



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
DOUTORADO EM EDUCAÇÃO

FÁDYA LORENA DE SOUZA MOURA

**A GESTÃO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS NA CRISE ESTRUTURAL DO
CAPITAL: DESCENTRALIZAÇÃO, TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO NO
CONSELHO UNIVERSITÁRIO DA UFOPA, NO PERÍODO DE 2012 A 2024**

Belém-PA
2025

FÁDYA LORENA DE SOUZA MOURA

**A GESTÃO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS NA CRISE ESTRUTURAL DO
CAPITAL: DESCENTRALIZAÇÃO, TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO NO
CONSELHO UNIVERSITÁRIO DA UFOPA, NO PERÍODO DE 2012 A 2024**

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Pará como requisito obrigatório parcial para obtenção do título de doutora em Educação.

Linha de pesquisa: Políticas Públicas Educacionais.

Orientadora: Maria Edilene da Silva Ribeiro.

Belém-PA
2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

M929g Moura, Fádya Lorena de Souza.
A gestão das universidades federais na crise estrutural do
capital : descentralização, transparência e participação no Conselho
Universitário da Ufopa, no período de 2012 a 2024 / Fádya Lorena
de Souza Moura. — 2025.
265 f. : il. color.

Orientador(a): Prof^a. Dra. Maria Edilene da Silva Ribeiro
Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Pará, Instituto de
Ciências da Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação,
Belém, 2025.

1. Gestão universitária. 2. Gestão democrática. 3.
Gerencialismo. 4. Governança. I. Título.

CDD 370

FÁDYA LORENA DE SOUZA MOURA

**A GESTÃO DA UNIVERSIDADE PÚBLICA NO CONTEXTO DA CRISE
ESTRUTURAL DO CAPITAL: DESCENTRALIZAÇÃO, TRANSPARÊNCIA E
PARTICIPAÇÃO NA UFOPA, NO PERÍODO 2012 A 2024**

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Pará como requisito obrigatório parcial para obtenção do título de doutora em Educação.

Linha de pesquisa: Políticas Públicas Educacionais.

Orientadora: Maria Edilene da Silva Ribeiro.

Data de aprovação: ___/___/___

Conceito:

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Maria Edilene da Silva Ribeiro
Presidente/PPGED – UFPA

Profa. Dra. Valéria Silva de Moraes Novais
Membro Interno Titular/PPGED – UFPA

Profa. Dra. Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos
Membro Interno Titular/UFPA

Profa. Dra. Ilma de Andrade Barleta
Membro Externo Titular/Unifap

Prof. Dr. Antonio Alves Ferreira
Membro Externo Titular/Uemasul

Profa. Dra. Margareth da Silva Guerra
Membro Interno Suplente/UFPA

Prof. Dr. João Ferreira de Oliveira
Membro Externo Suplente/UFPA

A Deus, único digno de honra e glória.

AGRADECIMENTOS

A Deus, que até aqui me sustentou e me capacitou a realizar esta pesquisa, colocando as pessoas certas na minha vida durante esta jornada, provendo todos os recursos de que precisei, fortalecendo minha saúde, meu espírito e minhas emoções. E que me ensinou, em Sua Palavra, a ser forte e corajosa diante dos desafios.

A meus pais, Rosinalva Souza e Lino Moura, por serem a razão do meu esforço em tudo que faço. Em especial, a meu pai, que me criou sozinho desde o nascimento e que em casa assumiu a maioria das tarefas domésticas ao longo desses anos, liberando-me tempo de qualidade para a realização da pesquisa.

À professora Maria Edilene da Silva Ribeiro, por ter me aceitado como sua orientanda, permitindo-me, assim, a realização deste sonho. Por todos os ensinamentos e por toda a sua compreensão para com minhas limitações, postura que muito me ajudou a chegar até aqui emocionalmente fortalecida. Aos colegas do GEPEDUC pelas trocas de conhecimento e de referências.

Às amigas Genilda Amaral, Heloisa Brasil e Luani Lobo, que muito contribuíram para a consecução deste trabalho, seja com compartilhamento de referências, ensinamentos, amparo emocional nos momentos difíceis e encontros inesquecíveis para descontração.

Aos professores doutores membros da banca de qualificação, Antonio Alves Ferreira, João Ferreira de Oliveira, Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos e Vera Lúcia Jacob Chaves, pela generosidade e dedicação ao meu trabalho, que muito contribuíram com meu aprendizado. Às professoras doutoras Valéria Silva de Moraes Novais e Ilma de Andrade Barleta, por aceitarem também contribuir com esta pesquisa na banca de defesa.

Ao Programa de Pós-graduação em Educação da UFPA, em especial ao professor Waldir Abreu e aos servidores Danielle Brito e William Mota, que sempre foram muito solícitos para com as minhas demandas e dúvidas. Aos professores das disciplinas, Alda Maria Duarte Araújo Castro, André Rodrigues Guimarães, Fabíola Bouth Grello Kato, Laura Maria Silva Araújo Alves, Maria Edilene da Silva Ribeiro, Olgaíses Cabral Maués e Vera Lúcia Jacob Chaves, que foram fundamentais na minha formação e cujos ensinamentos me guiaram por todas as etapas da pesquisa.

Aos servidores e alunos da Ufopa participantes da pesquisa, pela disponibilidade e disposição, que muito contribuíram com os dados necessários à nossa análise, permitindo uma compreensão mais profunda da realidade investigada.

Aos amigos que deixei em Santarém. À Conceição Vale, Duda Chaibe, Kátia Schwade e Íris Vaz pelas orações e palavras de incentivo. À irmã Franciclei Maciel, que me incentivou insistentemente a fazer o doutorado. E à irmã Dejiane Cruz, em especial por uma ligação telefônica de aproximadamente 1h, que me reergueu e mudou minha vida durante a luta da minha mãe contra o câncer, contribuindo significativamente para a continuidade desta pesquisa. Ao casal de amigos Christielle Rodrigues e Makyson Paé, também pelas orações e por todo o apoio que me prestaram supervisionando minha casa em Santarém.

Aos trabalhadores que lutaram para que hoje eu tivesse direito ao afastamento para estudo, que teve impacto significativo na qualidade da minha formação ao longo do curso.

Se a educação sozinha não transforma a sociedade, sem ela tampouco a sociedade muda.

Se a nossa opção é progressista, se estamos a favor da vida e não da morte, da equidade e não da injustiça, do direito e não do arbítrio, da convivência com o diferente e não de sua negação, não temos outro caminho senão viver plenamente a nossa opção. Encarná-la, diminuindo assim a distância entre o que dizemos e o que fazemos (Freire, 2000, p. 31).

RESUMO

Esta pesquisa objetivou investigar a gestão universitária no âmbito do Conselho Universitário da Ufopa e seus regulamentos gerais, no período de 2012 a 2024, considerando as dimensões de descentralização, transparência e participação no contexto da crise estrutural do capital. Para isso, empregou o método materialista histórico-dialético. A coleta de dados ocorreu por meio de análise documental de regulamentos gerais da Ufopa e entrevista semiestruturada com membros do Conselho Universitário dessa universidade. A análise dos dados foi orientada pelo materialismo histórico-dialético. Os resultados evidenciaram que características burocráticas, democráticas e até patrimonialistas não fazem frente ao avanço do gerencialismo na universidade. Os diferentes elementos identificados foram: a concentração de poder baseada na hierarquia; o poder profundamente centralizado na Reitoria; a delegação de responsabilidades e desresponsabilização do Estado com foco em resultados; acesso a espaços e informações a fim de fiscalizar e influenciar nas decisões; acesso a informações para monitoramento dos resultados e aplicação de medidas corretivas; documentação de procedimentos e formalização dos processos de tomada de decisão; ausência da participação de todos nas decisões; interação com *stakeholders* e parceria com outros setores da sociedade; participação como cumprimento de formalidades; e membros dos Conselhos Superiores como uma extensão do(a) reitor(a). Tais elementos se mostraram úteis à consolidação da gestão gerencial. Desse modo, nosso estudo evidenciou que a coexistência desses aspectos de diferentes concepções de gestão não pode mais ser compreendida como uma relação de disputa, mas sim de conformação à racionalidade neoliberal subjacente ao gerencialismo. Ainda, esta pesquisa apontou que o gerencialismo na Ufopa avança para uma nova fase, a partir da introdução da governança pública, moldada pela concepção privatista de governança corporativa. Isso representa o caráter totalizador do capital, o qual, para contornar as contradições de sua crise estrutural, induz o Estado e suas instituições, como as universidades federais, a se ajustarem às necessidades do sistema.

Palavras-chave: gestão universitária; gestão democrática; gerencialismo; governança.

ABSTRACT

This study aimed to investigate university governance within the scope of the University Council of the Federal University of Western Pará (Ufopa) and its general regulations, from 2012 to 2024, considering the dimensions of decentralization, transparency, and participation in the context of the structural crisis of capital. To this end, the historical-dialectical materialist method was employed. Data collection was conducted through document analysis of Ufopa's general regulations and semi-structured interviews with members of the University Council. Data analysis was guided by the historical-dialectical materialist framework. The findings revealed that bureaucratic, democratic, and even patrimonial features are insufficient to counter the advance of managerialism in the university. The different identified elements included: power concentration based on hierarchy; power deeply centralized in the Rectorate; delegation of responsibilities and the State's withdrawal under a results-oriented focus; access to spaces and information aimed at oversight and influence on decisions; access to information for monitoring results and implementing corrective measures; documentation of procedures and formalization of decision-making processes; lack of broad participation in decisions; interaction with stakeholders and partnerships with other sectors of society; participation as a mere formality; and members of the Higher Councils acting as extensions of the rector. These elements proved to be functional to the consolidation of managerial governance. Thus, our study showed that the coexistence of aspects from different conceptions of management can no longer be understood as a relationship of dispute, but rather as one of conformity to the neoliberal rationality underlying managerialism. Furthermore, the research pointed out that managerialism at Ufopa is entering a new phase, marked by the introduction of public governance shaped by the private conception of corporate governance. This reflects the totalizing character of capital, which, to circumvent the contradictions of its structural crisis, compels the State and its institutions—such as federal universities—to adjust to the needs of the system.

Keywords: university management; democratic management; managerialism; governance.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Atos pela educação criticam o Future-se	91
Figura 2 - Mobilização de estudantes e professores contra o Future-se.....	91
Figura 3 - Rejeição do Future-se pelas universidades	92
Figura 4 - Mobilizações contra a reforma administrativa.....	95
Figura 5 - Relação entre governança e gestão, segundo o TCU.....	131
Figura 6 - Cronologia da presença de universidades federais no oeste do Pará (1970-2010)	137
Figura 7 - Organograma da Ufopa.....	152
Figura 8 - Captura de tela do <i>chat</i> ao vivo de transmissão de reunião do Consun Ufopa.....	185
Figura 9 - Captura de tela da transmissão de reunião do Consun Ufopa.....	187
Figura 10 - Site da Secretaria-Geral dos Conselhos Superiores da Ufopa	190
Figura 11 - Página de divulgação de audiências e consultas públicas da Ufopa.....	191
Figura 12 - Busca no site institucional da Ufopa pela expressão “consulta pública”	192

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Estratégias de busca utilizadas na revisão sistemática de literatura.....	21
Quadro 2 - Diretrizes internacionais (1990-2017).....	59
Quadro 3 - Documentos nacionais (1988-2024)	61
Quadro 4 - Quadro comparativo das diferentes concepções de gestão pública.....	123
Quadro 5 - Documentos institucionais da Ufopa (2012-2024)	133
Quadro 6 - Membros do Conselho Universitário da Ufopa participantes da pesquisa.....	136
Quadro 7 - Composição do Conselho Universitário da Ufopa	153
Quadro 8 - Categorias de análise dos dados das entrevistas e dos documentos da Ufopa	155
Quadro 9 - Síntese dos resultados da pesquisa	218

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Quantitativo de resultados e trabalhos selecionados na revisão sistemática.....	23
Tabela 2 - Evolução de indicadores acadêmicos e de pessoal da Ufopa (2009-2023).....	150

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AID	Associação Internacional de Desenvolvimento
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
Bird	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
Clad	Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento
CMES	Conferência Mundial sobre Ensino Superior
Conae	Conferência Nacional de Educação
Consad	Conselho Superior de Administração
Consecom	Conselho Comunitário
Consepe	Conselho Superior de Ensino, Pesquisa e Extensão
Consun	Conselho Universitário
EC	Emenda Constitucional
EIAPP	Conselho Acadêmico Assessor da Escola Ibero-americana de Administração e Políticas Públicas
EMI	Exposição de Motivos Interministerial
Enap	Escola Nacional de Administração Pública
Fadesp	Fundação de Amparo e Desenvolvimento da Pesquisa
FGV	Fundação Getúlio Vargas
Fies	Fundo de Financiamento Estudantil
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
ICSID	Centro Internacional para a Arbitragem de Disputas sobre Investimentos/ <i>International Centre for Settlement of Investment Disputes</i>
IFC	Corporação Financeira Internacional/ <i>International Finance Corporation</i>
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
Miga	Multilateral de Garantia de Investimentos/ <i>Multilateral Investment Guarantee Agency</i>
MRN	Mineração Rio do Norte
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
Parfor	Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica

PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PDU	Plano de Desenvolvimento da Unidade
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
PNE	Plano Nacional de Educação
PNI	Projeto Norte de Interiorização
PPP	Parceria Público-Privada
Proplan	Pró-Reitoria de Planejamento
RAE	Reunião de Avaliação Estratégica
Reuni	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
Sege	Secretaria dos Conselhos Superiores
Sesc	Serviço Social do Comércio
SIC	Serviço de Informações ao Cidadão
SIG	Sistema Integrado de Gestão
Sindufopa	Seção Sindical dos Docentes da Universidade Federal do Oeste do Pará - Andes - SN
Sudam	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
TAE	Técnico-Administrativo em Educação
TCU	Tribunal de Contas da União
Udesc	Universidade para o Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina
UES	União dos Estudantes de Ensino Superior de Santarém
UFF	Universidade Federal Fluminense
Ufopa	Universidade Federal do Oeste do Pará
UFPA	Universidade Federal do Pará
Ufra	Universidade Federal Rural da Amazônia
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
Unesco	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	17
2	A CRISE ESTRUTURAL DO CAPITAL E A GESTÃO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS	33
2.1	CAPITAL E ESTADO: REVISITANDO CONCEITOS	34
2.2	A CRISE ESTRUTURAL DO SISTEMA DO CAPITAL E O PAPEL DO ESTADO	45
2.3	TRAJETÓRIA DAS DIRETRIZES INTERNACIONAIS E POLÍTICAS NACIONAIS PARA A GESTÃO UNIVERSITÁRIA (1990-2024)	59
2.4	NOVAS REFORMAS EM PERSPECTIVA	87
2.4.1	Proposta do Programa Future-se	87
2.4.2	Proposta de reforma administrativa	92
3	GESTÃO UNIVERSITÁRIA: CONCEPÇÕES E CONFIGURAÇÕES	97
3.1	CONCEPÇÕES DE GESTÃO PÚBLICA MATERIALIZADAS NA EDUCAÇÃO ...	97
3.1.1	Gestão patrimonialista.....	98
3.1.2	Gestão burocrática.....	99
3.1.3	Gestão gerencial	102
3.1.4	Gestão democrática	111
3.2	GOVERNANÇA: DAS CORPORações PARA O SETOR PÚBLICO	124
3.2.1	Governança corporativa	124
3.2.2	Governança pública.....	128
4	GESTÃO UNIVERSITÁRIA NO CONSELHO UNIVERSITÁRIO DA UFOPA: (DES)CENTRALIZAÇÃO, TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO	133
4.1	A HISTORICIDADE DA UFOPA: ORIGENS E IMPLEMENTAÇÃO (1970-2024)	137
4.1.1	A presença de diferentes universidades federais no oeste do Pará (1970-2010)	138
4.1.2	A criação de uma universidade com sede em Santarém: mobilizações e trâmites legais (1980-2009)	143
4.1.3	Ufopa: implantação e consolidação (2010-2024)	144
4.1.4	A estrutura organizacional e o Conselho Universitário da Ufopa	151

4.2 ANÁLISE DA (DES)CENTRALIZAÇÃO, TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO UNIVERSITÁRIA NO ÂMBITO DO CONSUN UFOPA.....	155
4.2.1 Centralização/descentralização	156
4.2.2 Transparência	176
4.2.3 Participação	195
4.2.4 Síntese dos resultados da pesquisa.....	218
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	223
REFERÊNCIAS	232
APÊNDICES	253
ANEXOS	261

1 INTRODUÇÃO

As mudanças concretizadas no Brasil através da reforma do Estado de 1995 direcionaram a reestruturação da gestão de toda a Administração Pública, inclusive das universidades, bem como modificou o papel do Estado. Países dependentes¹, como o Brasil, no que tange à exigência de uma regulação social que vise modernizar e desburocratizar o aparelho estatal, são influenciados por organismos internacionais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) (Santos, 2014). Entre esses organismos também estão a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), o Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (Clad) e a Organização Mundial do Comércio (OMC).

Esses organismos orientam a implementação de reformas que visam preparar a educação superior para priorizar o atendimento às demandas do mercado. Nesse processo, eles têm emitido diretrizes induzindo a adoção de uma gestão inspirada na forma de gestão das empresas privadas, sob a justificativa de que, assim, as instituições alcançarão a eficiência (relação custo-benefício, otimização dos recursos). No capitalismo, “as instituições públicas precisam ser competentes, eficientes e produzir resultados como qualquer organização mercadológica, absorvendo e disseminando um produtivismo crescente” (Santos, 2014, p. 465), bem como mantêm a hierarquização do poder, na qual a participação nos processos decisórios ocorre de forma desigual, ou seja, há participação, porém sem a distribuição do poder.

