nordeste entre as dez mais internacionalizadas universidades públicas federais”. Relatório de Gestão, (2018, p. 36).

A internacionalização é uma possibilidade de crescimento do conceito institucional, uma ferramenta agregadora de experiências e de ampliação das possibilidades de seu processo formativo. Desse modo, torna-se naturalmente um programa de médio a longo prazo, constando em seus PDIs desde o início dos anos 2000 e seus posteriores.

Conforme relata o PDI 2012-2016, o “aspecto fundamental a ser ampliado e aprofundado nas atividades de PCI é a sua internacionalização, que se reveste em uma das mais importantes diretrizes estratégicas estabelecidas pela Universidade do Nordeste para os próximos anos” (p. 31).

Dentro do horizonte almejado, a Universidade do Nordeste pretende “Estimular o intercâmbio com centros de pesquisa mais consolidados, cuidando para buscar um equilíbrio nas relações Sul-Norte e Sul-Sul e ênfase nas relações com os países lusófonos e da América Latina”, (PDI, 2018-2022, p. 93).

Os aprendizados por meio das relações interculturais são de grande importância para a academia, assim como a troca de tecnologias por meio de intercâmbios. Fortalecer as pontes entre instituições de pesquisa confirma uma visão ampla de aprendizado, que busca além dos horizontes a percepção de fatos, métodos e análises de diferentes ângulos.

Santos, magistralmente chama de fenômeno multifacetado essa relação provocada pela globalização (não apenas no sentido econômico) e complementa o argumento apontando que sua abrangência atinge “dimensões econômicas, sociais, políticas, culturais, religiosas e jurídicas interligadas de modo complexo” (2002, p. 26), de modo que transcender as limitações territoriais pode proporcionar um acréscimo de aprendizagens em diversas áreas.

As ações para a internacionalização da instituição já estão sendo discutidas há algum tempo na Universidade do Nordeste, numa expectativa evidente de se alinhar às políticas governamentais, sobretudo o Programa Ciência sem Fronteira, instituído na gestão Dilma Rousseff pelo decreto 7.642/2011, que entrou em completo declínio desde 2015, deixando de existir já em 2020.

Mesmo com os investimentos do Governo Federal (até o orçamento de 2015), a instituição acredita que não atingiu suas pretensões internacionais, reforçando-as no planejamento atual (2018-2022). No entanto, sem o incentivo da União, as ações

tornam-se mais complexas ainda, ou até mesmo inatingíveis.

UNIVERSIDADE DO SUDESTE

A gestão da Universidade do Sudeste tem como desafios apresentados em seus documentos a manutenção da qualidade dos cursos oferecidos para a sociedade, e também ter e manter uma universidade sócio e ambientalmente responsável (PDI 2013-2017).

A instituição, apesar de jovem, apresenta ter um nível de organização estrutural e funcional adequada, com um quadro de profissionais qualificados, com alto percentual de doutores, sendo os quadros de dedicação exclusiva em 99% do total.

Dentro dos desafios previstos para a década passada, estava a instalação de um *campinovo* e, como o PDI 2013-2017 foi aprovado antes da implantação desse *campi*, os registros constam apenas como uma ideia. No entanto, desde meados da daquela década já se encontra em funcionamento.

Algumas universidades que trabalham em condições mais precárias têm como pretensão assegurar o funcionamento de seus cursos de graduação. Já outras universidades, que em sua trajetória se consolidaram na oferta de cursos, têm outras aspirações, sendo a meta mais elementar a manutenção da qualidade atingida.

As prioridades da Universidade do Sudeste para a manutenção da qualidade se relaciona aos desafios contemporâneos, como a flexibilidade estudantil e de pesquisa, e a desterritorialização dos diplomas e do conhecimento.

Desse modo, a instituição assumiu como prioridade a flexibilização dos currículos em até 30% (PDI 2013-2017, p. 7). Essa percepção de flexibilidade de suas bases curriculares tem se ampliado nos últimos anos, aproximando-se das necessidades, bem como do perfil mais dinâmico das situações, que mudam com muita rapidez.

A internacionalização faz parte da perspectiva de modernização institucional para as novas realidades globais. E, nesse aspecto, a Universidade do Sudeste aponta que suas prioridades passam por aumentar a visibilidade de seu trabalho no exterior, tornando suas linhas de pesquisa instrumentos de consulta e referência internacional, inclusive com a execução de eventos abertos para o público do exterior e fortalecimento da mobilidade para receber estudantes e pesquisadores de

fora do Brasil, (PDI 2013-2017).

UNIVERSIDADE DO SUL

A gestão da universidade, por vezes, se reveste das políticas do Estado, seja de expansão das ofertas de vagas, ampliação de *campi* em regiões distintas da sede, ou mesmo quando a política é restritiva no âmbito orçamentário. Visto que gerir uma universidade tem implicações de responsabilidade fiscal, além das responsabilidades sociais.

O desafio da gestão de uma universidade deve ser amplamente compartilhado, como já discutido. Mas se os recursos são escassos, as prioridades devem ser elencadas para que a realização seja possível dentro da realidade e de contextos do ambiente socioeconômico.

Assim, dentre as prioridades da Universidade do Sul está o aperfeiçoamento do programa de internacionalização institucional. O PDI 2016-2026 aponta que

A participação em redes de universidades com visão internacional, como o Grupo Coimbra de Universidades Brasileiras, a Associação das Universidades de Grupo Montevideo (AUGM) e a recém-formada Liga de Universidades dos BRICS, expressa a visão da Universidade e oferece inúmeras oportunidades para a comunidade universitária. (p. 11)

Para muitas instituições o Programa Ciência sem Fronteira foi um marco importante na internacionalização institucional, promovendo uma visibilidade que até então não acontecia.

A Universidade do Sul é consolidada e respeitada, sobretudo no contexto nacional, e a manutenção da qualidade dos serviços prestados à sociedade já é um grande desafio, mas ampliar os horizontes de ação, como no caso da internacionalização, requer ousadia e competência.

A instituição acredita que dentre suas fragilidades estão a “gestão estratégica e operacional, inovação didático-pedagógica, infraestrutura, suporte interno à internacionalização, interdisciplinaridade”, (PDI 2016-2026, p. 23). Assim, o planejamento consiste em conduzir processos para melhorar nos aspectos citados.

Conhecendo suas fragilidades, a universidade pode atuar melhor nas possibilidades de melhoria e propor discussões em seus colegiados ou diretamente com seu público, visando atingir o êxito nas suas funções, uma vez que a manutenção da qualidade pode ser tão complexa quanto atingir o patamar no qual

se encontra, entre as melhores do país e da América Latina. Tal discussão leva a revisar as prioridades apontadas pela instituição como sendo

o conjunto de fatores considerados relevantes para o futuro da Universidade, resultantes das conferências e seminários realizados ao longo do período do processo de elaboração deste PDI. Os principais fatores são os seguintes: financiamentos, parcerias, expansão, internacionalização, inovação científica e tecnológica, inovação acadêmica, qualidade, interdisciplinaridade, gestão (desburocratização e eficiência), comunicação (interna e externa), integração entre áreas de atuação (ensino, pesquisa e extensão), integração entre acadêmico e administrativo, integração entre áreas administrativas, autonomia, cultura para a diversidade, cultura para a integração, inclusão social.(PDI 2016-2026, p. 23-24).

Muitos dos destaques acima se convertem novamente em prioridades, dado o caráter de política de duração continuada que se tem, como a inclusão social e a cultura da diversidade que, atualmente, são cenários existentes na instituição, mas não podem deixar de se formalizar em documentos, visto que não há prazos para encerrar a importância dessas políticas públicas.

A internacionalização e a interdisciplinaridade são pontos que chamam a atenção por protagonizar várias discussões em diversos documentos. Inclusive é apresentado com motivo de êxito institucional, conforme aponta o relatório de gestão 2016, reportando os feitos daquele ano que foi

caracterizado pela expansão da oferta de vagas em ensino de graduação e pós-graduação, bem como do avanço da internacionalização e a busca da excelência acadêmica, ratificada pelos sucessivos indicadores de posição de liderança nacional da Universidade no ranking do Índice Geral de Cursos, bem como em rankings internacionais. (p. 251).

Houve um crescimento importante das ações internacionais e de mobilidade acadêmica na universidade. Contudo, em 2016, o Programa Ciência sem Fronteira começou a entrar em sua fase final e a falta de investimentos passou a surtir efeitos diretos na gestão da universidade, que tinha traçado alianças estratégicas com diversas instituições internacionais para troca de experiências no ensino, na pesquisa e até mesmo na capacitação de servidores da equipe técnica.

Assim, constata-se a prioridade de gestão em avançar na mobilidade acadêmica e na internacionalização da universidade, ao mesmo tempo em que as políticas do Estado sinalizam em direção contrária, retirando investimentos que são vitais para o desenvolvimento internacional da universidade.

UNIVERSIDADE DO CENTRO-OESTE

A organização institucional passou a trabalhar nos anos 2000 com a intencionalidade da implantação de novos *campi* e, conseqüentemente, novos cursos. Como se trata de uma mudança substancial da estrutura organizacional, são medidas que exigem aporte financeiro sólido de modo perene. Então, com a política de expansão das instituições trazida pelo REUNI, a Universidade do Centro-Oeste acastelou a ideia, que passou para a condição de realidade após o ano de 2006, resultando em 3 (três) novos *campi* em funcionamento desde então.

A manutenção da qualidade atingida nas últimas décadas é um grande desafio e se configura como meta nos planejamentos institucionais de modo recorrente, tendo em vista as transformações que a sociedade enfrenta, com cenários cada vez mais dinâmicos. Não há possibilidade de formar pessoas como se formava há 20 anos, sob pena das demandas da sociedade não serem mais atingidas.

A modernização é inerente à academia, pois está na lista de suas prioridades, e muitas vezes encontra na universidade seu nascedouro, atribuindo também à instituição um compromisso inexorável de compreensão sobre os fenômenos do passado, presente e perspectivas do futuro, não apenas da humanidade, mas de tudo mais que existe.

No aspecto pedagógico, as prioridades da instituição são refletidas na busca pela “interdisciplinaridade, transversalidade, contextualização, flexibilidade, diversidade, acessibilidade e sustentabilidade socioambiental”, (PDI 2018-2022, p. 57). Outras prioridades são eleitas a partir das deficiências que são detectadas no exercício cotidiano da universidade e são acolhidas na elaboração do planejamento.