A necessidade de implementação das mudanças propostas pelos organismos internacionais se deve à crise estrutural do capital, que, a partir da década de 1970, culminou em um novo modo de produção, a acumulação flexível (Dardot; Laval, 2016; Harvey, 2011; Mészáros, 2011). Para enfrentamento da crise, inicia-se uma série de mudanças que perpassam, inclusive, o setor público, o qual é induzido a implementar uma gestão que reflete os ideais neoliberais, segundo os quais a máquina pública é mal administrada e a forma ideal de gestão é a empresarial (Araújo; Castro, 2011).

A gestão² é a racionalização de recursos visando atingir determinados fins (Paro, 2012), é o processo de dirigir e tomar decisões considerando os recursos disponíveis e as necessidades do ambiente (Cattani; Holzmann, 2011). No campo dos estudos sobre gestão na área da

¹ “O Estado nas economias dependentes está marcado por relações desiguais de poder que limitam o exercício de sua soberania frente a outras formações econômico-sociais a que está submetido” (Brettas, 2047, p. 55).

² Com base em Paro (2016), concebemos, neste trabalho, o termo “gestão” como sinônimo de “administração”.

Educação, existem os trabalhos concentrados na gestão educacional e outros na gestão escolar. A primeira diz respeito ao nível dos sistemas de ensino, enquanto a segunda trata das instituições de ensino. A gestão educacional engloba uma ampla gama de ações conduzidas pelas diferentes esferas governamentais, tanto as compartilhadas na oferta do ensino quanto as iniciativas em suas áreas de atuação exclusivas. Já a gestão escolar concentra-se no âmbito das instituições de ensino e trata das tarefas de sua responsabilidade (Vieira, 2007).

Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), a educação escolar se refere àquela ofertada tanto na educação básica quanto na educação superior, sendo aquela “que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias” (Brasil, 1996, Art. 1º, § 1º). Entretanto, autores que abordam a gestão das instituições de ensino (Cury, 2002; Libâneo, 2015; Paro, 2012; Vieira, 2007) empregam o termo “gestão escolar” mais comumente para a gestão conduzida no âmbito das instituições que ofertam a educação básica. Já a gestão das instituições que ofertam a educação superior e que se configuram como universidade é frequentemente designada pelo termo “gestão universitária” (Almeida, 2014; Almeida *et al.*, 2016; Amaral, 2017; Andrade, 2020; Farias, 2005; Horiye, 2018; Lara, 2018; Noletto, 2018; Paiva, 2016; Perardt; Burigo, 2016; Pereira, 2008; Ribeiro, 2013; Ribeiro, 2017a, 2017b; Vale, 1996). Assim, neste trabalho, adotamos a terminologia “gestão universitária” para designar o que autores como Cury (2002), Libâneo (2015), Paro (2012) e Vieira (2007) chamam de “gestão escolar”, a gestão das instituições de ensino, realizada no âmbito das universidades.

Segundo Paro (2012), a gestão é resultado de longo desenvolvimento histórico e carrega consigo as influências das contradições sociais e das disputas políticas que permeiam a sociedade. Ela é um instrumento que pode ser empregado tanto para conservar o *status quo* quanto para promover a transformação social, isso depende do objetivo que se propõe a alcançar. Assim, pode assumir diferentes configurações.

Em se tratando de uma instituição pública de ensino, é necessário considerar o que a carta magna do país estabelece como objetivo a ser alcançado com a educação: visar “ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (Brasil, 1988, Art. 205). Para atingir esse objetivo, a Constituição estabelece que a educação deve se basear, entre outros princípios, na “gestão democrática do ensino público, na forma da lei” (Brasil, 1988, art. 206, inc. VI).

Entretanto, as políticas públicas³ educacionais brasileiras se inserem num contexto maior, além do nacional, articulam-se com diretrizes de organismos internacionais, os quais ao longo de décadas vêm dando orientações para a formulação dessas políticas. Dessa forma, um documento importante que se situa nesse contexto é o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), emitido em 1995.

O PDRAE apresenta três formas de gestão pública: a patrimonialista (em superação pela burocrática); a burocrática e a gerencial, sendo esta última tratada como solução para combater os resquícios da primeira e romper com a segunda, sob a justificativa de “defender o Estado enquanto *res publica*, enquanto coisa pública, enquanto patrimônio que, sendo público, é de todos e para todos” (Brasil, 1995, p. 14).

No patrimonialismo, havia a centralização profunda de poder (Marcelino, 1988), a Administração Pública era considerada um negócio do rei, o monarca era o verdadeiro detentor das atribuições do cargo público e o servidor público era somente sua representação secundária. A resistência à autoridade do soberano era vista como traição (Faoro, 2001). Uma de suas principais características era o sigilo no tratamento dos assuntos públicos (Lopes, 2007). Ainda, predominava na gestão patrimonialista o clientelismo, dessa maneira, a concessão de cargos públicos ocorria como troca de favores, desconsiderando a responsabilidade pública. Não se fazia distinção clara entre o interesse público e o interesse privado (Ramos, 2008).

A gestão burocrática, visando combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista, tem o foco no controle rigoroso sobre os processos e sobre a forma de ingresso nos cargos públicos (Matias-Pereira, 2014). Fundamentada no formalismo, é caracterizada pela valorização de registros documentais (Weber, 1999), por competências oficiais estabelecidas em normativas e pela rígida hierarquia de cargos e instâncias (Weber, 2012). Também é orientada pelos princípios da impessoalidade, no que tange à relação entre os membros da organização e entre estes e o público externo, e do profissionalismo, que admite o mérito como parâmetro de justiça e classificação (Secchi, 2009).

A gestão pública gerencial é inspirada no setor empresarial privado, sua finalidade é adaptar ferramentas e práticas desse setor para a administração pública, ela tem foco nos resultados (eficácia) e na otimização dos recursos (eficiência) (Matias-Pereira, 2014). A participação dos usuários na gestão ocorre com a exigência de melhorias (Adrião, 2006). Entre suas principais características estão também a delegação de responsabilidades e a

³ Políticas públicas são ações e programas implementados e mantidos pelo Estado, direcionados para determinados setores da sociedade (Höfling, 2001). Assim, as políticas públicas educacionais são ações e programas do Estado voltados para a área da educação.

desresponsabilização do Estado (Araújo; Castro, 2011). Além disso, dá ênfase à *accountability*, que diz respeito a prestar conta de resultados e promover maior transparência e divulgação das políticas públicas (Matias-Pereira, 2014). Conforme o PDRAE, ela busca superar a gestão burocrática, embora não negue todos os seus princípios — é o caso do interesse público, da impessoalidade e do profissionalismo.

Conforme analisam Araújo e Castro (2011), ao mesmo tempo que confere maior transparência ao serviço público e maior responsabilidade aos gestores, a gestão gerencial estimula parcerias com o setor privado, transferindo para a iniciativa privada a responsabilidade pela execução de políticas sociais. Em nome da racionalidade de recursos, busca produzir cada vez mais com cada vez menos recursos, colocando em risco a qualidade e direcionando para a precariedade, pois a qualidade, nessa forma de gestão, é definida por indicadores de desempenho.

A gestão democrática da educação, por fim, preconizada pela Constituição Federal em 1988, “é, ao mesmo tempo, transparência e impessoalidade, autonomia e participação, liderança e trabalho coletivo, representatividade e competência” (Cury, 2002, p. 173). Ela é tanto processo de aprendizado quanto de engajamento político, visa rever as estruturas autoritárias de poder que persistem nas relações sociais nas práticas educativas (Dourado, 2006). Entretanto, a gestão democrática não é um processo acabado, sua busca deve ser contínua (Santos, 2017). Para que ela se efetive, é necessária a participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão (Macedo, 2008), bem como a socialização do poder, de modo a propiciar a participação coletiva (Veiga, 2013). Assim, ela consiste num elo entre o indivíduo e o colegiado, entre a tomada de decisão e a participação, tendo como método e fundamento o diálogo (Cury, 2002). Trata-se de uma gestão compartilhada, realizada em colaboração com a sociedade.

Situada nos campos da educação e da gestão pública, a gestão universitária no ensino público traz consigo características peculiares e complexas, em razão da própria natureza diferenciada que a Constituição Federal confere às universidades, as quais “gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” (Brasil, 1988, Art. 207). Além disso, a gestão das universidades públicas, sobretudo federais, é perpassada por uma correlação de forças opostas. De um lado, essas instituições se situam no contexto capitalista neoliberal, que requer o atendimento a demandas do capital, como maior eficiência, otimização de recursos e maximização de resultados, próprias da gestão gerencial, de outro, há a determinação constitucional de construção de uma gestão democrática.

A revisão sistemática de literatura possibilitou identificar os últimos desenvolvimentos sobre o tema no período de 1995 a 2024. Foram encontrados 21 estudos empíricos que analisam as concepções de gestão presentes nas universidades públicas, os quais estão predominantemente concentrados nas áreas da Administração, com 9 (nove) trabalhos, e da Educação, com 11 (onze) trabalhos. Somente 1 (um) estudo foi realizado na área da Geografia. A revisão sistemática de literatura é um tipo de estudo de dados bibliográficos que segue um rigor metodológico no processo de seleção da bibliografia que irá compor o *corpus* de análise, sendo delineada a partir de um protocolo específico. Atallah e Castro (1998) propõem que a revisão sistemática siga um protocolo de sete passos. No passo 1, formulação da pergunta, questionamos: quais formas de gestão têm se evidenciado nas universidades públicas brasileiras e de que forma estão relacionadas?

Em seguida, no passo 2, localização e seleção dos estudos, escolhemos os diretórios Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) e Google Acadêmico para realização de seis buscas, sendo três em cada diretório. Também selecionamos os descritores “modelo de gestão” e “gestão universitária” (e seus sinônimos), em razão destes terem facilitado a localização dos trabalhos de acordo com nosso objetivo. Na BDTD, utilizamos os filtros que a plataforma disponibiliza, descritos entre parênteses no Quadro 1. No Google Acadêmico, em razão da vasta quantidade de trabalhos sobre universidades privadas e estrangeiras, acrescentamos os descritores “pública” e “Brasil” para filtragem, e utilizamos para otimização da busca nesta ferramenta os operadores *booleanos* “and” e “aspas”.

Quadro 1 - Estratégias de busca utilizadas na revisão sistemática de literatura

BUSCAS	CRUZAMENTOS	DIRETÓRIOS
1	modelo de gestão (todos os campos) gestão universitária (todos os campos) gestão (título).	BDTD
2	modelo de gestão (todos os campos) educação superior (todos os campos) gestão (título)	BDTD
3	modelo de gestão (todos os campos) ensino superior (todos os campos) gestão (título)	BDTD
4	“modelo de gestão” and “gestão universitária” and pública and Brasil	Google Acadêmico
5	“modelo de gestão” and “gestão da educação superior” and pública and Brasil	Google Acadêmico
6	“modelo de gestão” and “gestão do ensino superior” and pública and Brasil	Google Acadêmico

Fonte: elaboração própria.

Ainda no passo 2, adotamos os seguintes critérios de inclusão para seleção dos trabalhos: a) lócus de pesquisa: universidades públicas brasileiras; b) objetivo: deve ter relação com o tema investigado, ou seja, analisa a gestão da universidade pública brasileira abordando

as diferentes formas de gestão pública; c) disponibilidade dos trabalhos: acesso livre; d) tipo de estudo: empírico; e) data de publicação: a partir de 1995, em virtude de ser o ano em que o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado foi publicado.

Os resultados das buscas foram tabulados em planilha do Excel, a fim de possibilitar a checagem dos trabalhos repetidos na mesma busca ou em buscas anteriores. Na leitura dos títulos e resumos⁴ (primeira leitura), foram excluídos os trabalhos que são: a) parte de teses e dissertações já selecionadas no levantamento realizado na BDTD (no caso de artigos); b) repetidos na mesma busca ou em buscas anteriores; c) Trabalhos de Conclusão de Curso de graduação; e) trabalhos que analisam a gestão de somente um setor da universidade.

Posteriormente, no passo 3, avaliação crítica dos estudos, os trabalhos selecionados foram elencados em nova planilha de Excel, denominada “avaliação dos juízes”, contendo os critérios de inclusão, a qual foi enviada para uma avaliadora, que é pesquisadora do tema da gestão universitária. Este procedimento constitui-se um teste de relevância, passo importante na revisão sistemática, em que um ou mais juízes julgam se os trabalhos estão nos critérios de inclusão, concordando ou não com a seleção. Nesta etapa, de 28 trabalhos empíricos previamente selecionados conforme os critérios de inclusão, foi analisado que somente 18 trabalhos realmente se enquadram em todos os critérios de inclusão.

No passo 4, coleta de dados, fizemos a leitura integral dos trabalhos, em que emergiram as categorias de análise. Em seguida, no passo 5, apresentamos e analisamos os dados, com auxílio de planilha no Excel, em que foram tabuladas as informações sobre os aspectos gerais e metodológicos dos trabalhos (título, ano de publicação, autores, tipo de trabalho, lócus, técnica de análise dos dados, tipo de estudo e abordagem), bem como sobre os principais resultados, que foram tratados utilizando-se a técnica de análise de conteúdo de Bardin (2016).

A partir de então, fizemos a interpretação dos dados, passo 6. Por fim, o passo 7, que se refere à melhora e atualização da revisão, foi realizado em dezembro de 2024. Na BDTD, a estratégia utilizada para atualização foi realizar novamente as buscas, tabular em planilha do Excel ordenando alfabeticamente os títulos dos trabalhos encontrados e comparar com a planilha do primeiro levantamento para identificação dos novos resultados. Foram encontrados 443 novos resultados (referentes às buscas 1 a 3), dos quais 2 (dois) foram selecionados. Também utilizamos a ferramenta Alertas do Google Acadêmico, cujas buscas foram atualizadas automaticamente pelo diretório e os resultados enviados por e-mail. Ao todo, foram obtidos 705 novos resultados nesse diretório (referentes às buscas 4 a 6), dos quais 1 (um) estudo foi

⁴ Alguns resumos não traziam os principais resultados e a metodologia, imprescindíveis para este estudo, sendo necessário buscar essas informações ao longo de todo o trabalho.

selecionado. Dessa forma, nesse momento de atualização, 3 (três) novos trabalhos se enquadraram nos critérios de inclusão, totalizando 21 estudos empíricos. Os trabalhos selecionados estão listados no Apêndice A, em que foram organizadas em quadro as informações sobre título, ano, autores, tipo de trabalho e repositório/revista. Os quantitativos dos resultados em cada busca e os obtidos após as etapas de avaliação pela juíza e de atualização estão apresentados na Tabela 1.

Tabela 1 - Quantitativo de resultados e trabalhos selecionados na revisão sistemática

BUSCA	RESULTADOS	SELECIONADOS	APÓS ATUALIZAÇÃO
1	94	5	7
2	199	0	0
3	287	0	0
4	2.175	12	13
5	558	1	1
6	280	0	0
TOTAL	3.593	18	21

Fonte: elaboração própria.

Os resultados mais significativos mostraram como tem se configurado a gestão das universidades analisadas⁵. Dos 21 trabalhos selecionados, a gestão gerencial apareceu como predominante em 8 (oito) trabalhos (Amaral, 2017; Farias, 2005; Horiye, 2018; Lara, 2018; Melo *et al.*, 2012; Noletto, 2018; Pereira, 2008; Ribeiro, 2013). Ainda, 4 (quatro) estudos identificaram um hibridismo quanto aos aspectos que prevalecem na gestão, sendo predominantes a gestão gerencial e a burocrática (Melo *et al.*, 2012) e a gerencial e a democrática (Horiye, 2018; Lara, 2018; Silveira, 2022). Esses dados revelaram o avanço do gerencialismo nas instituições examinadas.

Ainda, 19 trabalhos evidenciaram a coexistência de aspectos de diferentes formas de gestão. Entre estes, observamos que alguns autores somente apontam a característica híbrida da gestão universitária, mas não abordam a relação entre as diferentes formas de gestão (Andrade, 2020; Barbosa *et al.*, 2020; Bernardes *et al.* 2023; Evangelista, 2024; Horiye, 2018; Lara, 2018; Melo *et al.*, 2012; Noletto, 2018; Paiva, 2016; Pereira, 2008; Silveira, 2022; Vale, 1996). Outros autores, que analisam essa relação, mencionam a existência de uma disputa entre as diferentes concepções, abordando a oposição e as tensões entre eles (Almeida, 2014; Almeida *et al.* 2016; Amaral, 2017; Farias, 2005; Ribeiro, 2013; Ribeiro, 2017a; Souza; Silva, 2007).

⁵ A versão ampliada desta revisão sistemática de literatura está publicada na Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAAE). DOI: <https://doi.org/10.21573/vol40n12024.131944>.

No entanto, em estudo recente, Lima (2024), ao tratar da realidade vivenciada pelas universidades de Portugal, trouxe a reflexão de que o complexo processo de hibridização da gestão das instituições de ensino superior públicas, identificado em diversos países, é sustentado pela ideologia gerencialista. O autor nos levou a questionar a ideia de disputa efetiva, sugerindo que a predominância do gerencialismo pode absorver, além de aspectos da gestão burocrática, também elementos democráticos, burocráticos e até mesmo patrimonialistas, resultando em um cenário de hegemonia gerencialista disfarçada de embate entre diferentes concepções de gestão.

Segundo esse autor, está se efetivando uma pós-democracia, caracterizada pela implementação de “mínimos democráticos” em coexistência com a passividade e fragilidade da participação e da cidadania. A participação é cada vez mais limitada, e a eleição de reitores por um colégio eleitoral amplo, em alguns contextos, enfrenta resistência. Na pós-democracia a estrutura organizacional é fortemente hierarquizada e emergem novos mecanismos de controle e fiscalização, intensificados pelo subfinanciamento recorrente da educação pública, pela precarização e desprofissionalização do trabalho docente e pela indução de uma competitividade exacerbada.

Isso pode minar as possibilidades de construção de relações baseadas na cooperação e na solidariedade. O que impera é uma gestão baseada em indicadores quantitativos, cenário que despolitiza as instituições de ensino superior. Dessa forma, analisamos que aspectos mínimos democráticos que ainda existem nas universidades podem colaborar para a construção de uma percepção de democracia (aparência), mas não contribuem para a construção da gestão democrática, e sim fortalecem uma concepção de gestão cada vez mais conformada à lógica empresarial privada de gestão.