A democracia, pouco presente nos PDIs anteriores (de 2004 até 2017), também tornou-se uma prioridade para a vigência 2018-2022. Como já destacado acima, houve uma necessidade institucional de incorporar a democracia nos planejamentos que, anteriormente, contavam apenas com os responsáveis pela gestão e que ocupavam cargos diretivos.

É o que se apresenta no PDI 2018-2022 que, baseado em experiências anteriores, foi verificada a necessidade da participação de todos os segmentos da comunidade para a confecção de um novo planejamento, fazendo uma crítica aos planejamentos que adotavam como procedimentos apenas poucas reuniões entre os

ocupantes de cargos gestores, sem a possibilidade de manifestação da comunidade no documento.

O envolvimento democrático passou a ser um elemento não apenas da construção do PDI 2018-2022, mas de toda sua vigência, pois consta a importância do acompanhamento integral e colaboração para sua execução, em que “o processo de construção do planejamento institucional deve estimular a participação de toda a comunidade universitária para um desenvolvimento colaborativo dos objetivos, indicadores e metas da Universidade” (p. 18).

Outras prioridades foram apontadas como a necessidade de ampliar a internacionalização institucional, tanto no ensino como na pesquisa e extensão. Como apontado em seu PDI 2018-2022, sendo um trabalho de “estretar laços com a Assessoria de Assuntos Internacionais (INT) para a construção de políticas visando à internacionalização da graduação” (p. 63).

A Universidade do Centro-Oeste incorporou os principais elementos de seu plano de internacionalização, visto que há um plano específico norteador para essa ação, dada a importância atribuída.

Com essa orientação há uma divisão por 5 (cinco) setores que pretende internacionalizar, quais são: a gestão, a graduação, a pós graduação, a extensão e a pesquisa, conforme seu plano de internacionalização que tem a mesma vigência do PDI 2018-2022, (p. 31-39). Desse modo, o plano de internacionalização integra toda a instituição em todas as suas ações, desenvolvendo-se de maneira criteriosa e analítica.

Recebendo visitantes e encaminhando visitantes ao exterior, constata-se uma ampliação dessas ações, sobretudo aliada ao Programa Ciência sem Fronteira. Após o fim desse projeto, a universidade continua tentando a ampliação dessa ação e afirma que “estimula fortemente a mobilidade acadêmica nacional e internacional, incentivada por meio de mais de 200 convênios internacionais, coordenados pela Assessoria de Assuntos Internacionais (INT)” PDI 2018-2022 (p. 91).

Os desafios provocados pela internacionalização são grandes a ponto de redefinir a estrutura organizacional de uma universidade consolidada e com bons resultados. Assim, a criação da assessoria de assuntos internacionais veio para preencher o espaço administrativo, que surgiu com as tendências da educação universitária já muito praticada em alguns países, principalmente na Europa, mas

que, com a globalização tecnológica, tornou essa possibilidade de um processo formativo mais plural uma realidade também para o Brasil.

O planejamento de internacionalização da Universidade do Centro-Oeste propõe trabalhar com mais ênfase nos pontos a seguir:

- Multilinguismo: a atração e permanência de um número crescente de estudantes internacionais depende de uma maior difusão do português para os que chegam, e de idiomas internacionais entre estudantes, professores e servidores técnico-administrativos brasileiros, vinculados à instituição.
- Simetria na mobilidade discente: há maior interesse dos estudantes brasileiros em ir para o exterior do que de estudantes internacionais em virem para o Brasil – em parte pela barreira linguística –, o que dificulta o pleno cumprimento do princípio da reciprocidade na implementação de acordos de cooperação bilaterais.
- Corresponsabilização institucional pela mobilidade: a participação de coordenadores de cursos de graduação e de professores nos esforços para estimular e apoiar a mobilidade internacional dos estudantes – sejam esses brasileiros, sejam de outras nacionalidades – ainda é insuficiente.
- Maior integração entre pesquisa e ensino de graduação: grande parte das ações de internacionalização decorre de acordos e projetos de cooperação internacional para a pesquisa. No entanto, 80% dos estudantes de graduação de outras nacionalidades não estão incluídos nesses programas. Tampouco grande parte dos estudantes brasileiros participa das atividades mobilizadas por esses projetos. Plano de internacionalização 2018-2022 (p. 21).

De fato a internacionalização é um incremento significativo para a carreira acadêmica. Tanto no ensino, na pesquisa e/ou na extensão, os efeitos de tal experiência podem ser potencializadores do poder de reflexão e conhecimento de realidades distintas, o que por consequência eleva a qualidade institucional.

Outra grande prioridade destaca que a Universidade do Centro-Oeste, desde meados dos anos 2000, iniciou seus trabalhos de inclusão social e segue se aperfeiçoando no decorrer dos anos até o plano de desenvolvimento atual, que contempla políticas de responsabilidade social e ainda as coloca no patamar de prioridades, pelo conteúdo, pela forma de abrangência e pelos programas desenvolvidos que precisam ser mantidos ou ampliados.

Houve uma preparação administrativa para abarcar a nova realidade da instituição, que viu seu público aumentar consideravelmente após o REUNI e, conseqüentemente, a demanda. Assim, foram criados órgãos específicos para o atendimento público, como um órgão equivalente a uma pró-reitoria para cuidar de assuntos comunitários, secretaria de meio ambiente e diretoria da diversidade.

Com a criação desses órgãos, a instituição pôde ampliar sua atuação em áreas sociais distintas, o que agregou uma relevância ainda maior para a instituição

perante a sociedade de uma forma geral. A secretaria de diversidade, por exemplo, tem um papel acolhedor, concentrando o trabalho em

ações de formação que promovam a valorização e o respeito à diversidade; de prevenção e tratamento dos casos de intolerância, desrespeito e situações relacionadas a agressões verbais e físicas motivadas pelo desrespeito; de proposição de políticas de respeito à diversidade e prevenção à violência em consequência de cor, etnia, gênero e orientação sexual; de valorização do respeito às diferenças, à diversidade cultural e fortalecer a convivência e a solidariedade nos campi; de manutenção de ações afirmativas; e de criação de uma rede de acolhimento à diversidade. (PDI 2018-2022, p. 96)

Essa secretaria cumpre um papel social de grande valia, sobretudo no Brasil atual (2021), onde a intolerância política, religiosa e de gênero passou a ocupar um espaço comunitário que antes parecia ser oculto, velado, mas que tem ganhado força nos discursos proferidos até mesmo por pessoas que transitam por espaços políticos e que deveriam zelar pela união/aceitação da coletividade, e não o contrário.

O desenvolvimento das universidades com as políticas públicas adotadas a partir dos anos 2000 foi refletido nos últimos anos em números, mas além desses indicadores também se verifica uma pluralidade que se aproxima do retrato natural da sociedade brasileira, com negros, índios e pobres, que até então se tratava de casos isolados ou pouco representativos.

Então, as prioridades vão avançando a partir que algumas situações como o elitismo social começaram a ser combatidos por políticas públicas e gestões mais democráticas. Desse modo, todas as universidades investigadas apontam como um grande desafio e também uma prioridade à internacionalização institucional.

Cabe destacar que a internacionalização sofreu um duro golpe com o fim do financiamento do Programa Ciência sem Fronteira que representava uma ponte nas relações internacionais, tanto para o intercâmbio do ensino como das pesquisas. Tal situação coloca o desenvolvimento das universidades brasileiras na contramão daquilo que ocorre pelo mundo e sem uma perspectiva de mudança no médio prazo, pela característica das políticas adotadas, sobretudo, nos últimos dois anos. Deixando latente a necessidade de uma reconstrução urgente das políticas públicas para as universidades, sob pena de provocar um atraso/retrocesso no desenvolvimento do ensino e da pesquisa nacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Discutir a organização e a gestão de uma instituição tão complexa como a universidade demanda também compreender os elementos que envolvem o contexto em que está inserida, além daqueles que, por natureza, são endógenos a ela e influenciam diretamente o conjunto dos componentes da gestão, sejam recursos materiais, humanos ou estruturais.

Esta pesquisa intencionou analisar a questão da intensidade democrática nas universidades públicas federais, neste contexto em que se entende que seja importante reforçá-la, visto que o cenário nacional se apresenta instável em diversos aspectos e que se verificam movimentos de setores da sociedade e do governo central que colocam em causa a importância e validade do modelo.

A intenção de analisar as intensidades democráticas em relação ao contexto econômico ocorre no sentido de verificar as possibilidades de resistência, mas também de influências externas que incidem sobre as políticas institucionais e que, em alguns casos, produzem contradições internas entre o que a universidade define como princípios, missão e funções e o que é requerido pelo mercado.

Assim, a partir dos eixos investigativos e após a análise dos documentos oficiais das cinco instituições públicas, representativas das regiões do país, chegou-se a 5 (cinco) categorias de análise, quais sejam: 1. Planejamento das Universidades Federais 2. Implicações do modelo econômico na gestão universitária 3. Gestão democrática 4. Autonomia universitária 5. Prioridades de gestão. Tais categorias foram analisadas à luz do referencial teórico, buscando, pela discussão dos processos descritos nos documentos, compreender as diferentes formas de as instituições vivenciarem a gestão institucional, tendo como princípio a democracia.

Ressalta-se que não houve intenção de análise comparada no sentido de evidenciar qual ou quais são mais ou menos democráticas e, por esse motivo, foi omitida a identificação institucional, à medida que o interesse da pesquisa centrou-se na verificação das experiências, das alternativas, das formas, da diversidade e da relação desses processos com o contexto.

Nesse sentido, sabe-se que a universidade é uma instituição social e como tal interfere e sofre interferências do contexto. No entanto, é importante destacar o seu potencial para contribuir com a mudança na sociedade, seja com os avanços

tecnológicos e científicos, seja na qualificação de pessoas para atuar de forma transformadora.

Inicialmente a Igreja e também o Estado se posicionaram no sentido de assumirem a condução das universidades, provocando interferências profundas e até mesmo direcionando-as em momentos diferentes da história brasileira.

Essa condição, desde o início das universidades até os dias atuais, reduz e ainda reduz o potencial democrático, uma vez que a centralização das decisões nas mãos de grupos de interesse também são elementos provocadores de democracias de baixa intensidade, ou até mesmo da ausência dos elementos basilares da democracia.

Além do poder evidente do Estado e da Igreja, o modelo capitalista também assumiu um papel importante na organização e no funcionamento das universidades no Brasil e no mundo. Antes mesmo da concepção atual do capitalismo, um movimento econômico de natureza pré-capitalista impulsionou para que alunos e professores de áreas distintas se organizassem para juntos ganharem força, com o propósito de combater adversidades como aluguéis e alimentação caros, dentre outras situações em cidades como Bolonha e Paris (RÜEGG, 1996).

Essa finalidade de se ajudarem mutuamente se configurou no embrião que deu origem à ideia de universidade. Logo, nasceu com uma perspectiva próxima de relações econômicas, mas com um propósito maior e coletivo.

Na intencionalidade de investigar como se constitui a gestão das universidades no Brasil e de que forma se relaciona com os elementos das concepções e das práticas democráticas, notadamente em termos de maior ou menor intensidade - objetivo geral desta pesquisa -, percebeu-se que a gestão das universidades no Brasil se constitui de forma compartilhada, e cada vez mais os conselhos assumiram a função de espaços formuladores de políticas, em sintonia com as necessidades institucionais e demandas sociais.

Naturalmente, há critérios técnicos que precisam ser discutidos de forma metódica, e trabalhado por profissionais com conhecimentos específicos de determinadas áreas para atender à legislação, como no caso da contabilidade pública. Fato esse que não afeta as decisões dos colegiados, pois são, em geral, ações de cunho discricionário que, não agindo em desfavor das leis, assumem a credibilidade democrática, cabendo ao gestor o cumprimento eficiente das escolhas.

Em determinados momentos históricos, com ênfase no período da ditadura, as formas de gestão foram afetadas pela supressão da liberdade, produzindo, portanto, a limitação das ações políticas e institucionais de cunho participativo e coletivo, como é o caso da UF do Sudeste, alinhada em seu modelo de gestão ao governo militar, com um conselho de curadores vitalício, que exercia função executiva dentro da instituição, rompendo com a natureza democrática antes exercida.

A Universidade do Norte teve como seu primeiro reitor uma pessoa de expressão política e também ajustado ao governo militar da época, situação essa que colocou a democracia universitária em franco declínio.

Enquanto as Universidades do Nordeste, do Sul e do Centro-Oeste apresentaram maior resistência, também sofreram maior repressão, com invasões nos campi, perseguição a professores e alunos, prisão, dentre outros episódios de brutalidade. Toma-se como exemplo nessa ocasião a Universidade do Centro-Oeste, que foi “três vezes ocupada por militares e constantemente desrespeitada, a Instituição decaiu frente à rotina das perseguições, delações, prisões, afastamentos, demissões e desaparecimentos”, como consta em seu documento (PDI 2018-2022, p. 31).

Vale ressaltar esse episódio, tendo em vista que a democracia necessita de prática para seu amadurecimento e fortalecimento, e nessa ocasião histórica foi execrada pelos ditadores no poder, de tal forma que a Universidade do Sudeste reforça em seus documentos que ainda em meados dos anos 2000 percebia na instituição marcas profundas deixadas em sua gestão pela ditadura militar.

Considerando que a democracia renasceu de uma reorganização política nacional, com a promulgação da Constituição de 1988, as universidades, por consequência, também avançaram nesse cenário sociopolítico de transformações. As instituições investigadas elaboraram na segunda metade dos anos 2000 os planos de desenvolvimento institucional, ainda incipientes em conteúdo democrático (consultas públicas, reuniões) e em essência plural (diversidades, inclusões), configurando, em grande parte, um documento para cumprimento de formalidades (democracia formal de baixa intensidade), mas que serviu de base para os documentos seguintes.

Ao se tratar da segunda geração de documentos produzidos, esses sim, sintetizaram as propostas governamentais de inclusão social e, em grande medida,

fizeram valer as ações dos conselhos deliberativos, retratando realmente que as instituições, por mais que existissem há décadas, estavam reaprendendo a ser democráticas duas décadas após o fim da ditadura militar.

Pode-se constatar que os conselhos são elementos fundamentais para o exercício democrático das instituições públicas, o que possivelmente as tornam diferentes de instituições de ensino privadas, onde a figura do administrador se concentra em uma pessoa ou um pequeno grupo, por mais que exista conselho consultivo ou deliberativo, as decisões são corroboradas pelo mantenedor.

Nas universidades públicas, os conselhos têm uma ação efetiva e constante, sendo ainda mais valorizados nos últimos anos. Nos primeiros PDIs a presença dos conselhos foi até mesmo omitida, assim como relatado no primeiro PDI das Universidades do Centro-Oeste, Sudeste e também do Norte.

As formas de gestão das universidades se apresentavam em décadas anteriores aos anos 2000 de maneira muito distinta de uma para a outra. A instituição do Sudeste tinha um conselho de curadores que há anos (1993) pleiteava na justiça a condição de gestor, retirando a função da reitoria e dos demais conselhos. Essa situação somente foi pacificada nos anos 2000.

A gestão da universidade do Centro-Oeste em seu primeiro PDI se apresentou demasiadamente tecnicista, até mesmo descumprindo as orientações do Ministério da Educação sobre a composição do documento. Cada órgão fazia seu planejamento e o submetia à gestão central na reitoria para apreciação, tratando-se apenas de um orçamento com seus valores, propondo o equilíbrio entre receitas e despesas e minimizando a ação dos conselhos em emitir opinião. Essa posição fortaleceu a ideia de que se praticava a gestão pela tecnocracia, que tomou integralmente a substância e forma do primeiro PDI, e que manteve algumas manifestações tecnocráticas nos planos seguintes.

A instituição do Norte relata que o PDI foi encaminhado para aprovação do conselho superior, no entanto, nota-se que não há processo construtivo com os conselhos ou consulta à comunidade acadêmica. Assim, o primeiro documento de planejamento desenvolvido por esta instituição não representa efetivamente o caráter democrático, mas o formalismo documental.

Cada instituição apresentou maturidade democrática em tempos diferentes, apreendida de seus documentos oficiais. A Universidade do Nordeste, desde seu primeiro PDI, faz menção e apresentou importantes processos de participação nos

conselhos, incluindo colegiados de professores, como é o caso da criação do Plano de Qualificação Docente, que foi observado e aprovado pelo Conselho de Pesquisa e Extensão em 2002, PDI 2004-2008, (p. 20). Por medidas como essa a Universidade do Nordeste já apresentava algum grau de participação democrática nas suas formas de organização.

Apesar de ter muitos documentos que apresentam direcionamento estratégico e de planejamento, a Universidade do Sul foi a última entre as investigadas a apresentar um Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI). Somente em 2011 teve publicizado esse documento, bastante incipiente, mas com uma expectativa de vivência democrática perceptível.

De modo geral, a gestão da universidade se apresenta de forma compartilhada em diversos conselhos, o que reforça o senso de democracia e pluralidade de ideias. A democracia se reforçou não apenas com uma ação mais vigorosa dos conselhos, mas também com as políticas públicas que foram propiciadas pelo Governo Federal.

Hoje, o processo de inclusão da diversidade nas universidades, um dos princípios da democracia, é uma realidade, por meio de algumas políticas importantes do Governo Federal e que, em alguns casos, foram ampliadas pelas instituições por meio de políticas complementares. Em um país com uma população de 56,9% de negros, pardos e indígenas, a política de ações afirmativas para o ingresso na educação superior permitiu que uma parte significativa dessas pessoas pudesse ingressar na universidade.

Analisar a presença da democracia é também analisar a inclusão dos diferentes grupos sociais, que ganharam espaço recente em um ambiente historicamente para poucos, se forem considerados os processos seletivos altamente competitivos (exames vestibulares) e a pouca atenção à assistência estudantil.

A ampliação de direitos e, neste caso, do direito à educação superior, é parte de um projeto de nação que, como se sabe, tem relações com o projeto político que está em vigor em cada tempo histórico. Em que pese se tenha clareza das distinções entre políticas de Estado e políticas de governo, e que cabe ao governo fazer cumprir as políticas definidas em nível de Estado - como é o caso da garantia constitucional e do direito à educação -, as concepções e interpretações sobre o papel do Estado, bem como os programas e projetos ideológicos dos grupos que

estão no poder, fazem diferença quando se trata de maior ou menor envolvimento do governo com políticas sociais.

Como frisa Wood (2011) o capitalismo não retira das pessoas os direitos civis, mas reduz as possibilidades de acesso, ou seja, não afeta diretamente a condição de direitos formais, mas consolida as desigualdades, à medida que nega o acesso às condições mínimas de dignidade à grande parte da população.

No caso da educação superior, o modelo capitalista hegemônico incide sobre o modelo formativo requerido pelo mercado, na perspectiva das competências e habilidades necessárias ao processo produtivo. Além de influenciar nas formas de organização e funcionamento da administração pública, alinhando as instituições à proposta da nova gestão, que prevê a condução por resultados, à semelhança das instituições privadas com fins lucrativos. Nessa lógica, é requerido do setor público que faça mais com menos, o que significa a redução de recursos e a ampliação de serviços, sendo que para tal é sugerido que sejam firmadas parcerias com a iniciativa privada na realização de pesquisas de interesse do empresariado, da mesma forma como ocorre no ensino e na extensão.

Logicamente que esse movimento não ocorre sem resistências e é possível se evidenciar a luta das instituições públicas pela manutenção do direito à autonomia e à liberdade para a definição de seus fins e objetivos, além das garantias de provimento de recursos públicos para a sua manutenção.

Assim, esse cenário afeta as universidades públicas federais de tal forma que foi constatado nesta pesquisa que todas as universidades investigadas têm alguma relação com o mercado, nas funções de ensino, pesquisa, extensão, e até mesmo na gestão, em níveis de intensidades diferentes.

A Universidade da Região Nordeste, em seus documentos oficiais, não apresenta maior proximidade com as organizações privadas e não utiliza de expedientes ou instrumentos de gestão típicos de empreendimentos privados. No âmbito da pesquisa é que se pode fazer um destaque, visto que há uma relação forte de pesquisas e desenvolvimento de tecnologias para a produção do petróleo, indicando em seus documentos que a universidade atende às necessidades das empresas da área, (PDI 2018-2022, p. 29). É uma relação aparentemente recente, atuando dessa forma desde 2016, sem documentos que apresentem de modo pormenorizado como se desenvolve essa relação.

A Universidade do Sul apresenta manifestações democráticas maduras, com conselhos ativos em todas as políticas desenvolvidas pela instituição, conforme destacado durante a análise, com apontamento de relatos em atas. Contudo, na contramão dessa força democrática de gestão, apresenta um elemento distinto das demais universidades pesquisadas que é a presença de empresas na constituição do seu principal conselho, o universitário, instância máxima das deliberações institucionais.