Ainda, Lima (2024) enfatiza que, apesar de ser apresentado como pós-burocrático, o gerencialismo se traduz na intensificação de determinadas características da burocracia weberiana, ligada à autoridade racional-legal, bem como no aprofundamento de aspectos menos racionais, aproximando-se da concepção pejorativa de burocracia, que não responde às necessidades institucionais e sociais. Dessa forma, em vez de superação da burocracia, há o seu aprofundamento, conformado à lógica gerencialista, caracterizada por alto grau de formalização e racionalização, com redução dos princípios democráticos, como a autonomia docente, enquanto confere maior autonomia institucional aos gestores de maior nível hierárquico e seus assessores.

O autor ainda acrescenta que, na adesão ao gerencialismo, o reitor passa a ser concebido como um “CEO” (do inglês: *Chief Executive Officer*/diretor-executivo), munido de uma equipe

composta por gestores de alto e médio escalão, sustentada por relação de confiança, com reconhecido “direito de gerir” a instituição com ampla autonomia decisória, sendo sua atuação avaliada por meio de novos mecanismos de prestação de contas e de fiscalização. Como consequência disso, há uma acentuada concentração de poder na reitoria, acompanhada da fragilidade do contraditório, sob a justificativa de garantir a sustentabilidade da instituição em um ambiente competitivo (Lima, 2024). Interpretamos tal característica gerencialista como incorporação de um aspecto do patrimonialismo, em que o poder é profundamente centralizado, haja vista que o reitor se torna uma espécie de monarca.

Horiye (2018, p. 138), ao final do seu estudo, já reconhecia que ainda “é necessário compreender as relações entre as concepções de gestão e os interesses por detrás de seus discursos”. Nesse sentido, torna-se relevante investigar empiricamente a gestão das universidades públicas, com o fim de entender como aspectos de diferentes concepções de gestão se articulam, se há espaço para resistências reais ou se esses elementos estão conformados e dão sustentação à perspectiva gerencialista.

Além disso, o Clad (1999, p. 131), em seu documento orientador da reforma gerencial, afirma que “primordialmente, as funções que podem ser realizadas pelos governos subnacionais e que antes estavam centralizadas devem ser descentralizadas” e que “essa medida busca não somente ganhos de eficiência e efetividade, mas também aumentar a fiscalização e o controle social dos cidadãos sobre as políticas públicas”. A esse direcionamento basilar na reforma do Estado subjazem três categorias: a descentralização, a transparência e a participação, que ganham destaque na implementação da gestão gerencial. Isso instiga a realização de estudos que enfoquem essas três dimensões. Na seção 3, explanamos sobre esses conceitos e os sentidos que assumem em diferentes concepções de gestão. Ainda, conforme Figueiredo (2019), em razão de esse organismo estabelecer estreita relação com o governo federal, foi pertinente realizar esta investigação no âmbito das universidades federais.

Na literatura levantada, foi possível identificar que a Universidade Federal do Oeste do Pará (Ufopa) ainda não foi contemplada em estudos que versam sobre o tema em questão. Trata-se de uma universidade pública criada pela Lei Federal nº 12.085, de 5 de novembro de 2009, por desmembramento da Universidade Federal Rural da Amazônia (Ufra) e da Universidade Federal do Pará (UFPA), através do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) (Ufopa, 2023a). Sua criação representou o atendimento aos anseios locais, que questionavam o fato de as universidades federais da região oeste do Pará terem a sua gestão centralizada em Belém, no caso da Ufra (Sousa, 2019) e da UFPA (Carvalho, 2014). Essa instituição, de acordo com seu Estatuto, tem como princípios “gestão democrática,

descentralizada e transparente, baseada na colegialidade e representatividade das categorias que compõem a comunidade universitária” (Ufopa, 2013a, Art. 5º, inciso I), por essa razão, consideramos a Ufopa um contexto adequado para a realização desta pesquisa, que enfoca as dimensões de descentralização, transparência e participação.

A Ufopa é uma instituição composta por uma comunidade acadêmica constituída por grupos étnicos diversos, de diversas regiões do país, de zonas rurais ou urbanas, bem como se situa em uma região cuja riqueza natural é centro de diversos conflitos sociais e ambientais. Está localizada na Amazônia, no oeste do Pará, território entrelaçado por especificidades relacionadas à economia (como exemplo, o agronegócio da soja e empreendimentos hidrelétricos), à significativa presença de povos tradicionais e indígenas e aos recursos naturais (como o aquífero de Alter do Chão e minérios), os quais diferenciam a região, bem como a tornam centro de conflitos. Em um contexto como esse, a gestão democrática torna-se ainda mais necessária, pois esta busca problematizar as estruturas de poder, assumir compromisso com a transformação social visando à igualdade de oportunidade e participação social. Portanto, esta pesquisa também tem relevância social.

Ainda, a Ufopa está sujeita aos determinantes estruturais que também impactam outras universidades brasileiras, pois todas estão assentadas no contexto capitalista, em que o Estado é neoliberal. E, conforme afirma Paro (2016), mesmo considerando as particularidades de uma instituição de ensino específica, sua análise é necessária para a compreensão da rede de ensino. Essa universidade é instituição com sete *campi* em funcionamento, presentes em municípios das mesorregiões do Baixo Amazonas (Santarém, Alenquer, Juruti, Monte Alegre, Óbidos e Oriximiná) e do Sudoeste Paraense (Itaituba), com a sede localizada em Santarém, onde há duas unidades — Unidade Tapajós (antiga Ufra) e Unidade Rondon (antiga UFPA).

Para este estudo, optamos por realizar um recorte no âmbito do Conselho Universitário (Consun), pois esse órgão colegiado tem como atribuição a tomada de decisões que afetam toda a universidade. O Consun se situa na Administração Superior. Esta é formada, além dos Conselhos Superiores, pela Reitoria, Vice-Reitoria, pelas Pró-Reitorias e pela Procuradoria-Geral. A Administração Superior da Ufopa é responsável “pela superintendência e definição de políticas gerais da Universidade, referentes às matérias acadêmicas e à administração, em estreita interação com os demais órgãos universitários” (Ufopa, 2013a, p. 7)⁶. A apresentação detalhada da Ufopa e do seu Conselho Universitário é feita na seção 3 desta tese.

⁶ Na seção 4, referente à análise dos dados, apresentamos o Consun de forma mais detalhada, momento em que descrevemos e analisamos a organização desse órgão colegiado.

Como recorte temporal, estabelecemos o período de 2012 a 2024, em virtude da necessidade de investigar diferentes Planos de Desenvolvimento Institucional (PDI): 2012-2016 (o primeiro PDI da Ufopa); 2019-2023 e 2024-2031 (vigente). Conforme o Relatório de Avaliação do Desenvolvimento do PDI 2012-2016, o segundo PDI da Ufopa teria a vigência 2017-2021, no entanto, o novo PDI só foi aprovado em 2019, tendo a vigência 2019-2023.

A opção por estudar os Planos de Desenvolvimento Institucionais se deve ao fato de que esses documentos “são uma forte referência para as instituições, pois neles estão ditas e oficializadas as principais preocupações da gestão no cumprimento da missão da educação superior” (Ribeiro, 2017b, p. 375), materializando-se, assim, como um importante regulamento geral. Nesse sentido, também estudamos resoluções emitidas pelo Consun e pelos Conselhos Superiores que fazem parte de sua composição, além de portarias da Reitoria e outros regulamentos gerais da universidade, que norteiam as decisões do Consun.

Sendo assim, este estudo buscou responder à seguinte questão central: como se configura a gestão universitária no âmbito do Conselho Universitário da Ufopa e seus regulamentos gerais, no período de 2012 a 2024, considerando as dimensões de descentralização, transparência e participação no contexto da crise estrutural do capital? Dessa pergunta-problema, decorreram questionamentos que ajudaram a nortear esta investigação. Como o contexto contraditório da crise estrutural do capital afeta a configuração da gestão das universidades federais? De que forma as características e contradições das diferentes formas de gestão pública e das concepções de governança impactam a gestão das universidades federais? De que maneira aspectos de diferentes concepções de gestão se articulam nas dimensões de descentralização, transparência e participação, especialmente no âmbito do Conselho Universitário e regulamentos gerais da Ufopa? Ao responder a essas indagações, buscamos contribuir para uma compreensão mais aprofundada sobre o tema, identificando políticas e práticas que podem favorecer ou prejudicar a luta pela democratização da gestão.

A relevância desta pesquisa reside em contribuir para o avanço da compreensão sobre a gestão das universidades federais, em especial a respeito de como as práticas relacionadas à participação, à descentralização e à transparência, em diferentes concepções de gestão, se relacionam na dinâmica complexa dessas instituições. Assim, os resultados podem subsidiar, além de estudos futuros, práticas comprometidas com a gestão democrática, pois poderão fornecer suporte para o trabalho dos sujeitos envolvidos na gestão universitária, propiciando-lhes ampliar o conhecimento sobre a realidade da universidade nos contextos particular e universal em que se situa. Nesse sentido, ao fornecer dados para a reflexão sobre o cenário

atual, pode colaborar para a proposição de caminhos de resistências contra o avanço do gerencialismo e sua lógica neoliberal, privatizante e antidemocrática.

Além disso, esta pesquisa foi pensada a partir de um incômodo profissional, visto que a experiência como assistente em administração na Universidade Federal do Oeste do Pará (Ufopa) instigou a busca por conhecimento sobre temáticas que envolvem a gestão universitária. Pela atribuição de exercer a representação da categoria técnico-administrativa em órgãos colegiados e compor comissões que fazem parte dos processos de tomada de decisão sobre os rumos da universidade, realizar este estudo foi primordial. Ele possibilitou compreender as contradições inerentes à realidade da gestão das universidades federais, que está em movimento dialético constante de interação com o contexto social, político e econômico.

O objetivo geral desta pesquisa foi investigar a gestão universitária no âmbito do Conselho Universitário da Ufopa e seus regulamentos gerais, no período de 2012 a 2024, considerando as dimensões de descentralização, transparência e participação no contexto da crise estrutural do capital. Com vistas a alcançá-lo, definimos os seguintes objetivos específicos: a) refletir como o contexto contraditório da crise estrutural do capital afeta a configuração da gestão das universidades federais; b) apreender as características e contradições das diferentes formas de gestão pública e das concepções de governança e suas implicações para a gestão das universidades federais; c) analisar como aspectos de diferentes concepções de gestão se articulam nas dimensões de descentralização, transparência e participação, especialmente no âmbito do Conselho Universitário e regulamentos gerais da Ufopa. Esperamos, com esta pesquisa, contribuir para uma compreensão mais aprofundada sobre o tema, identificando políticas e práticas que podem favorecer ou prejudicar a democratização da gestão.

Para a realização deste estudo, empregamos o método materialista histórico-dialético, pois partirá de “pressupostos reais, de que só se pode abstrair na imaginação” (Marx; Engels, 2007, p. 86). Os sujeitos da pesquisa “são os indivíduos reais, sua ação e suas condições materiais de vida, tanto aquelas por eles já encontradas como as produzidas por sua própria ação” (Marx; Engels, 2007, p. 86-87). Assim, compreendemos a realidade concreta como “síntese de múltiplas determinações, portanto, unidade da diversidade. Por essa razão, o concreto aparece no pensamento como processo da síntese, como resultado, não como ponto de partida” (Marx, 2011, local. 47). Dessa forma, esta investigação não considerará a gestão universitária isoladamente, mas visa estudá-la a partir de diversos fatores que a perpassam

(econômicos, políticos e sociais), a fim de chegar a uma compreensão mais completa a seu respeito.

Consideraremos, então, as seguintes categorias metodológicas: totalidade, contradição e mediação. A totalidade é a relação dialética entre um processo particular e outros processos mais amplos. Ela diz respeito à conexão indissociável do objeto de estudo com as relações sociais. Já a contradição se refere aos conflitos existentes no desenvolvimento da realidade, trata-se da existência das coisas e dos seus contrários (a negação delas), numa determinação mútua. Sua importância está em revelar tendências que não estão aparentes na realidade, as quais atuam como mediação entre o possível e a sua concretização. A mediação, por sua vez, considera a relação de reciprocidade dialética e contraditória entre os contrários, admitindo o ser humano como aquele que age sobre a natureza, e os produtos dessa ação se constituem formas de mediação no relacionamento dos seres humanos com o mundo e com os outros (Cury, 2000).

Concebemos, assim, que a gestão universitária é resultado de uma série de fatores que interagem entre si (unidade da diversidade), constituindo a totalidade desse objeto. Para estudar a gestão da Ufopa, é necessário situá-la em um contexto mais amplo, que envolve questões sociais, econômicas e políticas, e observar como essas questões influenciam a configuração da gestão. Ainda, a realidade concreta da gestão universitária está em constante transformação, permeada por contradições próprias do contexto histórico em que se situa, contradições estas que promovem essas transformações. Então, é relevante, neste estudo, identificar esses conflitos, especificamente nas universidades federais.

Tais conflitos derivam de projetos distintos de gestão, de um lado, o capitalista (hegemônico) de consolidar a gestão gerencial e, por outro lado, um que beneficia a classe trabalhadora, que diz respeito à efetivação da gestão democrática, que trabalha para a construção de uma educação socialmente referenciada. Nesse contexto, as políticas públicas educacionais implementadas atuam como mediadoras dos interesses de grupos distintos (classe capitalista e classe trabalhadora), que são contraditórios, promovendo mudanças que impactam a gestão universitária.

O desenvolvimento da presente investigação ocorreu por etapas. Na etapa inicial, realizamos estudos bibliográficos para a construção do referencial teórico e metodológico e a elaboração da questão central. Posteriormente, na coleta dos dados documentais, selecionamos publicações de organismos internacionais, políticas públicas brasileiras no âmbito do governo federal e documentos institucionais da Ufopa. Na coleta de campo, realizamos entrevistas semiestruturadas com membros do Consun. A opção por este instrumento se deveu ao volume

de dados que ele pode proporcionar (Bogdan; Biklen, 1994) e por conferir certa liberdade aos respondentes (Manzini, 1991). Na última etapa, realizamos a análise dos dados documentais e de campo orientada pelo método materialista histórico-dialético. Cabe ressaltar que a metodologia empregada se encontra pormenorizada na apresentação de cada seção correspondente às etapas da pesquisa. Dessa forma, o procedimento de escolha dos sujeitos entrevistados está detalhado na seção 4.

Com a realização deste estudo, entendemos que os organismos internacionais, a partir da década de 1990, têm contribuído para a reconfiguração da gestão universitária, incentivando cada vez mais a sua conformação à gestão gerencial, fundamentada na lógica mercantil, de cunho empresarial. No Brasil, tais orientações são recepcionadas na política pública nacional, perpassando pela legislação que rege as universidades federais.

Dessa forma, as universidades cada vez mais assumem pressupostos e práticas gerencialistas. Ainda que haja a presença de elementos democratizadores (eleição para cargos de direção, eleição para representação nos órgãos colegiados), na realidade concreta, o gerencialismo tem sido preponderante. É o que tem se comprovado em pesquisas sobre o tema, conforme visto na revisão sistemática de literatura.

Assim, defendemos a tese de que a coexistência de aspectos burocráticos, gerencialistas, democráticos e até patrimonialistas, mesmo com a resistência ao gerencialismo por parte de alguns sujeitos, pode não mais materializar uma relação de disputa entre diferentes formas de gestão. Na realidade concreta, esses diferentes aspectos não estão em relação de oposição no Conselho Universitário da Ufopa e seus regulamentos gerais, mas se tornam funcionalmente úteis para o fortalecimento do gerencialismo, ao legitimar sua implementação, ao mesmo tempo que confere uma aparência de democracia e conserva formas autoritárias de gestão. Isso sugere que elementos de diferentes concepções de gestão, inclusive os de gestão democrática, ainda subsistem nas universidades federais, como no caso específico da Ufopa, porque dão sustentação à hegemonia gerencialista ou não fazem frente a esta.

Esse hibridismo não ocorre por acaso, ele é reflexo de uma dinâmica de resposta à crise estrutural do capital, em que o Estado neoliberal reestrutura suas instituições, incluindo as universidades, para atender às exigências do mercado. Nesse contexto, o gerencialismo se materializa como uma estratégia que busca alinhar a gestão universitária à lógica neoliberal, privatizante, constituindo uma tarefa importante no projeto de privatização das universidades públicas, que interessa à acumulação capitalista em um cenário de crise permanente.

No Conselho Universitário da Ufopa, o contexto propício à concentração profunda de poder na Reitoria, possibilitada por meio de cooptação de votos dos representantes eleitos pelos

pares a partir da concessão de função gratificada ou cargo de direção, não só materializa um traço patrimonialista na gestão. Ele favorece o avanço do gerencialismo, ao enfraquecer o contraditório, fortalecer o gestor máximo da instituição, livrando a gestão de “interferências políticas” e “aumentando a autonomia dos gerentes”, concedendo, assim, ampla liberdade aos gestores para assegurar a exigência de resultados.

Além disso, a participação fundamentada no autoritarismo patrimonialista, em que membros que ingressam no Consun por indicação da Reitoria, sendo aqueles uma representação desta, dá sustentação ao gerencialismo, pois nessa configuração o(a) reitor(a) se torna um diretor-geral, como numa organização, concedendo-lhe ampla liberdade de gerir a universidade.

A burocracia manifestada na concentração de poder também é vantajosa à gestão gerencial. A centralização no *campus* sede pode ser vista como estratégica em virtude de seus resultados poderem ser mostrados mais rapidamente, já que a sede tem mais visibilidade, maior quantidade de pesquisadores e maior volume de atividades acadêmicas. O poder centralizado nos docentes se justifica em razão de estes serem enxergados como os principais responsáveis pelos resultados, ao desempenharem atribuições ligadas às atividades-fim da universidade, sofrendo as consequências de ter o seu trabalho cada vez mais controlado e a sua autonomia cada vez mais esvaziada. A concentração de poder no(a) reitor(a) conferida em norma, pela quantidade de membros de sua confiança com direito a voto no Consun, aproxima o gestor máximo da concepção privatista de “CEO” de uma organização, com amplos poderes para administrar.