As políticas da universidade, ao prever em seu documento balizador a presença de empresas como representantes do mercado, abre a perspectiva de influência potencializada pelo direito ao voto, e até mesmo pelo potencial de arguição e convencimento dos demais membros do conselho ou de outros conselhos que compõem a instituição, em favor de interesses específicos.

A Universidade do Norte, que em sua origem foi orientada pela adesão ao governo militar, conseguiu reestruturar sua gestão para o perfil democrático e colegiado. Contudo, nas formas procedimentais e técnicas de condução dos trabalhos no cotidiano, fez adesão por instrumentos de gestão criados e adotados por organizações privadas. Ressalta-se que outras universidades federais também se valeram desses instrumentos.

Observa-se que essas ferramentas de planejamento e gestão, por mais que passem por adequações para atender ao setor público, em sua essência ainda tem como primazia o resultado sobre a forma. Assim, em análise pode-se constatar que pode disseminar culturas alheias ao setor público.

Dentre essas “culturas alheias”, pode-se inferir a lógica do público como cliente que, no caso das universidades, refere-se aos estudantes, em sua maioria. Nesse caso, o cliente requer o resultado final das ações, mas não as formas como são atingidos, ou seja, ele pode entender que é apenas um cliente da universidade e não um ator também responsável pelos resultados, o que coloca o aluno numa condição passiva diante do processo, podendo apenas cobrar os resultados, sem o reconhecimento de que precisa participar e se envolver para atingi-los em nível institucional.

Esse instrumento de gestão (*Balanced Scorecard*) foi utilizado durante os anos de 2011 a 2015, sendo que nos documentos seguintes já não apresentaram nenhum instrumento de gestão de origem privada, mas somente a gestão compartilhada juntamente com os conselhos e as ações públicas dos gestores.

Pontua-se que se tornou comum a existência de parcerias entre universidades e instituições privadas, principalmente para o desenvolvimento de ações de ensino, como no caso da Empresa Junior e/ou estágios em áreas diversas. Porém, destaca-se que a Universidade do Norte tem 87% de todas as suas parcerias com o setor privado.

Assim, presume-se que um indicador tão elevado pode ser um aspecto que represente a forte articulação com o setor privado para o desenvolvimento de suas ações, cabendo até mesmo deixar esse registro para que se promova a busca de alternativas que lhe conduza a uma posição mais confortável e emancipada para o desenvolvimento de suas ações de ensino.

A Universidade do Sudeste teve seu embrião formador originado da relação entre um governo autoritário e grupos de empresários que precisavam de mão de obra especializada. Sendo concebida dessa forma, sua associação com a economia é um dos pilares de sua existência, nasceu com essa missão.

Como já apontado, o fato de essa instituição ser administrada de modo centralizado por um conselho de curadores - que oficialmente deixou de exercer seu poder gestor em 1978, mas que ainda em 1993 brigava judicialmente para reavê-lo -, provocou marcas na essência democrática institucional.

Apenas com a trajetória das políticas públicas do governo federal em meados de 2000, iniciou a discussão sobre inclusão social, tendo em 2008 o ingresso dos primeiros alunos por regime diferenciado de seleção.

Das instituições investigadas foi a mais tardia e reticente (mesmo ano que a UF do Sul) em aderir à política de reserva de vagas para pessoas em situação de vulnerabilidade (Lei de cotas, 2012). Desde então, os documentos apontam para uma instituição transformada, ampliada e mais acolhedora, e consta que as políticas públicas dos anos 2000 iniciaram o processo democratizante como divisor de águas na história dessa UF do Sudeste.

Sobre as influências do modelo capitalista atual e, sobretudo, do mercado nas Universidades Federais, a UF do Centro-Oeste tem em seus Planos de Desenvolvimento apontamentos distintos, sendo que no primeiro documento (2006-2010) consta apenas um planejamento de resultados econômicos e projeções que buscam o equilíbrio fiscal entre receitas e despesas.

Nos documentos seguintes, PDI 2014-2017 e 2018-2022, há utilização de elementos de gestão privada como a matriz SWOT (2014-2017) e BSC (2018-2022),

que tem sua essência fixada em conceitos de lucratividade e desempenho. Em sua recepção pela gestão pública, essa técnica tem como base transformar o público entendido como clientes, como já assinalado anteriormente.

No que se refere à autonomia institucional, pode-se dizer que depende da liberdade para investimento e desenvolvimento, e que em algum momento pode não constar como prioridades dos governos. Logo, quando mudam as formas de administração do Governo Federal, as universidades passam a sentir os impactos do contexto, ora de natureza econômica - como cortes orçamentários que praticamente inviabilizam as atividades -, ora de ingerência direta no planejamento e desenvolvimento institucional, ferindo a escolha de gestores, como no caso de reitores e vice-reitores.

A autonomia institucional deve estar em sintonia com as necessidades sociais. Apesar de parecer uma relação indireta, pode-se apontar nesta pesquisa como todas as universidades tiveram autonomia para propor a criação de novos *campi*, visando atingir um público ainda maior, fato que era uma necessidade social e que se tornou uma política pública pautada pelo REUNI, convertendo-se em realizações estruturais nas instituições.

Ademais, a autonomia como experiência universitária encontra nos elementos democráticos uma base de reforço singular, visto que a cada manifestação democrática o exercício da autonomia atinge um patamar mais sólido no contexto externo. Quando desrespeitada a manifestação democrática, por efeito direto, desrespeita-se também a autonomia institucional, como no caso da nomeação de reitores e vice-reitores distintos das escolhas coletivas.

Não se trata de uma fórmula exata, quanto mais democrática, mais autônoma. No entanto, quando mais manifestações democráticas se acumulam nas universidades e quanto mais densas forem essas experiências, a possibilidade de afronta externa diminui exponencialmente, como apontam Almeida Filho e Santos (2008).

As escolhas de uma instituição plurifacetada não são simplesmente escolhas, mas produtos de discussões coletivas, possibilidades de escolhas, que podem ser provenientes de necessidades públicas na forma de políticas ou mesmo de políticas internas da instituição em conformidade com suas próprias necessidades.

Assim, as prioridades são elencadas e analisadas em conformidade com as condições econômicas que a instituição se encontra, visto que economicamente os

recursos são escassos. Nesse caso, o papel dos conselhos colegiados assume uma importância substancial nas análises de orçamentos, bem como do planejamento de modo geral.

As prioridades podem ser distintas de uma instituição para outra, pois cada uma tem seu contexto específico e isso também está relacionado ao seu entorno social. Tomando como exemplo, pode-se dizer que enquanto a Universidade do Norte pode ter como prioridade o ensino e as pesquisas relacionadas às doenças tropicais, a Universidade do Sul pode ter como prioridade ampliar as relações com os países vizinhos do Mercosul.

Quando as prioridades são específicas de cada instituição, nem sempre assume o formato de política pública no âmbito federal, contudo, esse fato não é excludente para que seja uma política pública em nível regional, o que merece igual respeito.

Para tal, as universidades devem gozar de autonomia para escolher quais são as possibilidades que ganharão o destaque de prioridades para um determinado período, muitas vezes em detrimento da condição emergente de outras necessidades.

O que se pode conceber da experiência de avaliar os principais documentos constitutivos e norteadores das universidades é o quanto a intensidade da democracia é vital para a ação institucional. A constituição histórica dos conselhos sempre foi a figura principal para a gestão das universidades. As decisões de origem colegiada talvez sejam a principal força dessa instituição milenar que atravessou diversas fases da humanidade, modernizando-se em alguns instantes, com um percurso nem sempre suave e propício à modernização. E, desde sua origem, enfrentando condições conflituosas, ora com a Igreja, ora com o Estado, além dos fenômenos econômicos mesmo antes do capitalismo.

A democracia ainda é um fenômeno relativamente jovem para as universidades federais no Brasil, pois a tentativa de retomada da democracia foi após a promulgação da CF em 1988, com a possibilidade de eventos científicos e culturais, sem as restrições militares, como nas décadas anteriores. Contudo, as universidades eram percebidas pela sociedade e até mesmo pela comunidade acadêmica como elitistas, assim sendo, não poderiam ser efetivamente democráticas, apesar dessa reabertura que ocorria.

Na universidade desse recomeço (pós 1988), a democracia era concentrada no campo das ideias, das teorias, até mesmo da liberdade de pesquisa ou nos conselhos deliberativos. Mas na prática não era um território comum para pessoas negras, pobres e deficientes, antes das políticas de inclusão que começaram a ser difundidas nos anos 2000.

Cabe uma reflexão sobre a transformação ocorrida nas universidades, à medida que eram notadamente elitistas, comprovado por seus documentos oficiais do início dos anos 2000. Especialmente considerando o número de cursos, número de alunos e de matrículas, número de formandos, e que chegaram em 2010 com uma ampliação significativa do número de estudantes, de cursos, de servidores, e com a inserção de deficientes, negros, índios, pessoas oriundas de escolas públicas e de grupos em situação de vulnerabilidade econômica. Além do ingresso, a eles também foram asseguradas as condições de permanência que lhes proporcionassem a dignidade necessária para experimentar essa nova universidade, mais democrática, para além da mera “democracia formal”, apontado por Wood (2011), contra-hegemônica, como destacam Santos (2005, 2008, 2013) e Apple (2000, 2006), e com mais justiça social, como frisa Sen (2011). A democracia tomou voz e cores pelas universidades de todo o Brasil.

Tal análise não tem o intuito de mitigar os problemas nas universidades, visto que esses também foram trazidos à tona, como quando foram apontados nas análises dos elementos do sistema econômico que reduziam o potencial democrático da gestão nas universidades, segundo a literatura. Mas também cabe assinalar que a gestão democrática galgou um patamar por meio da execução das políticas públicas, que historicamente nunca antes havia sido atingido no Brasil.

Na cronologia das políticas para as universidades brasileiras, destaca-se em 2011 o programa Ciência sem Fronteiras que também proporcionou uma revolução na integração entre a comunidade acadêmica com outros países, adensando os processos formativos e de pesquisa, visto que a pretensão de trocar experiências com outras instituições se consubstancia de um potencial agregador de conhecimento, tanto para as instituições, como para os alunos e professores que puderam vivenciar experiências formativas de alto nível.

No ano de 2012, destaca-se a lei que regulamenta as ações afirmativas, assegurando percentuais de cotas para alunos oriundos do ensino médio em escolas públicas, alunos autodeclarados pretos, pardos, indígenas e deficientes.

Ainda que as universidades já trabalhassem esse processo humano de inclusão, a lei trouxe alguns pontos de relevada expressão, como a definição dos percentuais e a transparência do público que faria uso dessa possibilidade de ingresso. Além de garantir que se tratava de um patrimônio jurídico de aplicação em âmbito nacional, e não apenas uma política institucional de uma determinada universidade.

Esse conjunto de políticas públicas converge para a democratização do ensino superior brasileiro, oportunizando condições para pessoas que antes estavam às margens desse processo de formação pessoal e social. Desde então, puderam romper com paradigmas sociais como os da reprodução social de Bourdieu e Passeron (1982), contribuindo para a ruptura do projeto hegemônico, mesmo que parcialmente, pois entende-se que ainda não é um problema superado no país.

Os conselhos passaram a ter maior representatividade, pois nos primeiros PDIs algumas instituições não tinham a presença de alunos ou de outros membros da comunidade acadêmica, além da cúpula diretora.

Após 2004, com o avanço das políticas públicas e a ampliação da intensidade democrática, a produção do segundo documento de desenvolvimento institucional já consta com manifestações de conselhos e eventos para apresentar as ideias e discutir o PDI, ou seja, uma democracia que dava mais um passo para a maturidade do seu exercício. Logo, constata-se que as políticas públicas foram os elementos fomentadores da democracia nas universidades federais do Brasil.

Com a instabilidade política vivenciada no Brasil desde 2016, criou-se uma tensão na sociedade e nas universidades federais. Tal tensionamento implicou desde cortes e contingenciamento orçamentário, até o redirecionamento das políticas e programas então em vigor.

Com as políticas públicas, destaca-se a democracia analisada de fora para dentro da universidade. Mas há também a democracia das relações internas com a comunidade acadêmica, sobretudo esse novo público que adentrou para dar substância a esse democratismo de maior intensidade. Internamente a democracia pode ser refletida nos documentos, pelas políticas exercidas na instituição e também no nível de manifestação dos conselhos deliberativos.

Há um fenômeno observado nas análises dos documentos, o de que quanto mais as políticas públicas se fortaleciam, mais acionados e mais representativos se tornaram os conselhos. Nos primeiros planejamentos, algumas universidades não

tiveram a participação dos conselhos na avaliação e composição dos documentos, entretanto, com as mudanças provocadas pelo Estado, um grupo maior de pessoas integrando a comunidade acadêmica, os espaços de debates entre alunos e também entre professores foram ampliados e, conseqüentemente, a democracia foi se fortalecendo, de tal forma que os conselhos se assumiram protagonistas para a constituição dos novos registros e reforçaram a presença interna da democracia.

As universidades passaram a trabalhar com políticas democratizantes e inclusivas, como no caso da UF do Centro Oeste que, além das vagas oferecidas de maneira diferenciada, organizou um espaço indígena nomeado por eles (estudantes índios) de maloca, onde podem propagar e até mesmo compartilhar seus costumes, histórias e crenças, sendo eles parte efetivamente integrante da instituição.

Nesse sentido, cabe sinalizar algumas ameaças à democracia que a pesquisa pontuou individualmente nas análises e que, em regra, demonstrou que todas as universidades, de maneira distinta, acenaram com a intencionalidade de se aproximar das organizações privadas. Fato esse que levanta uma parcial preocupação, ao passo que tal proximidade pode acarretar prejuízos à democracia institucional, bem como abalar seu nível de autonomia funcional.

Sabe-se que há um poder de influência natural nas relações humanas que podem convergir para fins não democráticos. Como aponta Wood (2011), a finalidade do capitalismo não é a democracia, pelo contrário, é somente a acumulação de recursos por meio da apropriação da mais valia. Assim, pautados nessa concepção teórica, tem-se que a presença de empresas influenciando nas deliberações de uma universidade se torna uma ameaça à democracia, visto que os fins das universidades e das empresas são opostos.

Por fim, ressalta-se que os conselhos universitários, a autonomia institucional, a organização colegiada, os debates ampliados sobre as questões que envolvem a comunidade acadêmica e as políticas inclusivas de acesso e permanência são políticas institucionais e práticas emancipatórias que tornam a universidade um espaço de democracia por princípio, e em processo permanente de aperfeiçoamento e fortalecimento.

Entretanto, destaca-se a influência do projeto político e econômico em vigor, do papel do Estado e das políticas para o setor sobre as formas de gestão e funcionamento das instituições, que poderão resistir com maior ou menor potência, de acordo com a intensidade e o amadurecimento da democracia institucional.

Dessa forma, acredita-se que a universidade pública tem demonstrado através do ensino de qualidade que propicia, das pesquisas relevantes que promove e da interlocução/interação com a sociedade que realiza a sua relevância e seu impacto social. Assim, os movimentos de resistência que atualmente se articulam em favor da democracia e da justiça social encontram na universidade - por ser um locus de produção de saberes, da crítica consequente e da possibilidade de transformação da realidade -, um espaço importante de fortalecimento dos princípios que orientem e promovam uma sociedade menos regulatória e mais emancipatória e, portanto, com potencial democrático.

REFERÊNCIAS

ABRAHAMSON, Eric. Management Fashion. *Academy of Management Review*, v.21, n.1, p.254-285, 1996.

ABRAHAMSON, Eric. Managerial fads and fashions: the diffusion and rejection of innovations. *Academy of Management Review*, n. 16, p. 586-612, 1991.

ABREU, Priscila Assis de. **DEMOCRACIA EM DISCURSO: Investigação de pronunciamentos parlamentares da câmara legislativa do Distrito Federal**. Brasília – DF. 2007.

ACKERMAN, Bruce. **Nós, o povo soberano: fundamentos do direito constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

ADRIÃO, Theresa. *Et all.* **Educação e constituinte: carta de Goiânia revisitada**. *Educ. Soc.* vol.39 no.145 Campinas Oct./Dec. 2018. Disponível em <https://www.scielo.br/pdf/es/v39n145/1678-4626-es-39-145-811.pdf>. Acesso em 15/jan. 2021.

APPLE, Michael W. **Ideologia e currículo**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006.

APPLE, Michael W. **Política cultural e educação**. São Paulo: Cortez, 2000.

ARAÚJO, José Carlos Souza. **O projeto de Humboldt (1767-1835) como fundamento da pedagogia universitária**. *APRENDER - Cad. de Filosofia e Psic. da Educação*. Ano VII n. 12 p. 65-81 2009. Disponível em <http://periodicos.uesb.br/index.php/aprender/article/view/4261>. Acesso em 10/Nov. de 2018.

AUAD, Denise. **MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NO BRASIL: Plebiscito, referendo e iniciativa popular**. 2011.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral Do Estado**. 27ª ed. Rio de Janeiro: Globo, 1988.

BALL, Stephen. J. e MAINARDES, Jefferson. (Org.). **Políticas Educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez. 2011.

BARDIN, Laurence. (2006). **Análise de conteúdo** (L. de A. Rego & A. Pinheiro, Trads.). Lisboa: Edições 70. (Obra original publicada em 1977).

BARREYRO, Gladys Beatriz. **Mapa do Ensino Superior Privado**. Brasília: INEP, 2008. Disponível em: <http://each.uspnet.usp.br/gladysb/Mapa%20do%20ensino%20superior%20privado.pdf>>. Acesso em: 22 mai. 2019.

BAUMAN, Zygmunt. *Tempos líquidos*. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2007.

BECKMANN, Clodoaldo. José da Silveira. Professor e gerente do ensino superior. In.: José da Silveira Neto. *E o ensino superior do Pará*. Belém: Conselho Estadual de Cultura, 2006.

BENDIX, Reinhard. **Construção Nacional e Cidadania**. Editora da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1996.

BENEVIDES, Maria Victoria. **Educação para a Cidadania na Democracia Contemporânea**. In: *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*. Disponível em <https://www.scielo.br/pdf/ln/n38/a11n38.pdf>. Acesso em 01/fev. 2018.

BEZERRA, Maria Marciária Martins. **CIDADANIA E DEMOCRACIA NO BRASIL: um olhar atento na construção histórica**. In: *Revista Científica FacMais*, Volume IV, Número I, 2015/2º Semestre. Disponível em <http://revistacientifica.facmais.com.br/wp-content/uploads/2015/08/artigos/cidadania_brasil.pdf>. Acesso em 1/4/2020 às 21h30m.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia: Uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra. Ed. 15. 2009.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo. Ed. Brasiliense, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. Malheiros. Ed. 10ª, 2000. São Paulo/SP.

BORDIGNON, Talita Francieli. **As ações do Estado brasileiro para o Desenvolvimento do Ensino Técnico Industrial no Brasil (1946-1971)**.

Dissertação de Mestrado, Campinas: UNICAMP, 2012. Disponível em http://www.repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/251470/1/Bordignon_TalitaFrancieli_M.pdf. Acesso em 07/mar. de 2019.

BORGES, Emerson Ademir de Oliveira. **Democracy as an “idol”? Essays about a possible democracy project**. 2015. 260 s. Thesis (Doctor in Law) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-30112015-102225/publico/TESE_DOUTORADO_SIMPLIFICADA.pdf. Acesso em 20/Ago. de 2019.

BOSCHETTI, Vania Regina. **Plano Atcon e comissão Meira Mattos: Construção do ideário da Universidade do Pós-64**. Revista HISTEDBR On-line, Campinas, n.27, p.221 –229, set. 2007. Disponível em <http://nucleodememoria.vrac.puc-rio.br/system/files/acervo-livre/cg0128/videocg0128004.pdf>. Acesso em 01/abr. de 2018.

BOURDIEU, P.; PASSERON, J.-C. **A reprodução: Elementos para uma teoria do sistema de ensino**. Trad. de Reynaldo Bairão. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1982.

BRASIL, Ministério da Educação. **Reestruturação e Expansão das Universidades Federais**. Disponível em <http://reuni.mec.gov.br/expansao#:~:text=A%20expans%C3%A3o%20da%20Rede%20Federal,at%C3%A9%20o%20final%20de%202011>. Acesso em 30/mar. 2019.

BRASIL, Presidência da República
Casa Civil. Decreto nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm. Acesso 12/out. 2019.

BRASIL, Presidência da República

Casa Civil. Decreto nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em 20/mar. 2019.

BRASIL, Presidência da República

Casa Civil. 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.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm. Acesso em 20/mar. 2019.

BRASIL, Presidência da República

Casa Civil. Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010. **Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm. Acesso em 20/mar. 2019.