Ainda, a participação burocrática de docentes, técnico-administrativos e discentes é mero cumprimento de um dispositivo normativo, não se traduz em uma influência de todos nos processos decisórios, haja vista a centralização do poder. Isso pode contribuir para a consolidação do gerencialismo, porque favorece a despolitização das instâncias de decisão, uma vez que a mobilização coletiva e política representa uma ameaça à ordem vigente.

Mecanismos democráticos de transparência, como o uso de tecnologias digitais usadas para compartilhamento de arquivos e outras informações entre os membros do Consun, sobretudo de desenvolvimento interno, possibilitam aos conselheiros a participação consciente nos processos deliberativos. Entretanto, também dão suporte à gestão gerencial, pois nesta a transparência é bastante enfatizada com a justificativa de garantir o combate à corrupção e tornar a gestão *accountable* (passível de prestar conta de resultados e de ser responsabilizada).

Esta tese está organizada em cinco seções; esta introdução; a seção 2, intitulada “A crise estrutural do capital e a gestão das universidades federais”, fruto de estudo teórico fundamentado principalmente em referências marxistas, o qual contribuiu para o entendimento

de como a crise estrutural do capital reverbera na configuração da gestão das universidades federais e o papel dos organismos internacionais e do Estado nesse processo; a seção 3, “Gestão universitária: concepções e configurações”, em que apresentamos o referencial teórico-conceitual sobre o objeto de estudo; a seção 4, “Gestão universitária no Conselho Universitário da Ufopa: (des)centralização, transparência e participação”, em que expomos a análise dos dados; e, por fim, as “Considerações finais”.

2 A CRISE ESTRUTURAL DO CAPITAL E A GESTÃO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS

Na presente seção, refletimos como o contexto contraditório da crise estrutural do capital afeta a configuração da gestão das universidades federais. Para isso, realizamos um estudo bibliográfico por meio de uma revisão narrativa de autores que versam sobre o tema, principalmente marxistas, bem como fizemos uma análise documental de políticas públicas federais implementadas a partir da reforma do Estado de 1995 e de diretrizes dos organismos internacionais que têm influenciado essas políticas. Esta reflexão nos permitiu compreender que, no contexto da crise estrutural, o Estado se consolidou como aliado do capital, colaborando para a manutenção do processo de acumulação. Isso reverbera no enfraquecimento das políticas públicas, em especial das educacionais, impactando a gestão das universidades federais, a qual é parte dessa totalidade. Essa dinâmica é mediada por organismos internacionais que incentivam a valorização da gestão empresarial, a flexibilização e despolitização da gestão universitária e a busca por recursos externos, comprometendo o caráter público e democrático dessas instituições.

Para essa discussão, fundamentamo-nos em Marx e Engels (2007), Marx (1996, 2008), Gramsci (2001, 2017), Mészáros (2011, 2015), Boron (2003), Harvey (2011) e Dardot e Laval (2016), que tratam sobre crise do capital, neoliberalismo e Estado, bem como em Azevedo e Catani (2020), Calderón, Pedro e Vargas (2011), Castro (2011), Castro e Santos (2021), Chaves (2009), Chaves, Guimarães e Reis (2022), Dourado (2016), Figueiredo (2019), Guimarães (2013), Leher (2021), Mancebo (2006), Maués (2019), Seki (2022) e Sguissardi (2020), que analisam a relação da política de gestão universitária com a crise do capital, enfatizando a materialização das orientações de organismos internacionais na reestruturação da gestão das universidades federais.

No levantamento documental, selecionamos os documentos emitidos pelos principais organismos internacionais (Banco Mundial, Clad, Unesco e OCDE), bem como políticas do governo federal e outros documentos nacionais. A escolha por analisar os documentos desses organismos se deve à revisão de literatura, que apontou a influência dos organismos internacionais na formulação das políticas públicas brasileiras de educação superior. Esta etapa foi importante para identificarmos de onde vêm os direcionamentos dados para a implantação das políticas públicas educacionais, em especial as que versam sobre a gestão universitária. Quanto aos documentos nacionais, foram escolhidos os que tratam diretamente da educação

superior em seu bojo ou versam sobre a gestão de todo o setor público federal, afetando as universidades.

2.1 CAPITAL E ESTADO: REVISITANDO CONCEITOS

Conforme Marx (1996), capital é o valor posto em circulação em busca de autovalorização e pode assumir a forma de dinheiro ou de mercadoria a depender da fase em que se encontra no processo de circulação. A diferença entre o dinheiro caracterizado como dinheiro propriamente dito e o dinheiro caracterizado como capital reside principalmente na forma de circulação. O dinheiro como dinheiro está na circulação direta de mercadorias, que envolve a transformação de mercadorias em dinheiro e a posterior transformação de dinheiro de volta em mercadorias (vender para comprar). No entanto, existe outra forma de circulação, que envolve a transformação de dinheiro em mercadorias e a nova transformação de mercadorias em dinheiro (comprar para vender), em que o dinheiro passa a ser capital.

Na primeira forma de circulação, os dois extremos (mercadoria) possuem o mesmo valor em termos quantitativos, mas em termos qualitativos possuem valores de uso distintos, a exemplo de grãos vendidos para comprar roupa, esse tipo de circulação se caracteriza pela troca de produtos. Na segunda forma, os dois extremos (dinheiro) têm valor de uso apagado, pois não são produtos que podem ser usados para satisfazer as necessidades humanas. Nesta segunda, não há diferença qualitativa, mas sim em termos quantitativos, pois do segundo extremo há mais dinheiro do que no primeiro, havendo, assim, um excedente de valor (mais-valia), uma valorização do valor original. É essa valorização, a partir da extração da mais-valia, que constitui o capital (Marx, 1996).

Enquanto na primeira forma de circulação (venda para compra) o objetivo final é a satisfação das necessidades humanas (valor de uso); na segunda forma (compra para venda), a valorização do capital é o objetivo em si, posto em circulação para gerar ainda mais valor num ciclo sem fim e nunca satisfatório de valorização. Na primeira forma de circulação, o dinheiro somente medeia a troca de mercadorias. Na segunda, mercadoria e dinheiro constituem as diferentes formas do valor posto em circulação em busca de valorização. O objetivo não é o lucro isolado, mas esse movimento infundável em busca de cada vez mais valorização (Marx, 1996).

Esse entendimento nos ajuda a analisar as dinâmicas existentes no âmbito da gestão universitária. Assim como na segunda forma de circulação, em que o dinheiro é investido com o intuito de gerar mais valor, as universidades federais se veem inseridas em um contexto no qual a busca por transformar tudo em mercadoria é constante. Dessa forma, a gestão dessas

universidades é reconfigurada a fim de se alinhar às exigências do capital, cujo objetivo primordial é a valorização do capital.

Mészáros (2011) afirma que a formação do sistema do capital coincide com a formação das mediações de segunda ordem. As mediações de primeira ordem são a regulação da atividade biológica reprodutiva e o controle populacional sustentável; regulação do trabalho; a definição de relações de troca adequadas; a organização, coordenação e controle de variadas atividades de reprodução sociometabólica; destinação racional dos recursos humanos e materiais disponíveis; e administração das normas sociais. São aquelas que ocorrem diretamente no processo de produção e reprodução material da vida. Nenhuma dessas mediações de primeira ordem requer, por si só, a existência de hierarquias de dominação e subordinação como uma estrutura indispensável para a reprodução sociometabólica.

Já as mediações de segunda ordem, resumidamente, consistem no núcleo familiar, nos meios de produção alienados, no dinheiro, nos propósitos de produção fetichistas, no trabalho separado do controle, no Estado subserviente ao capital e suas diversas formas no contexto global e o mercado mundial. Elas se desenvolvem a partir das relações de produção e das condições materiais de vida e prejudicam significativamente a concretização das mediações de primeira ordem, ao fazerem com que estas sejam modificadas a fim de se ajustarem às exigências do processo de expansão do sistema do capital. Por exemplo, a mediação primária de administração das normas sociais seria, *a priori*, exercida de forma democrática e visaria ao bem comum. Entretanto, assumem o caráter alienado do Estado moderno, cuja missão é determinar aos indivíduos a reprodução contínua do sistema do capital.

Devido às mediações de segunda ordem estarem ligadas e fortalecidas em um sistema coeso, fica quase impossível extinguir separadamente qualquer uma de suas estruturas ou incorporar, no sistema consistentemente organizado, fatores concorrentes novos e opostos à sua rede complexa de componentes que se reforçam mutuamente. E o Estado moderno é um componente tão significativo das mediações de segunda ordem do capital quanto todos os seus dispositivos e instituições estritamente econômicas juntos.

Depreendemos da análise de Mészáros (2011) que essa distinção entre mediações de primeira e segunda ordem é importante para compreendermos a complexidade do nosso objeto de estudo. O fato de o Estado ser subserviente ao capital, ao mercado mundial, influencia diretamente nas práticas de gestão das universidades federais, mantidas pelo Estado. Isso explica a dificuldade de implementar uma gestão efetivamente democrática, já que se contrapõe aos ditames capitalistas, por esta ter o social como primazia.

O autor ressalta ainda que o sistema do capital é incontrolável, pois se constituiu como a mais poderosa estrutura totalizadora e totalitária de controle, ao ponto de tudo ter que se ajustar ao sistema ou sucumbir caso não se ajuste. O sistema do capital submete tudo a seus critérios (saúde, comércio, educação, agricultura, arte, indústria), desde as menores unidades do sistema até os gigantes conglomerados empresariais transnacionais, das íntimas formas de relacionamento interpessoal até as complexas tomadas de decisão dos grandes monopólios empresariais, sempre em desfavor dos mais fracos. Sujeita rigidamente todas as funções de reprodução social, desde as relações de gênero e familiares até a produção material e artística, à demanda de sua própria expansão contínua e de reprodução ampliada.

O sistema do capital é pioneiro no que tange à sua função totalizadora, não há outro na história. Ainda que encontre resistência em algum lugar, não mede o grau de repressão ao impor sua função totalizadora. A sujeição ao capital exhibe duas formas, a estratificação social em classes abrangentes e opostas (capitalistas e classe trabalhadora) e o controle político total. O elo consolidador desses dois aspectos é a divisão social hierárquica do trabalho, necessária para garantir a separação entre produção e controle e sua atribuição a classes sociais distintas, preservando a estruturação da sociedade em classes opostas, vital para o sistema (Mészáros, 2011).

Diante do aspecto incontrolável do sistema do capital, capaz de subordinar todos os aspectos da sociedade, incluindo a gestão das universidades federais, torna-se relevante uma análise crítica da gestão dessas instituições, especialmente das universidades federais. Isso porque as pressões para ajustá-la aos ditames do sistema do capital podem comprometer a autonomia universitária, que, conforme Adrião (2006), já é relativa, e a participação efetiva da comunidade, tendo como consequência práticas de gestão antidemocráticas e o ensino, a pesquisa e a extensão ligados a interesses comerciais.

Harvey (2011) destaca que essa característica totalizadora faz desse sistema o mais dinâmico dos que já existiram. Mészáros (2011) aponta que, como consequência desse dinamismo, tem-se a perda de controle dos processos decisórios por parte tanto dos trabalhadores quanto dos capitalistas, pois todos devem seguir os ditames objetivos do sistema, caso contrário sofrerão danos, incluindo a possibilidade de o capitalista perder a empresa. Harvey (2011) complementa afirmando que os capitalistas reinvestem na expansão pressionados pelas leis da concorrência. Se eles não reinvestirem seus lucros na expansão, um concorrente pode o fazer, levando-os a arriscarem ter seus negócios fechados após um tempo. Assim, reinvestir na expansão é requisito para proteger e aumentar a participação do capitalista no mercado, garantindo que permaneça sendo um capitalista.

A partir dessa discussão, compreendemos que as universidades federais não estão imunes às forças que moldam o contexto social e econômico mais amplo, também estão sujeitas a seguir os ditames do sistema, o que pode resultar em decisões e práticas de gestão sob influências externas, comprometendo a autonomia dessas instituições. Também são influenciadas pela competição inerente ao processo de expansão do capital, de forma que as universidades passam a adotar práticas de gestão alinhadas a uma lógica de concorrência, a fim de garantir sua sobrevivência num contexto de recursos escassos. Como exemplos de tais práticas, podemos citar a disputa por recursos entre unidades e o planejamento estratégico vinculado ao atingimento de indicadores de desempenho.

Ainda, Harvey (2011) destaca que o dinheiro é um tipo de poder social de que os indivíduos podem se apropriar, e esse poder não tem limites. Há um limite para a quantidade de terra e de ativos físicos. Mas não há limite para o dinheiro que uma pessoa pode administrar. O caráter ilimitado do dinheiro e o desejo de dominar o poder social fornecem uma série de estímulos sociais e políticos para querer cada vez mais dinheiro. E uma das principais formas legais de acumular ainda mais é reinvestir parte dos excedentes ganhos para criar mais excedentes no futuro. Por não haver limites para o dinheiro, a necessidade de reinvestir para permanecer capitalista leva o capitalismo a crescer a uma taxa composta, gerando uma constante necessidade de encontrar novos ramos de atividade para absorver o excedente de capital.

Para resolver o problema de absorção de capital excedente, de acordo com esse autor, foi preciso criar entidades internacionais de caráter governamental, para favorecer e regulamentar a circulação internacional de capitais. O Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional, o Banco de Compensações Internacionais na Basileia, a OCDE e o fórum G-7 (expandido para G-20) são exemplos disso. Eles exercem função importante à medida que os bancos centrais e os ministérios da fazenda do mundo inteiro buscam articular suas ações, a fim de criar uma arquitetura financeira global para se transformar em uma versão internacional do nexo Estado-finanças.

O autor denomina de “nexo Estado-finanças” a convergência dos interesses do poder estatal e das finanças, que questiona a tendência de se ver o Estado e o capital como elementos separáveis. Não se trata, entretanto, de que eles tenham formado uma identidade, mas sim que existem estruturas administrativas do Estado, como os bancos centrais e ministérios da fazenda, por meio das quais a gestão estatal se torna parte integrante da circulação do capital, ao criar capital e fluxos monetários.

Dessa forma, quando o Estado se torna parte integrante da circulação do capital, as políticas públicas e os recursos destinados à educação superior podem ser ajustados conforme interesses financeiros. Um exemplo disso é a tendência de os governos adotarem políticas de austeridade fiscal, influenciadas por instituições financeiras internacionais como o Banco Mundial. A partir desse tipo de política, são efetuados cortes orçamentários em setores que não são considerados prioritários para a lógica econômica dominante, como a educação pública.

A política econômica se concentra em medidas de austeridade para sustentar o sistema da dívida pública, estabelecendo o ajuste fiscal como uma medida indispensável, com grande impacto na reformulação das políticas sociais (Brettas, 2017). Dessa forma, a austeridade não somente visa garantir a estabilidade fiscal, mas também pode ser vista como um instrumento que favorece o capital. E, além de ser um dos pilares do neoliberalismo, é também um dos pilares do sistema econômico vigente, pois se constitui um meio de expansão capitalista, seja por meio de reformas que favoreçam a redução de gastos nas áreas sociais, seja por favorecer o setor privado em outras áreas (Castro; Santos, 2021).

Isso afeta diretamente a gestão das universidades federais, visto que, na ausência de recursos suficientes, a qualidade dos serviços públicos prestados fica comprometida, levando ao sucateamento dessas instituições. Essa precarização é de grande interesse para o capital, haja vista ser um passo importante para o processo de financeirização dessas instituições e sua posterior privatização.

Nesse contexto, o sucateamento dessas universidades consiste numa estratégia de financeirização porque é importante quebrar a qualidade socialmente referenciada dessas instituições, com as quais é difícil o setor privado concorrer (Seki, 2022). E a redução significativa de recursos pode prejudicar seriamente seu funcionamento (Chaves; Guimarães; Reis, 2022). Dessa forma, as políticas de austeridade são a concretização de um projeto de sucateamento da educação pública em favor da expansão do capital.

Desde os anos 2000, entidades representativas das instituições de ensino superior privadas⁷ afirmam a necessidade de implementar mudanças significativas nas instituições de ensino superior públicas, a fim de diminuir as disparidades entre o ensino público e o privado. No entanto, em vez de melhorar a qualidade de ambas, segundo essas entidades, a solução reside em intensificar a precariedade das instituições públicas. Para elas, é inviável conciliar altos lucros com uma educação crítica e consistente, correspondente ao ideal de universidade pública,

⁷ Entre essas entidades, representativas das instituições de ensino superior privadas, estão a Associação Brasileira para o Desenvolvimento da Educação Superior, a Aliança Brasileira pela Educação e a Associação Nacional de Universidades Particulares.

embora esse ideal nunca tenha sido completamente efetivado (Seki, 2022). Sendo assim, o que está por trás desse tipo de política é o sucateamento da educação superior pública demandada por tais entidades, com vistas a garantir a manutenção dos lucros do setor privado.

Dessa maneira, o Estado não pode ser compreendido em si, por ter origem na realidade material da existência (Marx, 2008; Mészáros, 2015). Os Estados são um complemento corretivo necessário às deficiências estruturais do sistema. As contradições e determinações do sistema do capital só podem ser compreendidas e superadas se for considerado o papel exercido pelo Estado. Assim, para compreender e transformar a realidade, é necessário conhecer qual o papel das formações modernas do Estado no sistema do capital (Mészáros, 2015).

Marx e Engels (2007) afirmam que o Estado é o meio pelo qual a classe dominante se organiza para assegurar a proteção de suas propriedades e seus interesses. Os autores demonstram, assim, o caráter classista do Estado, visto que por meio dele o grupo dominante mantém sua dominação. Com base nessa concepção de Estado classista, apresentada por Marx e Engels, é que Gramsci desenvolve seu estudo sobre o Estado, que ficou conhecido como a teoria do Estado ampliado.

Para Gramsci (2017), o Estado é uma entidade própria de uma classe com o propósito de criar condições propícias para a expansão crescente do seu domínio. Assim, os interesses do grupo dominante são organizados juntamente com os interesses gerais dos subordinados. Nesse sentido, o Estado atua buscando formar e superar equilíbrios instáveis entre os interesses dominantes e os interesses dos dominados, prevalecendo os interesses do grupo dominante. Assim, o Estado envolve o conjunto de atividades por meio das quais a classe dominante não somente fundamenta e sustenta a dominação sobre as demais, mas também busca conquistar o consenso ativo dos dominados.

Marx (2008) afirma que as esferas jurídica e política e o nível da consciência a elas correspondente (nível ideológico) fazem parte da superestrutura, determinada pela infraestrutura (relações de produção das condições materiais de existência). Gramsci (2017), por sua vez, avança nessa compreensão denominando o nível ideológico de “sociedade civil” e os níveis jurídico e político de “sociedade política” ou Estado restrito. Gramsci (2001) divide a superestrutura em dois planos: sociedade civil e sociedade política. A sociedade civil é constituída pelas organizações privadas e exerce a função de hegemonia (direção política) do grupo dominante sobre toda a sociedade. Já a sociedade política é o Estado propriamente dito (Estado restrito), cuja função é exercer o domínio direto. Entretanto, o autor ressalta que essas funções não estão isoladas, mas interconectadas.

Para Gramsci (2017), o Estado ampliado é formado pela sociedade civil (conjunto de organizações privadas, aparelhos privados de hegemonia) mais a sociedade política (Estado restrito), pela combinação da hegemonia com a coerção. Assim, o Estado engloba não somente os aparelhos de Estado, mas também os aparelhos privados de hegemonia, ou seja, a sociedade civil.

Dessa maneira, ambas as esferas constituem o Estado, visto que ambas (sociedade política e sociedade civil), na realidade concreta, dão a direção. A sociedade política desempenha o papel de dar a direção, enquanto a sociedade civil atua na obtenção do consentimento necessário para a implementação da direção dada. A hegemonia, assim, consiste no processo de a sociedade política (Estado restrito) dar a direção e os aparelhos privados de hegemonia (presentes na sociedade civil) buscarem convencer as pessoas a aceitarem essa direção política, obtendo seu consentimento, ela representa a combinação da direção política com o consenso, sendo exercida pela classe dominante sobre as demais.

Segundo Gramsci (2017), a distinção entre sociedade política e sociedade civil é somente didática, pois, na realidade concreta, as duas esferas estão imbricadas. Sendo assim, a hegemonia não é exercida, na prática, somente pelos aparelhos privados de hegemonia. O Estado também exerce a hegemonia por meio dos aparelhos de Estado, que dão a direção para obter o consenso. Não havendo o consentimento, aplica-se coerção, o uso da força.

Como importante exemplo de aparelhos privados de hegemonia, temos os organismos internacionais. Eles atuam no sentido de fazer com que a direção política seja aceita. Embora façam parte da sociedade civil, eles estão articulados com a sociedade política, sendo inclusive denominados também de “organizações intergovernamentais”. São formados por diversos países, denominados Estados-membros, havendo um imbricamento dessas duas esferas na realidade concreta da construção da hegemonia, fazendo com que os organismos internacionais também deem a direção política e o Estado crie condições para o consentimento ser obtido através da criação de leis e programas.

Os organismos internacionais não estão isolados dos Estados, eles fazem parte dos governos ou estabelecem alguma ligação estreita com estes, que estão no comando político. Como exemplo disso, podemos citar o Clad, um organismo importante no que tange à disseminação da reforma gerencial na América Latina. Quando o Clad publicou, em 1998, o conhecido documento “Uma nova gestão para a América Latina”, quem presidia seu Comitê Científico era Luiz Carlos Bresser-Pereira, o então ministro brasileiro responsável pelo Ministério de Administração e Reforma do Estado. Ele também foi responsável pela elaboração,

em 1995, do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, marco da reforma do Estado brasileiro na década de 1990, que introduziu a gestão gerencial na administração pública.

Como exemplo recente, o Banco Mundial publicou em 2017 o documento “Um ajuste justo: análise de eficiência e equidade do gasto público no Brasil”, a pedido do governo Temer. Na equipe que elaborou o referido estudo, constava a participação de servidores públicos federais efetivos da administração direta, como o auditor federal de finanças e controle do Ministério da Economia (CGU, 2023a) Fabiano Colbano, o qual passou a atuar no Banco Mundial em 2016 (Banco Mundial, 2020). É o caso também de Claudia Baddini, especialista em proteção social do Banco Mundial (WWP, 2017) e em políticas públicas e gestão governamental do Ministério da Economia, que, em 2023, passou a ser coordenadora geral no Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (CGU, 2023b).

Esses organismos, desse modo, exercem a função de orientar os Estados a elaborarem políticas públicas que deem a direção política a fim de serem aceitas pela população, pelo consentimento ou pela coerção. Nesse sentido, de acordo com Gramsci (2017), o Estado exerce também uma função educativa, por meio da qual busca ajustar a população às demandas do desenvolvimento econômico, formando um novo homem. Esse processo de formação de cada indivíduo a fim de obter seu consenso perpassa pelo “indiferente jurídico”, que consiste na ampliação da noção de direito. O indiferente jurídico pertence à esfera da sociedade civil e funciona, *a priori*, sem obrigações e sem punições, mas exerce uma pressão coletiva e promove a formação de costumes, mentalidades, moralidade e comportamentos.

O indiferente jurídico são as normas e orientações não necessariamente jurídicas, mas que também podem exercer pressão. Assim, as diretrizes dos organismos internacionais funcionam como esse direito ampliado. Os organismos internacionais, sendo parte da sociedade civil, cumprem essa função de ajustamento das massas populares às necessidades do sistema do capital a partir dos diversos documentos emitidos por essas instituições. Embora sejam somente propostas para implementação de reformas, na realidade concreta, essas publicações exercem pressão a partir da relação de dependência existente entre os países e esses organismos.

Entre essas diretrizes, como exposto adiante, está a promoção de uma gestão baseada em princípios neoliberais, encorajando a privatização e a busca de fontes alternativas de financiamento, comprometendo a própria concepção de universidade pública e gratuita. Dessa forma, observamos quão significativa pode ser a influência desses organismos internacionais na definição de políticas públicas educacionais, impactando diretamente o modo como as universidades federais são gerenciadas e financiadas.

Conforme Mészáros (2011), o Estado é imprescindível ao sistema do capital, por atuar complementando-o em alguns pontos fundamentais, ele garante e protege a produtividade do sistema. Assim, não foi coincidência o capital atingir o auge de sua produção no mesmo tempo em que ocorreu o desenvolvimento das políticas totalizadoras do Estado moderno. Do mesmo jeito, não foi por acaso que a interrupção da expansão do capital no século XX aconteceu no mesmo período em que o Estado enfrentava crises nas suas mais diversas formas, atingindo os Estados liberal-democráticos, os capitalistas autoritários, governos pós-coloniais e pós-capitalistas soviéticos.

O autor ainda afirma que a constituição do Estado moderno foi necessária para a plena articulação e êxito global do sistema do capital. O Estado moderno, como todas as formas de Estados articuladas ao capital, assume o papel vital de conferir coesão à estrutura do capital, que tem sempre como finalidade a sua própria expansão e a extração do trabalho excedente. Isso porque as partes que constituem a estrutura do capital estão sempre em contradição. No seu papel de comando político totalizador, é prioritário, para o Estado moderno, garantir a continuidade da extração do trabalho excedente. Assim, o Estado moderno atua, sobretudo, para o controle da luta de classes, dos antagonismos sociais, que provêm das unidades que não estão subordinadas aos interesses do capital, como os sindicatos, por exemplo.

Essa necessidade de controlar os antagonismos sociais implica diretamente na gestão universitária, especialmente ao considerarmos a participação efetiva da comunidade nos processos de decisão, principalmente no que tange a indivíduos provenientes de movimentos estudantis e sindicatos, que, em vez da coesão, podem promover o conflito de ideias. Movimentos estudantis e sindicatos, ao se posicionarem como vozes críticas, podem questionar as políticas institucionais e propor alternativas. Isso desafia a visão de coesão imposta pelo Estado moderno, destacando a diversidade de pontos de vista e a necessidade da participação de diferentes vozes na definição dos rumos da instituição de ensino.

Além de ser apoiador do modo de reprodução do capital, o Estado corrobora o antagonismo existente entre produção e controle, bem como a divisão hierárquica/estrutural do trabalho. Ele consiste no único elemento corretivo compatível com os padrões estruturais do capital, desde que as medidas corretivas necessárias possam ser adaptadas aos últimos limites do sistema do capital (como os recursos naturais, as restrições ambientais e a miséria). Assim, fortemente burocratizado, com seu complexo aparato jurídico e político, ele nasce da necessidade material do sistema do capital e, posteriormente, em uma troca dialética, se torna um pré-requisito indispensável para a articulação do todo (Mészáros, 2011).

Entretanto, é um equívoco conceber o Estado de uma forma instrumentalista, reduzindo-o a mero instrumento controlado pela classe dominante. Ele é constituído simultaneamente por quatro dimensões: 1) é um “pacto de dominação”, em que uma aliança de classes estabelece uma hegemonia; 2) é uma instituição com sua própria burocracia e poder de atuar como um “ator corporativo” em certas circunstâncias; 3) é um campo de luta pelo poder social, em que são resolvidos conflitos entre diferentes projetos sociais que determinam “um padrão de organização econômica e social”; e 4) é o representante de interesses universais da sociedade, é a expressão institucionalizada da comunidade nacional. Uma visão reducionista do Estado é abordá-lo considerando somente uma dessas dimensões. É necessário considerá-lo em sua complexidade (Boron, 2003, p. 274).

Nesse sentido, a função totalizadora do Estado é imprescindível porque, na conformação do capital, o Estado deve sempre adaptar suas funções reguladoras ao funcionamento oscilante do processo de reprodução socioeconômico. Assim, o domínio do capital obtém do Estado respaldo político e reforço contra agentes que venham a se opor às profundas desigualdades existentes na distribuição e no consumo. Além disso, o Estado também deve exercer função de consumidor direto em proporção crescente, sendo de sua competência suprir necessidades de cunho social, tais como saúde, educação, habitação, infraestrutura e seguridade social, bem como as demandas da própria máquina pública e o complexo militar. Com isso, ameniza, mesmo que não em definitivo, as contradições geradas pela separação entre produção e consumo (Mészáros, 2011).

Boron (2003), corroborando Marx e Engels (2007), explica que o Estado é capitalista, classista, porque existem evidências irrefutáveis que revelam a sua atuação orgânica como reprodutor dos interesses capitalistas. Interpretamos que essas evidências se revelam, por exemplo, na relação entre as políticas públicas educacionais brasileiras e as diretrizes dos organismos internacionais. Como apresentamos adiante, estas orientam a implementação de reformas educacionais para o atendimento aos interesses capitalistas, orientações estas materializadas, ainda que não em sua totalidade, na legislação e programas que norteiam a educação brasileira. Entretanto, o Estado não é mero instrumento que está na posse da classe capitalista, não se trata de um Estado tomado pelo grupo dominante e que poderia passar para a posse da classe trabalhadora se seus representantes assumissem o poder. Ele é um espaço em que indivíduos livres e iguais, que foram submetidos a profundas desigualdades, se relacionam politicamente por subordinação e dominação, em razão da posição que cada indivíduo ocupa no processo de produção.

O caráter classista do Estado não decorre da origem social de seus dirigentes, mas da estrutura interna do aparelho estatal, na forma como suas políticas públicas são implementadas, as quais evidenciam uma seletividade classista tanto nas ações quanto nas omissões do Estado. Seu caráter de classe é fundamentado em componentes estruturais que coordenam e conciliam as demandas de acumulação do capital com os interesses coletivos da sociedade. Sendo assim, o Estado não é tomado pelos capitalistas, ele é capitalista porque está alinhado com a lógica desse sistema. Assim, através das políticas públicas, os gestores estatais cooperam para a sustentação do sistema capitalista, e isso ocorre por meio de dois fatores: a) a intensificação da luta de classes, que leva os gestores governamentais a ajustarem a exploração capitalista em um horizonte de longo prazo, como uma resposta à pressão exercida; e b) a necessidade de preservar um mínimo de confiança por parte dos empresários, que se dá pela criação de um ambiente propício para investimentos, estimulando a economia. A estabilidade política do Estado depende da cooperação por parte do capital, assim sendo, os gestores estatais têm cautela em não ameaçar os interesses capitalistas para não comprometer essa relação (Boron, 2003).

No âmbito interno das universidades federais, também há essa cooperação com o processo de acumulação capitalista. Com o intuito de aumentar a receita, os dirigentes dessas instituições passaram a defender o uso de sua estrutura como fonte de obtenção de renda, principalmente a partir da prestação de serviços e da venda de produtos — os chamados “produtos acadêmicos”, ações estas desenvolvidas principalmente por docentes. Estabelecer parceria com a universidade interessa ao mercado, principalmente nas áreas de tecnologia e do setor produtivo, porque as empresas não têm que arcar com custos de pessoal e podem usufruir da infraestrutura da instituição, aumentando assim seus lucros (Chaves, 2009).

Assim, concebemos o Estado como peça constitutiva do capital, visto que, além de atuar significativamente para a formação e fortalecimento de todas as principais estruturas reprodutivas da sociedade, também colabora para o seu funcionamento contínuo. Essa estreita ligação entre capital e Estado moderno também se evidencia pelo fato de que este último não subsiste sem o primeiro como função sociometabólica (Mészáros, 2011).

A partir de Mészáros (2015), temos a compreensão de que não há razão para acreditar num enfraquecimento do Estado. Isso quer dizer que o Estado mínimo, defendido pelo neoliberalismo, não existe. No neoliberalismo, o que se preconiza é um Estado mínimo especificamente para o social e um Estado máximo para o capital, revelando assim uma contraposição ao Estado de bem-estar social pela imposição da austeridade, necessária ao capital.

É nesse sentido que a educação se torna um setor atrativo e ganha a atenção de organismos internacionais, ao ser vista como uma oportunidade para a acumulação de capital. Os organismos internacionais, ao representarem os interesses capitalistas, contribuem significativamente nesse processo ao orientar as medidas necessárias para tornar a educação uma mercadoria (liberalização, gestão da educação por instituições privadas etc.), como expomos mais adiante.

2.2 A CRISE ESTRUTURAL DO SISTEMA DO CAPITAL E O PAPEL DO ESTADO

Em 1973, iniciou-se a primeira grande crise capitalista de proporções mundiais após a Segunda Guerra Mundial. Foi quando ocorreu uma queda brusca do mercado imobiliário global, quebrando diversas instituições bancárias e afetando profundamente as finanças dos Estados de forma generalizada. Nesse período, houve uma crise de superacumulação, um estado no qual a superprodução e o reinvestimento são paralisados. O crescimento estagna e há uma superacumulação de capital em relação à capacidade de usar esse capital de forma lucrativa. Caso o crescimento não seja retomado, o capital superacumulado fica desvalorizado ou tem de ser destruído. São exemplos desse tipo de crise as ocorridas em 1848, 1929, 1973 e 2008. Em resposta, líderes políticos, munidos do neoliberalismo, estavam prontos para usar o poder do Estado com vistas a pôr fim ao trabalho organizado, que na década de 1960 era moderadamente bem remunerado e politicamente influente, representando um obstáculo à acumulação capitalista. Pinochet (1973-1990), no Chile, e os ditadores militares (1964-1985), no Brasil, empregaram as forças armadas para isso. Já Reagan e Thatcher realizaram confrontos com os trabalhadores tanto de forma direta quanto indireta ao gerarem desemprego (Harvey, 2011).

Conforme Mészáros (2015), no passado as crises eram cíclicas/conjunturais, inerentes ao capitalismo. Hoje, a que vivenciamos é estrutural e atinge todo o sistema. Ela se iniciou na década de 1970 e só se aprofunda desde então. As grandes crises de 1973 e 2008 são momentos dessa mesma crise. Colocar fim a ela de forma permanente requer a realização de mudanças estruturais. Não é possível solucioná-la na conformação do sistema do capital. Pode, por vezes, ser atenuada, mas não superada. As crises cíclicas acabavam por fortalecer o capitalismo, uma vez que eliminavam as empresas inviáveis, ocorrendo assim uma “destruição criativa” (termo cunhado pelo economista Joseph Schumpeter). Hoje, inversamente, a crise estrutural promove uma “produção destrutiva”, ao destruir inclusive os setores mais fundamentais de reprodução da vida humana, como os recursos naturais.

Mészáros (2011) ressalta que o potencial de destruição que costuma seguir as crises do capital já se provou imenso, evidências disso são as duas guerras mundiais. As crises de caráter

estrutural, que atingem o sistema em todos os seus aspectos elementares e colocam em risco todo o sistema, contestando a sua viabilidade, poderão ter consequências catastróficas. Em termos positivos, o capital tem possibilidade de permanecer avançando conforme as estruturas produtivas conseguem recursos e meios para a expansão e acumulação. Em termos negativos, uma crise ocorre quando a ordem estabelecida de reprodução socioeconômica encontra entraves gerados pela sua própria estrutura antagonica, de forma que não se pode mais conciliar a tríplice contradição do sistema (entre produção e controle, produção e consumo e produção e circulação), nem se pode mais utilizá-la como motor importante de expansão e acumulação.

Nesse contexto, Harvey (2011) afirma que, na história do capitalismo, há uma luta permanente para transformar limites supostamente absolutos em barreiras que podem ser transpostas ou desviadas. As crises financeiras exercem a função de racionalização das irracionalidades do capitalismo. Elas normalmente suscitam reestruturações, novos modos de desenvolvimento, novas áreas de investimento e novos mecanismos de poder de classe. Há um consenso entre economistas e a mídia especializada em finanças de que uma economia saudável é aquela que cresce 3% ao ano. Uma economia que cresce abaixo disso é considerada de ritmo lento, e quando cresce menos de 1% já se pode falar em recessão, e se formam as crises, que é quando grande parte dos capitalistas passa a não ter lucros.