BRASIL, Presidência da República

Casa Civil. Decreto nº 7.416, de 30 de dezembro de 2010. Regulamenta os arts. 10 e 12 da Lei nº 12.155, de 23 de dezembro de 2009, que tratam da concessão de bolsas para desenvolvimento de atividades de ensino e extensão universitária. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7416.htm. Acesso em 30/mar. 2019.

BRASIL, Presidência da República

Casa Civil. Decreto nº 7.642, de 13 de dezembro de 2011. Institui o Programa Ciência sem Fronteiras. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7642.htm. Acesso em 20/mar. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 22/mai. de 2019.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 252, de 28 de fevereiro de 1967.** Estabelece normas

complementares ao Decreto-Lei nº 53, de 18 de novembro de 1966, e dá outras providências. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-252-28-fevereiro-1967-376151-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 22/mai. 2019.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 8.393, em 17/12/1945**. Concede autonomia, administrativa financeira, didática e disciplinar, à Universidade do Brasil, e dá outras providências. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-8393-17-dezembro-1945-458284-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 22/mai. de 2019.

BRASIL. DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO. PORTARIA Nº 545, DE 16 DE JUNHO DE 2020. **Revoga a Portaria Normativa MEC nº 13, de 11 de maio de 2016**.

Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-545-de-16-de-junho-de-2020-262147914?inheritRedirect=true&redirect=%2Fweb%2Fquest%2Fsearch%3FqSearch%3DPortaria%2520Normativa%2520n%25C2%25BA%252013%2520de%252011%2520de%2520maio%2520de%25202016%2520do%2520Minist%25C3%25A9rio%2520da%2520Educa%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520-%2520MEC>. Acesso em 30/jan. de 2021.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Disponível em <https://ibge.gov.br/>.

BRASIL. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP. Censo da Educação Superior**. Disponível em <http://inep.gov.br/web/guest/educacao-superior>. Acesso em 22/mai. de 2019.

BRASIL. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece as diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm> Acesso em 3 de jul. de 2019.

BRASIL. Lei 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília. Disponível em

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13005-25-junho-2014-778970-publicacaooriginal-144468-pl.html>. Acesso em 01/fev. 2019.

BRASIL. **Lei 5.540, de 28 de novembro de 1968**. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5540.htm>. Acesso em 10 mar. de 2019

BRASIL. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm>. Acesso em: 5/abr. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional**. Brasília, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 5/abr. 2020.

BRASIL. **Ministério de Educação e Cultura. LDB - Lei nº 9394/96, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional. Brasília: MEC, 1996. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em 22/mai. de 2019.

BRASIL. **Senado Federal do Brasil**. Senado Notícias. Projeto de iniciativa popular poderá contar com assinaturas eletrônicas, aprova CCJ. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/11/08/projeto-de-iniciativa-popular-podera-contar-com-assinaturas-eletronicas-aprova-ccj>. Acesso em 4/set. de 2019.

BRAVO, R. S. **Técnicas de investigação social: Teoria e ejercicios**. 7 ed. Ver. Madrid: Paraninfo, 1991.

BRUGUÉ, Q. e SUBIRATS, J. Introducción. In: Brugué, Quin e Subirats, Joan (seleção de textos). **Lecturas de gestión pública**. Madrid: Instituto de Administración Pública, 1996.

CAMPELO, Graham StephanBentzen. **Administração pública no Brasil: Ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos**.

Ci. & Tróp., Recife, v.34, n. 2, p. 297-324, 2010. Disponível em:

<https://periodicos.fundaj.gov.br/CIC/article/viewFile/871/592>. Acesso em 21/mai. de 2019.

CARDOSO, Irene de A. R. **A universidade da comunhão paulista**. São Paulo, Autores Associados: Cortez, 1982.

CARNEIRO, Ricardo. MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. **Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes**. Disponível em <http://books.scielo.org/id/895sg/pdf/noronha-9788581100159-06.pdf>. Acesso em 30/mar. 2020.

CASPER, Gerhard. **Um mundo sem universidades?** Rio de Janeiro: EdUERJ, 1997.

CASTELLS, Manuel. **Ruptura: A crise da democracia liberal**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

CATANI, Afrânio Mendes. ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto de (Org.). **Educação Superior na América Latina - Políticas, Impasses e Possibilidades**. Ed. Mercado de Letras. 2012.

CATTANI, A.; LAVILLE, J. L.; GAIGER, L. I.; HESPANHA, P. (orgs.). **Dicionário internacional da outra economia**. Coimbra: Almedina, (2009).

CATTANI, Antonio David. **RIQUEZA E DESIGUALDADES**. Incaderno CRH, Salvador, v. 22, n. 57, p. 547-561, Set./Dez. 2009. Disponível em <<https://www.scielo.br/pdf/ccrh/v22n57/a09v2257.pdf>>. Acesso 28/5/2020 às 00h16m.

CAVALCANTI JÚNIOR, Ary Albuquerque. **Do Desterro aos porões da ditadura: a memória e as subjetividades de uma militante na resistência política**. In: SÆCULUM - Revista de História. Vol. 39. João Pessoa, jul./dez. 2018. Disponível em <https://periodicos.ufpb.br/index.php/srh/article/download/41025/21676/>. Acesso em 15/set. de 2019.

CHARLES, Christophe & VERGER, Jacques. **História das universidades**. São Paulo: Editora Unesp, 1996.

CHAUÍ, Marilena. **Escritos sobre a universidade**. São Paulo. Ed. UNESP, 2001.

CIAVATTA Maria. C. **Estudos comparados: sua epistemologia e sua historicidade**. Revista Trabalho, Educação e Saúde, Rio de Janeiro, v.7, suplemento, p.129-151, 2009. Disponível em <http://www.revista.epsjv.fiocruz.br/upload/revistas/r373.pdf>. Acesso em 22/mai. de 2019.

CODATO, Adriano Nervo. **UMA HISTÓRIA POLÍTICA DA TRANSIÇÃO BRASILEIRA: Da ditadura militar à democracia**. In Revista de Sociologia e Política, n. 25, p. 83-106, nov. 2005. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000200008>. Acesso em 31/mar de 2020.

CÓSSIO, Maria de Fátima. **Políticas institucionais de formação pedagógica e seus efeitos na configuração da docência e na qualidade universitária: um estudo sobre as IES comunitárias do RS**. Tese de Doutorado. UFRGS. 2008.

CRUZ, Flávio da. Auditoria Governamental. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

CUNHA, Luiz Antônio. **A universidade temporã: O ensino superior da colônia à era de Vargas**. 3 ed. São Paulo, Editora UNESP, 2007.

DALE, Roger. **Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação”**. In Revista Educação e Sociedade. Campinas, vol. 25, n.º 87, pp. 423-460, maio/agosto, 2004.

DOURADO, Luiz F.; CATANI, Afrânio M.; OLIVEIRA, João F. **Políticas e gestão da educação superior. Transformações recentes e debates atuais**. São Paulo/Goiânia: Xamã/ Alternativa, 2003.

FAORO, Raymundo. OS DONOS DO PODER FORMAÇÃO DO PATRONATO POLÍTICO BRASILEIRO. 3ª Ed. Globo. Rio de Janeiro. 2001.

FÁVERO, Maria de Lourdes de A. **A universidade brasileira em busca de sua identidade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1977.

FÁVERO, Maria de Lourdes de A. **Da cátedra universitária ao departamento: subsídios para discussão**. In: 23ª Reunião Anual da ANPEd, 2000, Caxambú-MG. Anais da 23ª Reunião da ANPEd, 2000. Disponível em: <http://23reuniao.anped.org.br/textos/1118t.PDF>. Acesso 10/mar. de 2019.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. **A Universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968**. Educar, Curitiba, n. 28, p. 17-36, 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/er/n28/a03n28.pdf>. Editora UFPR. Acesso em 6/mar. 2019.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. **Da universidade “modernizada” à universidade disciplinada: Atcon e Meira Mattos**. São Paulo: Cortês, 1991.

FERES JÚNIOR, João. Ação afirmativa: política pública e opinião. In *Sinais Sociais*, v.3 nº8, p. 38-77. Setembro a dezembro 2008. Disponível em <http://flacso.redelivre.org.br/files/2012/07/641.pdf>. Acesso em 11/jan. 2021.

FERREIRA, NauraSyriaCarapeto. **Gestão democrática da educação: resignificando conceitos e possibilidades**. In: FERREIRA, NauraSyriaCarapeto; AGUIAR, Márcia Ângela da Silva (Org.). *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2000.

FONTES, Edilza Joana Oliveira. ALVES, Davison Hugo Rocha. **A UFPA e os Anos de Chumbo: A administração do reitor Silveira Neto em tempo de ditadura (1960-1969)**. *Revista Tempo e Argumento*, v. 5, n. 10, 2013. Disponível em <https://revistas.udesc.br/index.php/tempo/article/view/2175180305102013258/2873>. Acesso em 10/fev. 2021.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **A Era Vargas: dos anos 20 a 1945**. Disponível em: https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/biografias/eurico_gaspar_dutra. Acesso em 18/set. de 2020.

GALAS, Eduardo Santos. PONTE, Vera Maria Rodrigues. O Balanced Scorecard e o Alinhamento Organizacional: Um Estudo de Casos Múltiplos. Disponível em http://www.anpad.org.br/diversos/down_zips/9/enanpad2005-ficb-0779.pdf. Acesso em 31/jan. 2021.

GARCIA, Alexandre Navarro. DEMOCRACIA SEMIDIRETA: Referendo, Plebiscito, Iniciativa Popular e Legislação Participativa. Brasília - DF. 2004.

GIEYSZTOR, Aleksander. **Gestão e Recursos. Cap. 4 in Uma história da universidade na Europa.** Vol. 1. As universidades na idade média. Editora: Nacional Casa da Moeda, Lisboa 1996.

GOTTMANN, Jean. **A evolução do conceito de território.** Boletim Campineiro de Geografia, vol. 2, nº 3, 2012. p. 523-545.

GRACIANI, Maria Stela Santos. **O ensino superior no Brasil: A estrutura de poder na universidade em questão.** Petrópolis: Ed. Vozes, 1984.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere.** Tradução de Carlos Nelson Coutinho com a colaboração de Luiz Sergio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2000.

GURGEL, Roberto Mauro. **Extensão Universitária: Comunicação ou Domesticação?** São Paulo: Cortez, 1986.

HARVEY, David. **O enigma do capital: e as crises do capitalismo.** Tradução de João Alexandre Peschanski. - São Paulo, SP: Boitempo, 2011.

HASKINS, Charles Homer. **A ascensão das universidades.** Balneário Camboriú, SC. Editora Danúbio, 2015.