Esse autor afirma ainda que o crescimento de 3% continua a funcionar, mas com limitações severas, tais como limitações ambientais, comerciais, de rentabilidade e espaciais. Segundo Mészáros (2015), se os recursos naturais fossem dez vezes maiores do que são, o poder de destruição do capital teria continuidade por um bom tempo, a questão é que não são. A contínua dominação e destruição da natureza deixa claro que tudo tem um limite. E os limites absolutos do capital revelam a sua insustentabilidade em nosso tempo.

Durante a crise dos anos 1970, houve a crise de um tipo de Estado que possuía três dimensões interconectadas: 1) econômica: keynesianismo; 2) social: *Welfare State* (Estado de bem-estar social); 3) administrativa: burocracia weberiana. A primeira dimensão caracterizou-se pela intervenção ativa do Estado na economia, busca da garantia de pleno emprego e atuação em setores como telecomunicações e petróleo (estratégicos para o desenvolvimento nacional). A segunda, implementada em diferentes graus nos países desenvolvidos, tinha o objetivo principal de implementar políticas públicas sociais a fim de atender às necessidades básicas da população, tais como as relativas à saúde, educação, habitação e previdência social. A terceira dimensão se referia ao funcionamento interno do Estado, que desempenhava o papel de manter a impessoalidade e a racionalidade do aparelho estatal (Abrucio, 1997).

No fim da década de 1960, o modo de produção fordista se defrontou com limites internos. As empresas passaram a enfrentar forte queda nas suas taxas de lucro, ocasionada pela diminuição dos ganhos de produtividade, pelas lutas sociais, em particular dos trabalhadores, que marcaram os anos de 1968, e pelo aumento da inflação decorrente das crises do petróleo. Essa conjuntura gerou um cenário de estagflação (aumento da taxa de desemprego associado com a alta da inflação) que colocou em xeque a competência da política keynesiana de contornar a crise, desacreditando seus instrumentos, incluindo o gasto público com a geração de emprego (Dardot; Laval, 2016). O Estado de bem-estar social se restringiu a alguns países capitalistas, implementado sobre alicerces instáveis. Não poderia ser estendido ao mundo todo. No longo prazo, a tendência estava na direção oposta ao Estado de bem-estar social idealizado (Mészáros, 2015).

Em resposta ao aumento significativo das taxas de juros e do desemprego, passou-se a adotar uma política de ataque aos sindicatos, de diminuição dos gastos com políticas sociais, de diminuição de impostos e de desregulamentação. Na década de 1980, esse tipo de política foi implementado inclusive por Estados liderados por governos de esquerda, como, por exemplo, a França. Esse cenário de alta das taxas de juros também ocasionou o endividamento de países da América Latina a partir da década de 1980, fazendo com que o FMI pressionasse esses países a realizarem reformas significativas a fim de, em contrapartida, conseguirem ter os pagamentos da dívida negociados. Das diversas providências adotadas, as mais conhecidas são a enxurrada de privatizações e a adoção de políticas de desregulamentação da economia de forma generalizada entre os países (Dardot; Laval, 2016).

Assim, a crise estrutural do capital atinge todas as instituições pertencentes ao Estado e, junto dela, há também a crise política. Isso porque o sistema do capital está fundamentado em um tripé formado pelo capital, trabalho e Estado, os quais estão interligados. Nenhum desses três pilares pode ser eliminado de forma independente. Desse modo, assim como capital e trabalho, o Estado, conforme já vimos, assume papel imprescindível nesse sistema. O Estado pode passar por diversas reformas, assumir diferentes configurações, mas não pode ser eliminado, pois o sistema do capital depende do Estado para funcionar (Mészáros, 2011).

Conforme Dardot e Laval (2016), a década de 1980 foi marcada por uma política denominada conservadora e neoliberal, que buscava romper com o Estado de bem-estar social (*Welfare State*). Ronald Reagan, nos Estados Unidos, e Margaret Thatcher, no Reino Unido, são os grandes expoentes dessa política que ambicionava vencer a inflação, a queda dos lucros e a diminuição do crescimento. Essa política se apresentava principalmente como uma resposta à crise fordista de acumulação do capital. Os governos que a adotaram contestavam a regulação

keynesiana da macroeconomia, a posse de empresas pelo poder público, o sistema tributário progressivo, a política de proteção social e a regulamentação rigorosa do setor privado, principalmente no que tange aos direitos trabalhistas e representação sindical.

Nesse novo cenário, conforme analisam esses autores, o neoliberalismo instituiu a concorrência como regra de governo maior e absoluta. Dessa forma, os Estados procuraram aumentar a sua participação no mercado mundial para resolver as suas dificuldades internas, havendo uma disputa entre os países na exportação, na conquista dos mercados internacionais e na captação de poupança, que culminou no estabelecimento de uma concorrência exacerbada entre os países. Esse quadro de acentuação da concorrência fez com que os países implementassem reformas contínuas, as quais foram anunciadas perante a população como sendo indispensáveis. Os Estados, assim, ajustaram as suas políticas na tentativa de socorrer as empresas, aumentando sua capacidade de reação, reduzir a carga fiscal sobre os grandes grupos empresariais e os rendimentos do capital, disciplinar os trabalhadores, diminuir os custos com mão de obra e intensificar a produtividade.

Mészáros (2011) ressalta que houve um tempo em que foi possível obter, por parte do capital, através da atuação de sindicatos e de parlamentares, concessões sob a forma de legislações que beneficiaram a classe trabalhadora, bem como sob a forma de melhoria das condições de vida. Esses ganhos, que mais tarde se mostraram reversíveis, conferiram vantagem produtiva ao capital no que tange à sua expansão. Entretanto, o cenário passou a ser outro, realizar tais concessões, até mesmo parciais, significa desafiar o próprio sistema numa época em que a expansão produtiva do capital já não é o meio principal de se desviar das contradições e obstáculos que o perpassam. Hoje, o sistema de capital global busca combater todas as investidas contra seus padrões estruturais, ainda que mínimas.

Dessa forma, o Estado se tornou componente primordial da concorrência acentuada ao buscar atrair mais investimento estrangeiro, criando ambiente mais propício à valorização do capital em termos fiscais e sociais. Com isso, os Estados colaboraram bastante para a instauração de um sistema que os torna submissos de mais restrições, as quais os direcionam a reduzir os salários, os gastos públicos e direitos adquiridos vistos como custosos e enfraquecer as políticas de assistência social (Dardot; Laval, 2016).

Esse contexto, para Chesnais (2003), configurou um novo regime de acumulação a partir da década de 1990, que tem como característica distintiva a dominância financeira, que diz respeito à predominância do capital financeiro tanto no âmbito interno quanto internacional. Esse regime é subordinado à finança enquanto força econômica e social autônoma em relação não somente à classe trabalhadora, mas também às demais frações do capital. De acordo com

Brettas (2020), trata-se da financeirização, um dos principais pilares do atual modo de reprodução do capital, um estágio específico no qual a expectativa de rentabilidade não pode mais ser mantida diretamente a partir da produção. Assim, o capital passa a buscar nas aplicações financeiras a rentabilidade que não consegue mais obter no capital produtivo.

Nesse sentido, em vez de a produção orientar a lógica do capital, é o setor financeiro que estabelece as prioridades, submetendo os outros setores aos seus interesses, ligados à maximização de lucros via especulação e rentabilidade a curto prazo. Entretanto, conforme explica Brettas (2020), não há uma separação entre produção e finanças, mas sim uma articulação em que, embora haja a possibilidade de obter grandes lucros por meio de investimentos financeiros, ainda é necessário o valor gerado no setor produtivo para a lucratividade ser efetivada.

A financeirização não se trata somente de uma intensificação inédita dos fluxos financeiros, mas também de uma pressão para expandir as bases de extração de mais-valia para sustentar a rentabilidade financeira. Apesar de as finanças oferecerem lucratividade mais vantajosa e atraírem uma parcela crescente dos recursos, é a produção que sustenta essa dinâmica. Entretanto, as prioridades da indústria estão cada vez mais voltadas para as aplicações financeiras, em face da necessidade de uma rentabilidade rápida, influenciando as decisões nas empresas (Brettas, 2020). E o neoliberalismo, como um projeto de dominação de classe, se baseia fortemente na financeirização. A financeirização nos países dependentes, como o Brasil, é sustentada principalmente pela dívida pública, tendo em vista a transferência de recursos do fundo público⁸ para garantir lucros substanciais para o grande capital. Essa prática é acompanhada por uma política tributária que coloca sobre os trabalhadores o peso de arcar com a maioria do ônus das ações do Estado (Brettas, 2017).

Dessa forma, Mészáros (2011) aponta que os Estados se tornaram, ao mesmo tempo, agentes e alvos da concorrência, submetendo-se pouco a pouco aos ditames da globalização sobre os quais não têm controle. A globalização se originou do próprio funcionamento do capital e corresponde a uma estrutura internacional hierárquica em que há Estados com função de dominação e Estados em subordinação àqueles, sendo a posição que cada Estado ocupa nessa estrutura definida pelo seu poder na ordem do capital global.

Como consequência da nova norma pautada na concorrência, Dardot e Laval (2016) afirmam que houve uma onda de concessões a empresas privadas, como nos serviços de telecomunicações, finanças internacionais e internet. As normas internacionais, em diversos

⁸ O “fundo público, em suas diversas formas, passou a ser o pressuposto do financiamento da força de trabalho, atingindo globalmente toda a população por meio dos gastos sociais” (Oliveira, 1998, p. 19-20).

setores, passaram a ser produzidas conjuntamente pelos setores público e privado. O princípio orientador desse tipo de política é que a liberdade concedida aos agentes do setor privado, mais conscientes da situação das suas empresas e dos seus próprios interesses, supostamente tem sempre mais eficácia do que a intervenção direta ou a regulação estatal.

Abrucio (1997) pontua que emergia um Estado com recursos limitados e com menos poder. A máquina governamental necessitava ser mais ágil e flexível, tanto internamente quanto em sua capacidade de se adaptar às transformações externas. Como solução, foram adotados o corte de gastos e a busca por maior eficiência e flexibilidade, os quais eram elementos fundamentais da gestão gerencial, preconizada pelos reformadores do início da década de 1980. Assim, o gerencialismo, em substituição à burocracia weberiana, introduzia no setor público a lógica produtivista, característica do setor privado. A ênfase passou a ser o corte de gastos. Essa mudança de foco trouxe consigo dois desdobramentos. Em primeiro lugar, a diminuição dos custos com pessoal era considerada uma medida imprescindível, atingindo seu ápice nas administrações de Thatcher e Reagan. Em segundo lugar, aprimorar a eficiência do governo tornou-se uma necessidade, levando muitos reformadores da década de 1980 a advogarem por uma significativa transformação da burocracia weberiana, considerada lenta e exageradamente presa a normas, ou seja, era vista como ineficiente.

De acordo com Dardot e Laval (2016), as políticas neoliberais têm como característica modificar drasticamente o modo de funcionamento do Estado e atualizar a doutrina econômica para um contexto de mudança do funcionamento do capitalismo. Essas políticas estão subordinadas a uma racionalidade ligada ao capitalismo financeiro e global. Não se trata de simplesmente retirar o Estado, mas de colocá-lo sobre novos fundamentos (novos objetivos e novos métodos). A implementação das políticas neoliberais pode ser resumida na defesa de uma economia livre e um Estado forte. Isso significava, como seus defensores queriam fazer parecer, o reforço da polícia (contra os inimigos internos) e da defesa nacional (contra os inimigos externos) e outras formas de controle sobre a população, bem como o resgate dos valores tradicionais. Entretanto, se tratava também de algo muito além do que a mera instituição de uma ordem tipicamente conservadora.

Os autores ressaltam que a implementação da política neoliberal também não se trata somente de um retorno ao mercado nos governos geridos tanto pela nova direita quanto pela esquerda moderna. Esses governos implementam as políticas neoliberais apoiados na premissa de que, para o bom funcionamento dos mercados, é preciso efetuar a redução dos impostos, a contenção dos gastos públicos, privatizações, restrição da proteção social, priorizar soluções individuais perante os riscos, o controle da massa monetária. A finalidade é conter a inflação,

ter moeda estável e forte, bem como efetivar a desregulamentação dos mercados, inclusive do mercado de trabalho. Além desses aspectos, o que não teve tanto destaque, mas não pode ser ignorada, é a natureza disciplinar da política neoliberal, que confere ao Estado a função de guardião das regras de concorrência (normas monetárias, jurídicas e comportamentais), de criador de situações de mercado e formador de pessoas adaptadas à lógica do mercado. Desse modo, a política neoliberal, incentivada ou implementada pelos Estados, contém uma dimensão estratégica que faz parte de uma racionalidade global.

É nessa dimensão estratégica que a educação superior assume papel importante, visto que é por meio dela que os indivíduos ajustados à lógica de mercado serão formados. Assim, investir na educação superior e ajustá-la conforme os ditames do mercado passa a ser primordial na política neoliberal. É por meio dela que as subjetividades serão moldadas e as aspirações pessoais conformadas à nova racionalidade direcionada para a concorrência.

A criação de uma regulação pela concorrência é resultado da luta contra o Estado de bem-estar social, travada por forças inclusive distintas (grupos de intelectuais, de profissionais, sociais e políticos), com motivações distintas. Essa estratégia surge, então, no embate entre essas diferentes forças, propondo uma conciliação, exercendo, assim, uma função catalisadora da mudança. A racionalidade neoliberal foi produzida a partir do apoio mútuo entre a política neoliberal e as mudanças do capitalismo. Ela, além de ser uma resposta à crise capitalista, também foi construída ao longo do tempo a partir de um embate ideológico existente no seio das críticas ao Estado de bem-estar social (Dardot; Laval, 2016).

Harvey (2011) pontua que o neoliberalismo é um projeto da classe capitalista que começou a ser implementado na década de 1970, associado à defesa da liberdade individual, responsabilidade pessoal, autonomia, privatização, ao livre-comércio e ao livre-mercado, e validou políticas de reformas severas para fortalecimento do poder da classe capitalista. Segundo Dardot e Laval (2016), nas décadas de 1930 a 1970, o sistema financeiro era regulado para preservá-lo das consequências da concorrência. Da década de 1980 em diante, o sistema financeiro continuou sendo regulado, mas essa regulamentação mudou totalmente de configuração. As regras passaram a estabelecer a concorrência generalizada entre todos os agentes do sistema mundialmente, graças às reformas de liberalização e privatização implementadas pelos Estados a partir da década de 1980. Harvey (2011) frisa que, nos anos 1980, houve a defesa da ideia de que cabia ao Estado socorrer as instituições financeiras em virtude da crise fiscal de Nova York na década de 1970. Essa ideia divergia do princípio da não intervenção estatal defendida pelo neoliberalismo, mas foi difundida internacionalmente com

vistas à privatização dos lucros e à socialização dos riscos, ou seja, proteger os bancos e sacrificar a população.

A concorrência exacerbada entre instituições financeiras fez com que estas assumissem riscos ainda maiores a fim de garantir a manutenção da rentabilidade dessas empresas, mas isso só foi possível graças ao financiamento desses riscos por parte do Estado. Um exemplo emblemático disso foi o socorro prestado pelo governo dos Estados Unidos às caixas econômicas na década de 1990 com base no princípio de que essas empresas eram grandes demais para irem à falência. Isso também foi feito por outros governos na tentativa de salvar instituições financeiras da crise de 2007. Desse modo, o Estado neoliberal passou a assumir desde muito tempo o papel de credor de último recurso. Essa prática é a materialização do princípio da nacionalização dos riscos e privatização dos lucros (Dardot; Laval, 2016).

Diante disso, Harvey (2011) analisa que o dinheiro dos contribuintes é usado para salvar os bancos, a classe capitalista, e perdoar suas dívidas e infrações. Como exemplo, aponta que, nos EUA, o dinheiro não se destinou às pessoas que foram despejadas de suas casas ou à população em geral. E os bancos não usaram esse dinheiro para empréstimos, mas para preencher a lacuna dívida-capital e adquirir outros bancos, consolidando assim seu poder. Para Dardot e Laval (2016), o Estado neoliberal constitui-se, assim, como parceiro do capitalismo financeiro a tal ponto que, ao assumir os riscos das instituições financeiras, ele mesmo passa a se configurar como instituição financeira a que se recorre em última instância. Desse modo, exerce papel de corretor, já que adquire títulos com preços baixos para vender assim que estiverem valorizados. O neoliberalismo procura transformar a ação pública, fazendo com que o Estado também seja orientado pelas regras de concorrência e subordinado a requisitos de eficácia, similarmente ao que ocorre com empresas privadas. O Estado passou por uma reestruturação de suas funções nos âmbitos interno e externo. No âmbito interno, o Estado passou a exercer papel de avaliador e regulador, empregando novos mecanismos de poder e novas formas de relação com os sujeitos sociais. No âmbito externo, com a onda de privatizações, abandonou o papel de Estado produtor.

A principal crítica neoliberal ao Estado se centra na premissa de que ele não é eficaz nem produtivo considerando os requisitos exigidos pela globalização. Segundo essa premissa, o Estado é oneroso em comparação com os benefícios ofertados à sociedade e atrapalha a competitividade econômica. Assim, o neoliberalismo, defensor do estado gerencial (ou Estado eficaz), a partir da década de 1980, busca submeter o Estado a uma análise de ordem econômica para determinar o que deve ou não ser agenda do Estado. Tantos os governos liderados pela direita neoliberal quanto os liderados pela esquerda moderna reconheceram que o Estado não

podia se omitir quanto à gestão das políticas sociais (saúde, segurança, transporte, educação, emprego e moradia). A questão é que a gestão dessas políticas deveria passar a ser eficiente, consequentemente deveria haver uma mudança na forma de ofertar esses bens e serviços para a população, de forma que seus custos sejam reduzidos e essas políticas sejam direcionadas para atender as exigências da concorrência (Dardot; Laval, 2016).