HIRSCH, Joachim. **Teoria Materialista do Estado.** Trad. Luciano CaviniMartorano. Rio de Janeiro. Ed. Revan, 2010. 1ª reimpressão, mai/2017.

HUMBOLDT, Wilhelm von. **Sobre a organização interna e externa das instituições científicas superiores em Berlim.** Rio de Janeiro: Ed UERJ, 1997.

JESSOP, B. **The future of the capitalist State.** Cambridge: Polity, 2002.

KAPLAN, Robert. NORTON, David. *Organização orientada para a estratégia*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. 8ª Ed. Editora: Wmf Martins Fontes 2009.

KERR, Clark. **A multiversidade. In: Os usos da Universidade**. Vol. III. Brasília: Editora UnB, 2005.

KERR, Clark. **Os usos da Universidade**. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 1982.

KINZO, Maria D'Alva G. **A DEMOCRATIZAÇÃO BRASILEIRA: um balanço do processo político desde a transição**. São Paulo Perspec. vol.15 no.4 São Paulo Out./Dez. 2001. Disponível em:
<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400002>. Acesso às 23h51min.

LANA, Rita de Cássia. **UFSCar: Estado, Reforma e Autonomia Universitária (1988–2002)**. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8138/tde-17032016-130248/en.php>. Acesso em 29/9/2020.

LAZZARINI, Sergio G. **Estudos de caso para fins de pesquisa: aplicabilidade e limitações do método. In: Estudos de caso em agribusiness**. São Paulo. Ed. Pioneira, 1997.

LENIN (ULIANOV), Vladimir Ilitch. **Tareas de las organizaciones juveniles**. In Obras escogidas en doce tomos. Ed. Progreso, tomo XI, Moscou (1977).

LOMBARDI, José Claudinei. LIMA, Marcos Roberto. **O Brasil republicano: uma história de golpes de Estado**. In Prefácio. Lucena, Carlos; Previtali, Fabiane Santana; Lucena Lurdes. *A crise da democracia brasileira – Volume I –*. Uberlândia: Navegando Publicações, 2017.

LOUREIRO, Maria Amélia Salgado. **História das universidades**. São Paulo: Estrela Alfa Editora, 1986.

LUCCHESI, M. A. S. **Municipal Institution of Higher Education in the State of São Paulo and Political Changes in Brazil**. In: *European Conference on*

Educational Research, 2010. Helsinki. European Educational Research Association c/o FreieUniversität Berlin, network 23. Berlin
:EuropeanEducationalResearchAssociation c/o FreieUniversität Berlin, 2010.

LUCKMANN, Luiz Carlos. e BERNART, Eliezer Emanuel. **Da universidade clássica à universidade brasileira: aproximações e desdobramentos**. Unoesc & Ciência – ACHS, Joaçaba, v. 5, n. 2, p. 211-220, jun./dez. 2014. Disponível em <https://editora.unoesc.edu.br/index.php/achs/article/view/5786>. Acesso em 10/nov. de 2018.

MANSAN, Jaime Valim. **Os expurgos na UFRGS**: Afastamentos sumários de professores no contexto da ditadura civil-militar (1964 e 1969). Porto Alegre, 2009. Disponível em <http://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/2303>. Acesso em 1/set. de 2020002E

MARTINS, António Manuel. **MODELOS DE DEMOCRACIA**. In Revista Filosófica de Coimbra. Nº 11, pp. 85-100. Ano 1997. Disponível em http://www.uc.pt/fluc/dfci/public_/publicacoes/modelos_de_democracia. Acesso em 20/8/2019.

MARX, Karl. **O Capital**: crítica da economia política. Vol. I, Tomo 1. São Paulo: Abril Cultural, 1985.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 34. ed. rev., e atual. até a Emenda Constitucional 99, de 14.12.2017. São Paulo: Malheiros, 2019.

MELLO, Vico Denis S. de. DONATO, ManuellaRiane A. **O pensamento iluminista e o desencantamento do mundo: Modernidade e a Revolução Francesa como marco paradigmático**. Revista Crítica Histórica. Ano II, Nº 4, Dezembro/2011. Disponível em <http://www.revista.ufal.br/criticahistorica/attachments/article/118/O%20Pensamento%20Iluminista%20e%20o%20Desencantamento%20do%20Mundo.pdf>. Acesso em 8/11/2018.

MENDES, Durmeval Trigueiro. O governo da universidade. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, Rio de Janeiro, v. 47, n. 105, p. 68-90, maio 1967.

MENDONÇA, Erasto Fortes. **Estado patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil**. Educação & Sociedade, ano XXII, no 75, Agosto/2001.

Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/es/v22n75/22n75a07.pdf>. Acesso em 21/mai. de 2019.

MÉSZAROS, István. **A Educação para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2005.

MILL, S. J. **SOBRE A LIBERDADE**. 2 ed., Petrópolis Vozes. 1991.

MORAES, Roque. **Análise de conteúdo**. Educação: Revista da Faculdade de Educação, Porto Alegre: PUCRS, v. 22, n. 37, p. 7-31, 1999.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Administração pública gerencial**. Revista de Direito, Rio de Janeiro, volume 2, nº 4, jul.– dez. 1998. Disponível em: http://www.camara.rj.gov.br/setores/proc/revistaproc/revproc1998/revdireito1998B/es_t_adminpublica.pdf. Acesso em: 19/jan. 2019.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. **As universidades e o regime militar**. 1 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

MUZZIO, Henrique. SILVA, Greg Jordan Alves. ROSARIO, Soraya Andrea Figueiredo do. **O governo em 3D – patrimonialismo, burocracia e nova gestão pública: uma análise da percepção de servidores públicos municipais**.

Disponível em

<https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/download/1131/351>. Acesso em 22/mai. de 2019.

NEGRI, A. e HARDT, M. **Império**. Tradução de Berilo Vargas. Rio de Janeiro, Record, 2001.

NEGRI, A. e HARDT, M. **Império**. Tradução de Berilo Vargas. Rio de Janeiro, Record, 2001.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **A gestão democrática da educação no contexto da reforma do Estado**. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela

da Silva. (Org.). *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2000.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **DAS POLÍTICAS DE GOVERNO À POLÍTICA DE ESTADO**: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr.-jun. 2011.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Educação e planejamento: a escola como núcleo da gestão**. In: *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

OLIVEIRA, Maria Neusa de. **Da privatização da educação superior à privatização da formação docente. In XXVI Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação**, 2013. Disponível em:
<http://www.anpae.org.br/simposio26/1comunicacoes/MariaNeusadeOliveira-ComunicacaoOral-int.pdf>. Acesso em 12/mar. de 2019.

OLIVEIRA, R. e ADRIÃO, T. **Gestão, financiamento e Direito à Educação**. São Paulo: Xamã, 3ed. 2007.

OLIVEIRA, Terezinha. **A universidade medieval: uma memória**. *Mirabilia: Revista Eletrônica de História Antiga e Medieval*. Nº 6. 2006. Disponível <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2227065>>. Acesso em 22/mar. 2018.

OLIVEIRA, Terezinha. **Origem e memória das universidades medievais a preservação de uma instituição educacional**. Vol.23 n.37. Belo Horizonte Jan./Jun. 2007. Disponível em:
<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-87752007000100007>. Acesso em: 22/mar. de 2018.

OLIVEN, Arabela Campos. **A paroquialização do ensino superior: Classe média e sistema educacional no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1990.

PAULA, Maria de Fátima Costa de. **USP e UFRJ a influência das concepções alemã e francesa em suas fundações**. *Tempo Social; Rev. Sociol. USP*, S. Paulo,

14 (2): 147-161, outubro de 2002. Disponível em:

<<http://www.revistas.usp.br/ts/article/view/12387/14164>>. Acesso em 5/fev. de 2019.

PEREIRA, Elisabete Monteiro de Aguiar. **A Universidade da modernidade nos tempos atuais**. Avaliação - Revista da Avaliação da Educação Superior. v14, n1, 2009. Disponível em

<http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php/avaliacao/article/view/296>. Acesso em 22/nov. 2018.

PERONI, Vera Maria Vidal (Org.). **Redefinições das Fronteiras entre o Público e o Privado**: implicações para a democratização da educação. Brasília, Liber Livro, 2018.

PLATÃO. **Alcibiade**(M. Croiset, Trad.). Paris: LesBellesLettres, 2002.

PROTA, Leonardo. **Um novo modelo de Universidade**. Ed. Convívio, São Paulo, 1987.

QUINALIA, Cristiana Leão. SLONIAK, Marco Aurélio. DORES, Moacir das. LIRA, Sandra Cristina Caldeira de. **Política pública de educação uma análise do ENEM: exame nacional do ensino médio no Distrito Federal**. Disponível em

<https://www.gti.uniceub.br/jus/article/viewFile/2259/1891>. Acesso em 01/fev. 2019.

RASHDALL, Hastings. **The Universities of Europe in the Middle Ages**. Editora Biblio Life, 2009.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Tradução Jussara Simões. 3. ed. São Paulo: M. Fontes, 2008.

RIBEIRO, Raimunda Maria da Cunha. **A natureza da gestão universitária: influência de aspectos político-institucionais, econômicos e culturais**. *In*

Revista Internacional de Educação Superior – RIE Sup. v3, n2, p.357-278. maio/ago. 2017. Disponível em <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6324919.pdf>. Acesso em 22/mai. de 2019.

RODRIGUÉZ, R. V. **Napoleão Bonaparte: imperador dos franceses – duzentos anos, 1804-2004**. Portal da Defesa, Juiz de Fora: UFJF, 2004. p. 1-49. Disponível em: <<http://www.ecsbdefesa.com.br/fts/Napole%C3%A3o.pdf>>. Acesso em: 15/nov. de 2018.

ROUSSEAU, Jean-Jacques: **Do contrato Social**. trad. Pietro Nasseti 20° ed. São Paulo -SP Martin Claret, 2001.

RÜEGG, Walter. **Temas. Cap. 1. In: Uma história da universidade na Europa. Vol. 1. As universidades na idade média**. Editora: Nacional Casa da Moeda, Lisboa 1996.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entram em cena**. Experiências e lutas de trabalhadores da grande São Paulo 1970 – 1980. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SANTOS FILHO, José Camilo dos. O recente processo de descentralização e de gestão democrática da educação no Brasil. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, Brasília, v. 73, n. 174, p. 219-241, maio/ago. 1992.