Harvey (2011) constata que a enxurrada de privatizações que se espalhou pelo mundo foi uma tentativa de encontrar mais lugares para o capital excedente. E foi viabilizada com base na afirmação dogmática de que as empresas estatais, por definição, não são eficientes nem comprometidas e que a única forma de melhorar seu funcionamento é privatizá-las. Entretanto, esse dogma não subsiste após exame minucioso. É o caso da rede ferroviária da França, que é pública e, se comparada com as redes ferroviárias dos Estados Unidos e da Inglaterra, as quais são privadas, se prova mais eficiente. De fato, algumas empresas públicas são ineficientes, outras não. As indústrias estatais foram abertas ao capital privado porque este não tinha para onde ir, e os serviços públicos, como água, telecomunicações, energia elétrica, transporte, educação, habitação e saúde, seriam abertos à iniciativa privada e à economia de mercado pelo mesmo motivo. Pode ter ocorrido aumento de eficiência em determinados casos, em outros não. De qualquer forma, os empresários que compraram os bens públicos, muitas vezes com grandes descontos, se tornaram bilionários em pouco tempo.

Dardot e Laval (2016) analisam que, na perspectiva neoliberal, deixar a gestão das políticas sociais a cargo do Estado diverge da lógica de mercado no que tange à pressão da competição econômica e ao papel dos preços. Esse é o cerne do movimento antiburocrático a que aderiram dirigentes e especialistas da administração pública. O Estado é concebido como o responsável por realizar reformas e administrar a sociedade para deixá-la a serviço das empresas privadas, devendo o próprio Estado também se submeter às regras de eficácia do setor privado. Assim, no neoliberalismo, o Estado é visto como uma empresa (Estado-empresa). A construção do “Estado-empresa”, baseado na concorrência, foi apoiada pelo próprio Estado e diz respeito à transposição para o setor público dos princípios de funcionamento do mercado concorrencial, ocorrendo, dessa forma, a “mercadorização” das instituições públicas, que passaram a operar segundo as regras do setor empresarial privado. Com isso, o neoliberalismo se acentuou, ao compreender a concorrência como o meio mais efetivo de melhoria do desempenho do setor público.

Esse contexto construiu o que Brettas (2017) denomina de financeirização das políticas sociais, que consiste em uma maneira de garantir a oferta de serviços públicos ao mesmo tempo em que atende às demandas do capital. Essa dinâmica é a expressão atual das contradições das

políticas sociais, que se ajustam para atender às novas exigências de acumulação de capital. Desse modo, as políticas sociais passam a estar interligadas de modo inovador com o mercado de crédito e o seu papel no aumento do consumo das famílias. Por meio do crédito individual, pessoas de baixa renda passam a ter acesso ao que não é garantido enquanto direito, como saúde, educação e moradia. A financeirização tem se espalhado para diferentes áreas da vida e as mudanças nas políticas sociais têm contribuído para essa difusão, ao criar formas de envolver os beneficiários dessas políticas nos sistemas bancários e de crédito. Isso costuma ser justificado pelo argumento de que esse processo é importante para conferir às pessoas o *status* de cidadãos, bem como para dar acesso a melhores condições de vida através do crédito e da transferência de renda.

A autora afirma que, na educação superior, as políticas de austeridade fiscal levam a uma aceitação do setor privado como um parceiro na oferta de serviços públicos. A partir de 1997, com a regulamentação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, houve um rápido crescimento das instituições de ensino superior privadas. Para os estudantes de instituições de ensino superior privadas, foi criado o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies), em 1999, que oferece crédito estudantil, aumentando o endividamento das famílias e impulsionando o setor. Para esse público, também foi criado o Programa Universidade para Todos (Prouni), em 2004, por meio do qual o Estado financia bolsas de estudos por meio de isenções fiscais às instituições de ensino superior.

No setor público, a partir de 2007, com o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), a assistência estudantil se inclinou para a concessão de bolsas, a fim de suprir as crescentes necessidades dos estudantes, como alojamento e restaurantes universitários, por exemplo. Consequentemente, os estudantes de baixa renda passaram pela inclusão bancária através dos programas de transferência de renda. Dessa forma, as políticas públicas sociais são tanto reflexo das reivindicações dos trabalhadores por melhores condições de vida e trabalho quanto resposta do Estado às exigências do capital, ao reduzir os conflitos entre as classes e diminuir os custos que os capitalistas teriam com a reprodução da força de trabalho.

Adrião e Domiciano (2020) refletem sobre outro processo que representa a privatização da educação e, por envolver grandes empresas do capital financeiro, também se enquadra na financeirização da educação, a saber, a plataformização da educação. Para as autoras, disseminar e popularizar serviços e produtos digitais como indispensáveis, de modo que sua utilização se torne praticamente obrigatória devido à demanda, consiste numa estratégia importante para expandir os negócios digitais. Essa nova forma de criar e distribuir coisas, tanto

físicas quanto digitais, é chamada de capitalismo de vigilância (Zuboff, 2015) ou capitalismo de plataforma (Srnicek, 2017).

Como vimos, diante das crises, o capitalismo sempre tende a se reinventar. Para isso, conforme Srnicek (2017), são produzidos novos aparatos tecnológicos, métodos de exploração, tipos de profissões e mercados e novas estruturas organizacionais, contribuindo para um novo modo de acumulação de capital, como ocorreu na década de 1970, em que a indústria buscou se recuperar precarizando o trabalho e adotando negócios mais enxutos. Da mesma forma, após a crise dos anos 1990, as empresas baseadas na *internet* adaptaram-se, explorando negócios que passaram a lucrar com os recursos disponíveis gratuitamente. O capitalismo continuou sendo capitalismo, mas houve um elemento novo, a novidade é que, no século XXI, o capitalismo avançado concentrou-se cada vez mais na recolha e exploração de um tipo específico de recurso: os dados.

O autor afirma que o capitalismo no século XXI descobriu os dados como uma nova e vasta matéria-prima. Nesse contexto, as plataformas emergiram como uma maneira cada vez mais predominante de estruturar empresas para monopolizar a coleta, análise, uso e venda desses dados. Coleta e análise de dados não são atividades novas, mas a tecnologia moderna permitiu o armazenamento e processamento de uma quantidade de dados sem precedentes. Isso mudou a maneira como os negócios são conduzidos, de modo que os dados passaram de um aspecto secundário para um recurso essencial. A expansão da internet e a dependência que as empresas passaram a ter das comunicações digitais transformaram os dados em recursos cada vez mais valiosos. Eles são usados para uma variedade de fins capitalistas, incluindo: treinar e dar vantagem competitiva a algoritmos; coordenar e terceirizar trabalhadores; otimizar e flexibilizar processos de produção; transformar bens com margens de lucro reduzidas em serviços com margens de lucro elevadas; e gerar mais dados, reiniciando o ciclo.

Para Zuboff (2015), embora essa coleta de dados seja frequentemente vista como uma corrosão dos direitos de privacidade, a vigilância parece não tanto eliminar esses direitos, mas redistribuí-los. Isso porque, em vez de serem amplamente distribuídos entre as pessoas, os direitos de privacidade foram centralizados nos capitalistas de vigilância. Estes passam a deter extensos direitos de privacidade, o que lhes confere amplas possibilidades de manter segredos e de restringir a capacidade das pessoas de decidir o que permanece em sigilo em suas vidas. E essa concentração de direitos ocorre de duas formas. Na primeira, no caso de empresas como Google e Facebook, os direitos são tomados sem consentimento, como, por exemplo, no Street View (recurso de vista panorâmica utilizado no Google Earth e Google Maps). Na segunda forma, os capitalistas de vigilância têm aproveitado de maneira estratégica o atraso na adaptação

social, já que o rápido avanço de suas tecnologias de vigilância para fins lucrativos superou a compreensão pública e, conseqüentemente, a criação de leis e regulamentações.

De acordo com Langley e Leyshon (2017), as plataformas são ao mesmo tempo um tipo de intermediário sociotécnico e um modelo de negócios que se integra aos processos mais amplos de capitalização, cujo foco principal é a rápida expansão e a geração de receitas. Conforme Srnicek (2017), as plataformas constituem um novo tipo de empresa. Elas se revelaram eficientes no controle, na extração, análise e no uso do volume crescente de dados acumulados. Isso se disseminou por toda a economia, com muitas empresas de ramos diversos adotando as plataformas, incluindo gigantes da tecnologia (como Google, Facebook e Amazon), startups (como Uber e Airbnb), líderes da indústria (como General Electric e Siemens) e grandes grupos agrícolas (como John Deere e Monsanto).

A plataforma possui duas características fundamentais: criação de mercados com múltiplos participantes (mercados multilaterais) e a coordenação dos efeitos de rede. Isso abrange uma ampla variedade de domínios de circulação e tipos de plataformas correspondentes, constituindo o chamado “capitalismo de plataforma” (Langley; Leyshon, 2017). Quanto ao primeiro aspecto, Srnicek (2017) explica que a plataforma é uma infraestrutura digital que facilita a conexão entre usuários. Ela atua como intermediária entre estes, que podem ser clientes, anunciantes e fornecedores de produtos e serviços, bem como inclui uma variedade de recursos que viabilizam a criação de produtos, serviços e mercados pelos próprios usuários.

A respeito da segunda característica, a plataforma gera “efeitos de rede”, sendo também impulsionada por eles. Isso significa que quanto maior a quantidade de usuários, mais lucrativa é a plataforma. Por essa razão, o Facebook se tornou a plataforma de rede social predominante, isso ocorre porque os usuários preferem utilizar redes sociais usadas pela maioria de seus amigos e familiares. Outro exemplo é o caso do Google, à medida que aumenta o número de pessoas que utilizam o Google para fazer buscas, seus algoritmos de pesquisa se aprimoram e essa plataforma de buscas se torna mais vantajosa para os usuários. Esse ciclo, no qual a presença de mais usuários atrai ainda mais usuários, resulta em uma tendência de as plataformas irem em direção à monopolização, bem como proporciona a elas um acesso crescente a mais dados (Srnicek, 2017).

As plataformas são criadas para atrair e cativar seus usuários, e é o proprietário da plataforma quem estabelece as diretrizes para o desenvolvimento dos produtos e serviços e define as formas de interação no mercado. Enquanto intermediárias, as plataformas não somente acessam um volume crescente de dados, mas também controlam e comandam as regras do

sistema (Srniczek, 2017). Nesse contexto, a acumulação não se restringe a ativos e capital, mas também inclui direitos. Os processos operam à margem de mecanismos democráticos legítimos e das dinâmicas tradicionais de mercado baseadas na escolha do consumidor. Essa acumulação ocorre por declaração unilateral, lembrando as relações sociais de uma autoridade absolutista pré-moderna. Como consequência, nessa nova lógica de mercado, a hiperescala emerge como uma grande ameaça antidemocrática (Zuboff, 2015).

Dessa maneira, existe um aspecto da privatização da educação, mas que vai além do âmbito educacional, que está relacionado à coleta e utilização de dados pessoais por empresas que oferecem acesso gratuitamente a suas tecnologias digitais. Essas ferramentas são disponibilizadas gratuitamente pelas plataformas, mas, ainda que sejam gratuitas, seu uso é de grande interesse das empresas, em virtude de abrirem caminho para outro mercado, que cria produtos e serviços conforme os interesses dos usuários, estes captados pelos algoritmos. Essa dinâmica está ligada a uma nova maneira de operar do capitalismo, em que algoritmos usam aspectos subjetivos como preferências, desejos e dúvidas para transformá-los em produtos a serem comercializados (Adrião; Domiciano, 2020).

A pandemia de Covid-19, além das complicações que exigiram ainda mais esforço para garantir o exercício do direito à educação, também criou oportunidade para o crescimento desses negócios com o uso, na educação, de plataformas digitais desenvolvidas por oligopólios do ramo de tecnologia com alcance global, como o Google. A implementação do Google for Education na educação pública traz consigo diversas formas de privatização da gestão, aumenta a influência do Google na educação do Brasil, bem como cria mercado de empresas de consultoria e assessoria certificadas pelo Google for Education para prestar uma variedade de serviços de orientação (García; Adrião, 2023). O Google, além do acesso a ferramentas gratuitas, oferece também versões pagas dessas tecnologias, incentivando a compra de serviços considerados mais avançados, visando atender uma quantidade maior de usuários e oferecer outras ferramentas, a fim de expandir o suporte digital na gestão da educação. Dessa forma, essas empresas privadas, a partir de sua experiência com a educação, se posicionam como parceiras eficientes do setor público, sendo reconhecidas por isso (Adrião; Domiciano, 2020).

Ao considerar que a gestão da educação engloba processos decisórios, execução das decisões e avaliação daquilo que foi executado, Adrião e Domiciano (2020) mencionam como impacto do uso de plataformas digitais privadas na gestão da educação a falta de transparência e de controle sobre os dados produzidos e seus respectivos algoritmos. No entanto, as autoras afirmam que a recusa em utilizar as ferramentas digitais na educação pode intensificar a exclusão, privando alunos das instituições públicas do acesso a um novo aspecto importante

dos direitos humanos. Nesse sentido, García e Adrião (2023) destacam que, de forma contraditória, a garantia de acesso às tecnologias de informação é requisito tanto para a inclusão social quanto para a participação nos novos modos de exploração e acumulação capitalistas.

Dessa forma, são as imposições, as necessidades e a lógica do setor privado que norteiam diretamente os compromissos do Estado. O Estado passou a ter como principais responsabilidades o apoio logístico e de infraestrutura aos oligopólios e a atração desses grandes oligopólios para o território que administra. Isso afeta áreas muito diversas: universidades, pesquisa, incentivos fiscais, ambiente cultural e urbanização, transporte, garantia de mercado, ou seja, a intervenção do governo assume a forma de políticas relacionadas aos fatores de produção e ao ambiente de negócios. A norma concorrencial faz pressão sobre os Estados ou outras autoridades públicas para criar condições locais favoráveis à valorização do capital. O Estado continua desempenhando seu papel de gestor da população, entretanto a ação estatal passa a ser pautada por novas exigências e novas motivações. A intervenção do Estado neoliberal, em vez de trabalhar na correção dos problemas gerados pelo mercado em prol do bem-estar da população, sua prioridade é criar situações de concorrência e de ajustar as pessoas a ela (Dardot; Laval, 2016).

Em síntese, as soluções mais comuns para lidar com a crise nas dimensões econômica e social da antiga configuração do Estado foram a redefinição do papel do Estado na economia e a tentativa de redução dos gastos públicos na esfera social, embora esta última nem sempre tenha sido bem-sucedida. Para superar as limitações da dimensão administrativa, buscou-se adotar a gestão gerencial na administração pública (Abrucio, 1997). Nesse contexto, as reformas na educação, a estagnação dos salários dos servidores públicos e os cortes de gastos públicos com as políticas sociais (política de austeridade) são exemplos atuais da continuidade desse padrão neoliberal de resposta à crise, que sacrifica a população em prol da acumulação capitalista.

Os grandes organismos e pactos internacionais criados após a Segunda Guerra Mundial (Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, Acordo Geral de Tarifas e Comércio) foram os principais meios usados para fazer cumprir a nova norma neoliberal (Dardot; Laval, 2016). A divulgação da norma neoliberal entre os países, bem como sua implementação, contou com a atuação imprescindível desses organismos internacionais, que usaram de mecanismos ao seu dispor para impor os princípios da política neoliberal aos países, como apresentamos a seguir.

2.3 TRAJETÓRIA DAS DIRETRIZES INTERNACIONAIS E POLÍTICAS NACIONAIS PARA A GESTÃO UNIVERSITÁRIA (1990-2024)

Como vimos, a racionalidade neoliberal constituiu-se como um conjunto de diretrizes, resultado do experimento de diversos preceitos a partir da década de 1970. Suas regras foram sintetizadas em 1989 no Consenso de Washington, o qual reúne uma série de orientações que precisam ser seguidas por países interessados em obter empréstimos. Nesse processo de disseminação da racionalidade neoliberal, os organismos internacionais tiveram papel fundamental, a tal ponto que a função do Banco Mundial e do FMI sofreu um redirecionamento na década de 1980. Os países menos desenvolvidos, para terem credibilidade junto aos credores e investidores internacionais, se viram obrigados a seguir as orientações desses organismos, ou então não conseguiriam obter ajuda em forma dos empréstimos de que precisavam. A ação do Banco Mundial e do FMI tinha como objetivo ditar a adoção de uma política do Estado concorrencial, fazendo com que os Estados fizessem da concorrência a lei da economia (Dardot; Laval, 2016).

Nesta subseção, abordamos as orientações do Banco Mundial, da OCDE, da Unesco e do Clad, que, a partir da década de 1990, têm emitido documentos que tratam da educação superior e colaborado para reformas no setor (listados no Quadro 2).

Quadro 2 - Diretrizes internacionais (1990-2017)

Título	Emissor	Ano	Ementa
Declaração Mundial sobre Educação para Todos (Jomtien)	Unesco	1990	Documento emitido pelos participantes durante a 1ª Conferência Mundial sobre Educação para Todos, proclama a Declaração Mundial sobre Educação para Todos.
La Enseñanza Superior: las lecciones derivadas de la experiencia	Banco Mundial	1994	Traz lições de experiências recentes que servirão para inspirar e intensificar o debate sobre políticas no Banco Mundial e entre seus mutuários.
Financiamiento y gestión de la enseñanza superior: Informe sobre los progresos de las reformas en el mundo	Banco Mundial	1998	O Banco Mundial apoiou a preparação deste estudo como parte da sua contribuição para a 1ª Conferência Mundial da Unesco sobre o Ensino Superior.
Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el siglo XXI - Visión y Acción	Unesco	1998	Documento emitido pelos participantes durante a 1ª Conferência Mundial sobre Educação Superior, organizada pela Unesco, proclama a Declaração Mundial sobre o Ensino Superior no Século XXI: Visão e Ação.
Uma nova gestão pública para a América Latina	Clad	1998	Proposta de construção de uma nova configuração de Estado para a América Latina no século XXI. Discorre sobre a necessidade e as características principais constituidoras da reforma gerencial da administração pública, entendida como tendo um papel estratégico no quadro global da reforma do Estado.
La educación superior en los países en desarrollo - peligros y promesas	Banco Mundial	2000	Estudo realizado pelo Grupo Especial sobre Educação Superior e Sociedade, convocado pelo Banco Mundial e pela Unesco, que reuniu especialistas de treze países para explorar o futuro da educação superior nos países dependentes.