SANTOS, B. S. AVRITZER, L. **Para ampliar o cânone democrático**. In: Democratizar a democracia. Porto: Afrontamento, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa. (Org.) **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro. Ed. Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência**. São Paulo. Ed. Cortez, 2000.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **O Fórum Social Mundial: manual de uso**. Porto: Afrontamento, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 9. ed. São Paulo: Cortez 2013.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Um Discurso sobre as Ciências**. São Paulo: Editora Cortez, 1987.

SANTOS, Boaventura de Souza. **A difícil democracia: reinventar as esquerdas**. São Paulo: Boitempo. 2016.

SANTOS, Boaventura de Souza. **A Universidade no Século XXI: Para uma reforma democrática e emancipatória da Universidade**. São Paulo. Cortez: 2004.

SANTOS, Boaventura de Souza. ALMEIDA FILHO, Naomar. **A Universidade no Século XXI: Para uma Reforma Democrática e Emancipatória da Universidade. Cap. 1 in A Universidade no Século XXI: Para uma Universidade Nova**. Editora Almedina, Coimbra, 2008.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. São Paulo: Record, 2000.

SAVIANI, Demerval. **A Nova Lei da Educação: Trajetórias, limites e perspectivas**. São Paulo: Autores Associados, 2000.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Segunda reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SGUISSARDI, V. **Universidade, fundação e autoritarismo: o caso da UFSCar**. São Carlos: EdUFSCar/Estação Liberdade, 1993.

SHAW, Martin. **Theory of the Global State**. Cambridge, 2000.

SILVA, Edna Lúcia da, MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. Ed. 4ª. Programa de pós graduação em engenharia da produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005.

SILVA, Ivana de Oliveira Gomes. SILVA, Paulo Lucas da. **USOS DO CONCEITO GEOGRÁFICO “TERRITÓRIO” E SUA RELEVÂNCIA NA ANÁLISE DE**

CONFLITOS TERRITORIAIS E SOCIOAMBIENTAIS NA AMAZÔNIA. Revista Pegada – vol. 17 n.1. Julho/2016.

SILVA, Nilson Robson Guedes. **DEMOCRACIA E EDUCAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, NA LDB E NO PNE: a participação da comunidade na escola.** Educ. Anál., Londrina, v.2, n.1, 278-297, jul./dez. 2016.

SILVA, Pery Pinto Diniz da; SOARES, Mozart Pereira. **Memória da Universidade Federal do Rio Grande do Sul: 1934-1964.** Porto Alegre: UFRGS, 1992.

SILVEIRA, Zuleide Simas Da. BIANCHETTI, Lucídio. **Universidade moderna: dos interesses do Estado-nação às conveniências do mercado.** Revista Brasileira de Educação v. 21 n. 64 jan.-mar. 2016. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v21n64/1413-2478-rbedu-21-64-0079.pdf>>. Acesso em 04/fev. de 2019.

SOUZA, Ana Luiza Lima. **A história da extensão universitária.** Campinas: Alínea, 2000.

SOUZA, Daniela Moura Rocha de. **A educação que nos convém: a reformulação do ensino e o golpe na educação durante a ditadura civil-militar.** Revista RBBA, V.5 nº 1 e 2 de Julho/2016. Disponível em <http://periodicos.uesb.br/index.php/rbba/article/viewArticle/6151>. Acesso em 7/mar. de 2019.

UFSCar/SOC. **Atas das reuniões dos Conselhos Superiores de 1987 a 2002.** Arquivo da Secretaria dos Órgãos Colegiados, Reitoria da UFSCar, São Carlos. Disponível em <https://www.soc.ufscar.br/consuni/consuni-reunioes-anteriores>. Acesso em 04/dez. de 2020.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. Anuário Estatístico da UnB 2019 Período: 2014 a 2018. Disponível em <http://dpo.unb.br/images/phocadownload/unbemnumeros/anuarioestatistico/AnuarioEstatistico2019.pdf>

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. Assessoria de Assuntos Internacionais. **Plano de Internacionalização 2018-2022.** Universidade de Brasília 2019. Disponível em:

<http://int.unb.br/br/institucional/plano-de-internacionalizacao>. Acesso em 12/set. de 2020.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. Decanato de Planejamento, Orçamento e Avaliação Institucional. **Relatório de Gestão: Universidade de Brasília 2019**. Disponível em: http://www.dpo.unb.br/images/dpl/PUB_RG2019_310820_v1_aprovadoCAD.pdf. Acesso em 12/set. de 2020.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. Decanato de Planejamento, Orçamento e Avaliação Institucional. **Plano de Desenvolvimento Institucional: Ciclos Anteriores**.

Disponível em:

http://planejamentodpo.unb.br/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=1&Itemid=800.pdf. Acesso em 12/set. de 2020.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. Decanato de Planejamento, Orçamento e Avaliação Institucional. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2018-2022**. Disponível em: http://planejamentodpo.unb.br/index.php?option=com_content&view=article&id=20&Itemid=791.pdf. Acesso em 12/set. de 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. Comissão Própria de Avaliação. **Relatório de Avaliação Institucional 2019**. Disponível em:

https://cpa.ufba.br/sites/cpa.ufba.br/files/RELATORIO_AVALIACAO-INSTITUCIONAL_2019.pdf. Acesso em 29/set. de 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento.

Plano de Desenvolvimento Institucional 2018-2022. Disponível em:

<https://proplan.ufba.br/sites/proplan.ufba.br/files/pdi-2018-2022.pdf>. Acesso em 29/set. de 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento.

Plano de Desenvolvimento Institucional 2012-2016. Disponível em:

https://proplan.ufba.br/sites/proplan.ufba.br/files/PDI%202012%20-%202016_1.pdf. Acesso em 29/set. de 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento.

Complementação ao Plano de Desenvolvimento Institucional 2008-2010.

Disponível em: https://proplan.ufba.br/sites/proplan.ufba.br/files/PDI%202008%20-%202010%20Complemento_0.pdf. Acesso em 29/set. de 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2004**. Disponível em: <http://www.pdi.ufscar.br/pdi-2004>. Acesso em 11/set. de 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2013-2017**. Disponível em: <http://www.spdi.ufscar.br/documentos/arquivos/pdi-mec-ufscar-2013-2017.pdf/view>. Acesso em 19/set. de 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional. **Plano de Desenvolvimento Institucional: 2016-2025**. Disponível em: http://pdi.ufpa.br/download.php?arquivo=media/PDI_2016-2025.pdf. Acesso em 29/set. de 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional. **Relatório de Gestão 2010**. Disponível em: https://proplan.ufpa.br/images/conteudo/proplan/dinfi/relatorio%20de%20gestao/Relat_Gestao_2010.pdf. Acesso em 29/set. de 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional. **Relatório de Gestão 2012**. Disponível em: https://proplan.ufpa.br/images/conteudo/proplan/dinfi/relatorio%20de%20gestao/Relat_Gestao_2012.pdf. Acesso em 29/set. de 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional. **Relatório de Gestão 2013**. Disponível em: https://proplan.ufpa.br/images/conteudo/proplan/dinfi/relatorio%20de%20gestao/RG2013_UFPA_final.pdf. Acesso em 29/set. de 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional. **Relatório de Gestão 2018**. Disponível em: https://proplan.ufpa.br/images/conteudo/proplan/dinfi/relatorio%20de%20gestao/RG_UFPA2018.pdf. Acesso em 29/set. de 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. ATA DA 1232a SESSÃO EXTRAORDINÁRIA DO CONSELHO UNIVERSITÁRIO disponível em <http://www.ufrgs.br/consun/atas-aprovadas/atas/ata-da-sessao-no-1232-de-20.05.16>

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. Pró-Reitoria de Planejamento. **Plano de Desenvolvimento Institucional PDI 2016 – 2026** “Construa o futuro da UFRGS”. Disponível em: http://www.ufrgs.br/pdi/PDI_2016a2026_UFRGS.pdf. Acesso em 8/set. de 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. Pró-Reitoria de Planejamento. **Plano de Desenvolvimento Institucional PDI 2011 – 2015**. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/ufrgs/arquivos/relatorio-pdi-2011-2015>. Acesso em 8/jul. de 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. Pró-Reitoria de Planejamento. **Relatório de Gestão 2018**. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/194201/001093934.pdf>. Acesso em 10/set. de 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. Pró-Reitoria de Planejamento. **Relatório de Gestão 2016**. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/ufrgs/arquivos/relatorios-de-gestao/relatorio-de-gestao-2016>. Acesso em 1/set. de 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. Pró-Reitoria de Planejamento. **Relatório de Gestão 2015**. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/ufrgs/arquivos/relatorios-de-gestao/RelatorioGestao2015.pdf>. Acesso em 1/set. de 2020.

VELOSO, Fernando A. VILLELA, André. GIAMBIAGI, Fabio. **Determinantes do “Milagre” Econômico Brasileiro (1968-1973): Uma análise empírica**. In Revista Brasileira de Economia, v. 62 n. 2 / p. 221–246 Abr-Jun 2008. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/1053/465>. Acesso em 12/mar. de 2019.

VERGER, Jaques. **As Universidades na Idade Média**. São Paulo. Ed. Unesp, 1990.

VERGER, Jaques. **Cultura, ensino e sociedade no ocidente nos séculos XII e XIII**. Bauru. Ed. Edusc, 2001.

VERGER, Jaques. **Modelos. Cap. 2. In: Uma história da universidade na Europa. Vol. 1. As universidades na idade média**. Editora: Nacional Casa da Moeda, Lisboa 1996.

WANDERLEY, Luiz Eduardo W. **O Que é Universidade?** São Paulo. Ed. Brasiliense, 2003.

WERMANN, José Alfeu. MACHADO, Fabrício Fonseca. **Uma aproximação entre a academia de Platão, o liceu de Aristóteles e as Universidades**. Theoria - Revista Eletrônica de Filosofia Faculdade Católica de Pouso Alegre. Volume VIII - Número 19 - Ano 2016. Disponível em <http://www.theoria.com.br/edicao19/01012016RT.pdf>. Acesso em 22/jan. de 2018.

WOJNAR, Irena; JASON Ferreira Mafra (org.). **BogdanSuchodolski**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2010. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me4662.pdf>. Acesso em 27/set. 2019.

WOLF, Paulo José Whitaker. OLIVEIRA, Giuliano Contento de. **Os Estados de Bem-Estar Social da Europa Ocidental: tipologias, evidências e vulnerabilidades**. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8648335/15120>. Acesso em 3/6/2020.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra o Capitalismo: a renovação do materialismo histórico**. São Paulo: Boitempo, 2011.