Título	Emissor	Ano	Ementa
Constructing Knowledge Societies: New Challenges for Tertiary Education	Banco Mundial	2002	Relatório que descreve como o ensino superior contribui para o desenvolvimento da capacidade de participação de um país numa economia mundial cada vez mais baseada no conhecimento e investiga opções políticas para o ensino superior que têm o potencial de aumentar o crescimento econômico e reduzir a pobreza.
L'Enseignement Supérieur au Service de la Société de la Connaissance.	OCDE	2008	Este relatório analisa as políticas de ensino superior que podem ajudar os países a atingirem suas metas econômicas e sociais. É inspirado por um estudo de grande escala: a revisão temática da educação superior da OCDE, realizada em colaboração com 24 países em todo o mundo.
2ª Conferência Mundial sobre Ensino Superior - As novas dinâmicas do ensino superior e pesquisas para a mudança e o desenvolvimento social	Unesco	2009	Dá orientações para o ensino superior com base nos resultados e recomendações das seis conferências regionais (Cartagena das Índias, Macau, Dakar, Nova Deli, Bucareste e Cairo), bem como os debates e resultados da Conferência Mundial de Ensino Superior 2009.
Um ajuste justo	Banco Mundial	2017	Relatório solicitado pelo governo federal ao Banco Mundial, com o objetivo de realizar uma análise aprofundada dos gastos do governo, identificar alternativas para reduzir o déficit fiscal a um nível sustentável e, ao mesmo tempo, consolidar os ganhos sociais alcançados nas décadas anteriores.
Trust and public policy: how better governance can help rebuild public trust	OCDE	2017	Esse documento aborda como a “boa governança” pode ajudar a reconstruir a confiança pública, examinando a relação entre confiança e a eficácia das políticas.

Fonte: elaboração própria.

Por meio de tais documentos, esses organismos internacionais induzem a implementação da gestão gerencial, a partir de uma lógica neoliberal privatizante. Essas orientações são recepcionadas pelo Estado, reverberando na elaboração das políticas públicas. Antes de adentrarmos as diretrizes desses organismos, consideramos importante apresentar essas instituições, pois assim é possível compreender o propósito das recomendações de cada documento.

O Banco Mundial se descreve como um grupo composto por cinco instituições: o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), que fornece financiamento para projetos e políticas de desenvolvimento; a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), que presta assistência por meio de empréstimos com taxas de juros baixas ou nulas e subsídios; a Corporação Financeira Internacional/*International Finance Corporation* (IFC), que mobiliza investimentos do setor privado e fornece serviços de consultoria; a Agência Multilateral de Garantia de Investimentos/*Multilateral Investment Guarantee Agency* (Miga), que oferece seguro de risco político (garantias); e o Centro Internacional para a Arbitragem de Disputas sobre Investimentos/*International Centre for Settlement of Investment Disputes* (ICSID), que resolve disputas de investimento (Banco Mundial, 2022). Trata-se de uma instituição financeira que fornece empréstimos principalmente para países dependentes e, sendo

assim, tem o direito de exigir contrapartida de seus credores. É uma instituição que representa o capital financeiro.

A Unesco é uma agência da Organização das Nações Unidas (ONU). Atua promovendo cooperação internacional em educação, ciências e cultura. Atualmente, os programas da Unesco visam alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável definidos na Agenda 2030, adotada pela Assembleia Geral da ONU em 2015 (Unesco, 2022).

A OCDE se identifica como uma instituição que fornece conhecimento aos membros e parceiros a fim de tomarem decisões políticas. Ajuda a informar debates em parlamentos, mídia e trabalhos de pesquisa. Analisa e antecipa mudanças econômicas, ambientais e sociais e fornece análises específicas de cada país a pedido dos governos. Ajuda a orientar e informar os debates sobre políticas internacionais em fóruns globais. Fornece liderança em áreas-chave a pedido dos governos, como elisão fiscal⁹, luta contra a corrupção e transformação digital (OCDE, 2022). Trata-se de uma instituição do ramo econômico.

O Clad é um organismo intergovernamental, criado em 1972 por iniciativa dos governos do México, Peru e Venezuela, com sede em Caracas, Venezuela, e constituído com o intuito de promover a modernização das administrações públicas (Clad, 2023). Atua na construção e divulgação de conhecimentos a respeito da reforma do Estado, bem como fomenta o avanço da implementação da reforma na América Latina.

Também tratamos, nesta subseção, das políticas do governo federal e de outros documentos nacionais que dizem respeito à gestão das universidades federais (elencados no Quadro 3).

Quadro 3 - Documentos nacionais (1988-2024)

Título	Ano	Ementa
Constituição Federal	1988	Institui um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos.
Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado	1995	Procura criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais.
Lei nº 9394/96	1996	Institui a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.
Decreto nº 6.096/2007	2007	Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – Reuni.
Lei nº 13005/2014	2014	Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE com vigência por 10 anos.
Relatório de acompanhamento pelo Tribunal de Contas da União nº 015.268/2018-7	2018	O objetivo desse acompanhamento é mensurar a capacidade de gestão e governança dos órgãos públicos federais, aferindo o nível de implementação de boas práticas de liderança, estratégia e

⁹ Elisão fiscal: “Método que empresas encontram, amparadas nos desvãos da legislação, para não pagar impostos ou pagar menos do que deveriam. Isto se deve ao fato da legislação permitir brechas, ou interpretações que são aproveitadas especialmente por grandes empresas, ou conglomerados” (Sandroni, 1999, p. 201).

Título	Ano	Ementa
		<i>accountability</i> , além de práticas de governança e gestão de tecnologia da informação, de pessoas e de contratações.
Relatório individual da autoavaliação da Ufopa (Acórdão 2699/2018-Tribunal de Contas da União)	2018	Visa conhecer melhor a governança no setor público e incentivar os órgãos públicos a adotarem boas práticas de governança.
Projeto de Lei nº 3076/2020*	2020	Institui o Programa Universidades e Institutos Empreendedores e Inovadores - Future-se.
Proposta de Emenda à Constituição nº 32/2020*	2020	Proposta de reforma administrativa. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa.
Substitutivo adotado pela Comissão Especial à Proposta de Emenda à Constituição Nº 32-B, de 2020*	2021	Proposta de reforma administrativa. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa.
Lei nº 9394/96 e suas alterações dadas pelas Leis nº 15.017/2024 e Lei nº 15.001, de 2024	2024	Altera a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Fonte: elaboração própria.

*Ainda sem aprovação, em tramitação.

Esses documentos relevam as tensões e os princípios que marcam as políticas de gestão universitária, impactando o financiamento, o funcionamento, a estrutura administrativa e o papel dos sujeitos que compõem as universidades federais. Dizem respeito a mudanças que se articulam com a crise estrutural do capital, que pressiona os Estados a reduzirem investimentos em educação e a reconfigurarem suas instituições segundo a lógica do mercado. A seguir, passamos, ao exame das referidas diretrizes internacionais e dos documentos nacionais citados.

Em 1990, a Unesco, publicou a “Declaração Mundial sobre Educação para Todos” (Declaração de Jomtien), que já apresentava orientações importantes para a reconfiguração da gestão da educação em todos os níveis, fomentando as parcerias público-privadas. O documento afirma que:

Não se pode, todavia, esperar que elas [as autoridades responsáveis pela educação] **supram a totalidade dos requisitos humanos, financeiros e organizacionais** necessários a esta tarefa. **Novas e crescentes articulações e alianças serão necessárias** em todos os níveis (Unesco, 1998a¹⁰, artigo 7).

Esse organismo admite ser plausível que a responsabilidade pela manutenção da educação não seja exclusiva do Estado, incentivando, dessa forma, a realização de parcerias com o setor privado. Em 1994, o Banco Mundial emitiu o documento “*Higher education: the lessons of experience*” (Ensino superior: as lições da experiência) (Banco Mundial, 1995¹¹), que concebe o ensino superior como uma área estratégica para o desenvolvimento econômico e social,

¹⁰ Esta Declaração foi publicada originalmente em 1990. A versão traduzida para o português, consultada para este trabalho, só foi publicada em 1998.

¹¹ A versão do documento traduzida para o espanhol, consultada neste trabalho, só foi publicada em 1995.

incluindo o alívio da pobreza, sendo a formação para o mercado de trabalho a principal função das instituições que ofertam esse nível de ensino:

O ensino superior é de suma importância para o **desenvolvimento econômico e social**. As instituições de nível superior têm a responsabilidade primária de fornecer às pessoas os conhecimentos necessários para **ocupar cargos** de responsabilidade nos setores público e privado. [...] Taxas de retorno social estimadas de 10% ou mais em muitos países em desenvolvimento também indicam que os investimentos nesse nível de educação contribuem para maior produtividade do trabalho e maior crescimento econômico de longo prazo, elementos essenciais para o **alívio da pobreza**. (Banco Mundial, 1995. p. 1, tradução nossa, grifos nossos).

O documento apresenta o discurso de que a solução para os problemas econômicos e sociais está, em parte, no investimento em educação, e desconsidera que a gênese desses problemas está, como vimos, nas crises causadas pelo próprio sistema econômico vigente.

O reconhecimento do ensino superior como agente do crescimento econômico reconfigurou esse nível de ensino, modificando a sua missão, a sua estrutura e organização administrativa e acadêmica. As mudanças evidenciadas na educação superior, seja na concepção de sua estrutura, seja na lógica que deve determinar a sua função, têm forte influência do contexto sociopolítico, e há uma correlação de forças internas e externas que colaboram para a conformação desse nível educacional. As universidades e outras instituições de educação superior não podem ignorar a realidade e as necessidades do mundo atual, não podem se desvincular do tempo em que estão inseridas, alienando-se. No entanto, também não podem se descuidar de desempenhar seu papel na construção social, incluindo a igualdade, o processo democrático e as demandas da maioria da sociedade, que deve ser o principal objetivo da educação superior — ensino, pesquisa e extensão (Maués, 2019).

O Banco Mundial é um organismo cujo apoio “destina-se a fortalecer a formulação de políticas governamentais e a implementação de reformas, bem como o planejamento financeiro e a gestão das instituições de ensino superior” (Banco Mundial, 1995, p. 15, tradução nossa). Esse organismo, de forma explícita, tem induzido reformas para direcionar a educação superior ao atendimento das demandas do mercado como primazia.

Ainda, o documento aborda uma série de problemas que precisam ser resolvidos, cujas soluções apontadas impactam diretamente na gestão das universidades federais. Os problemas identificados pelo banco se traduzem na falta de recursos, pelo fato de o financiamento ser exclusivamente público, e no aumento da taxa de matrícula, que gera superlotação (Banco Mundial, 1995).

Diante dessas questões, o documento preconiza a adoção das seguintes reformas:

- Promover maior diferenciação das instituições, incluindo desenvolvimento de instituições privadas
- Fornecer incentivos para **que as instituições públicas diversifiquem as fontes de financiamento**, por exemplo, **a participação de estudantes nas despesas** e a **estreita ligação entre o financiamento fiscal e resultados**
- Redefinir o papel do governo no ensino superior
- Adotar políticas que visam priorizar os objetivos de qualidade e equidade (Banco Mundial, 1995, p. 4, tradução nossa, grifos nossos).

Está imbricada nessas diretrizes a defesa da flexibilização da educação superior para ser aberta ao mercado por reconhecê-lo como setor estratégico para o investimento do capital. Com a diversificação, as instituições não precisam ofertar os três pilares da educação superior (ensino, pesquisa e extensão), podendo focar na oferta de somente um ou dois pilares.

Conforme Guimarães (2013), basicamente, o documento argumenta que a educação superior tem um papel importante no desenvolvimento econômico e social, e que a privatização é vista como uma solução necessária para expandir esse nível de ensino. O Banco Mundial destaca que a educação superior está em crise, devido à sua dependência excessiva de recursos públicos, e, para superá-la e alcançar a contribuição desejada da educação superior no desenvolvimento dos países, é necessário adaptar o sistema de ensino superior aos interesses privados e comerciais. Esse organismo defende que o setor público deve “otimizar” os recursos disponíveis e explorar outras formas de financiamento, como a obtenção de recursos externos a partir da cobrança de mensalidades e taxas dos alunos, oferta de cursos pagos, venda de consultorias e de outros serviços.

Ainda, o Banco Mundial afirma que:

As **instituições privadas** constituem um elemento importante de alguns dos sistemas de **ensino pós-secundários mais eficazes** que existem atualmente no mundo em desenvolvimento. Podem reagir de forma eficiente e flexível ao câmbio da demanda e ampliar as oportunidades educacionais com **pouco custo adicional para o Estado** (Banco Mundial, 1995, p. 6, tradução nossa, grifos nossos).

O documento exalta a gestão empresarial privada como sinônimo de excelência em gestão da educação superior. Observamos um discurso que associa qualidade à gestão empresarial, havendo no documento um culto à empresa, tida como eficaz e eficiente, capaz de fornecer serviço de qualidade aos cidadãos. Por essa lógica, uma gestão capaz de garantir a oferta de um serviço de qualidade é aquela inspirada no setor empresarial.

Conforme Dardot e Laval (2016), a partir da década de 1980, a empresa passa a ser concebida como vetor do desenvolvimento, pré-requisito para a prosperidade e geradora de

emprego. A empresa é enaltecida recorrentemente em quase todos os países por elites estatais, economistas, especialistas em gestão, jornalistas e políticos. Essa uniformização ideológica associa-se à internacionalização das economias, visto que a concorrência passa a ser uma prioridade política no quadro de abertura dos mercados. O Estado de bem-estar social é, então, veiculado como um empecilho ao crescimento e uma fonte causadora de ineficácia.

Esses autores ainda afirmam que os defensores da ideologia neoliberal postulam que a gestão empresarial é sempre mais eficaz do que a gestão pública. Estes elogiam o setor privado por ter supostamente mais capacidade de reação, ser mais inovador, mais flexível, mais eficaz tecnicamente, em razão de ser mais qualificado em matéria de gestão e menos regulado que o setor público. Essa compreensão está fundamentada na premissa de que o caráter disciplinador da concorrência estimula o bom desempenho. E essa hipótese está na base de todas as políticas que visam a transferir serviços públicos inteiros ou em parte para empresas privadas e multiplicar as formas de relações contratuais de colaboração com o setor privado. As parcerias público-privadas e as subcontratações entre a administração pública e empresas privadas são exemplos disso. O Estado regulador é, então, aquele que estabelece relações contratuais com empresas, associações ou agências públicas que possuem certo grau de autonomia de gestão para atingir determinados objetivos. Como a lógica neoliberal considera que os mecanismos de gestão empresarial são mais eficazes no tratamento dos problemas da gestão pública, não era suficiente conter os gastos públicos, passou-se a considerar necessária uma mudança profunda na gestão pública.

Dessa forma, a aplicação da lógica empresarial capitalista nas instituições públicas de ensino ou mesmo a privatização dos serviços educacionais sugere que a eficiência é intrínseca ao setor privado, enquanto o público é inerentemente ineficiente. Mas essa perspectiva desconsidera que a eficiência do setor privado geralmente decorre de sua busca determinada por objetivos específicos distintos dos objetivos da educação pública. Além disso, não leva em conta que a ineficiência do setor público muitas vezes resulta da articulação com interesses particulares de grupos privados. A eficiência na lógica da empresa capitalista é mensurada pela capacidade de extrair um excedente do trabalho dos empregados, constituindo o lucro da empresa. Nesse contexto, não há incompatibilidade entre a busca por esse objetivo e o uso de métodos dominadores, uma vez que os objetivos empresariais são, em última instância, de dominação. Já no caso da educação pública, os objetivos não somente diferem dos da empresa capitalista, mas são antagonistas a eles. A educação pública busca a emancipação e se articula com valores universais, enquanto a empresa capitalista se opõe aos interesses da maioria, recorrendo à dominação (Paro, 2016).

No Brasil, no bojo da reforma do Estado, um documento importante que articula o ideário neoliberal com a gestão das universidades federais é o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), emitido no governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1995, o qual visa “criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais” (Brasil, 1995, p. 5). O objetivo desse documento é orientar o processo de reforma do Estado brasileiro a fim de desburocratizar a gestão dos órgãos públicos, inclusive os pertencentes ao setor educacional. Conforme o documento, a gestão burocrática precisa ser superada, em sua substituição é defendida a gestão gerencial, a qual deve passar a ser adotada em toda a administração pública.

A reforma do Estado se apresenta como “uma resposta consistente com o desafio de superação da crise” (Brasil, 1995, p. 11), e os quatro direcionamentos para reformas do documento do Banco Mundial ecoam no PDRAE, de modo que esse documento, além da mudança no papel do Estado de produtor para regulador, também incentiva as universidades a buscarem recurso financeiro externo:

A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da **redefinição do papel do Estado**, que **deixa de ser** o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da **produção** de bens e serviços, **para** fortalecer-se na função de **promotor e regulador** desse desenvolvimento (Brasil, 1995, p. 12, grifos nossos).

Esta orientação revela a conformação do Estado à racionalidade neoliberal, que, conforme apontado por Dardot e Laval (2016), demanda a reestruturação de sua função, de produtor para regulador. O intuito é garantir a transferência de serviços públicos para a iniciativa privada, tirando a responsabilidade do Estado, ainda que parcialmente, pela oferta desses serviços entendidos como direitos dos cidadãos. Os direitos se tornam serviços comercializáveis, e os cidadãos passam a ser vistos como consumidores, numa lógica direcionada para obtenção de lucro e acúmulo de capital.

O PDRAE, visando limitar a ação do Estado, propõe os serviços não-exclusivos (publicização) — as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus. Um dos objetivos desses serviços é:

Lograr, finalmente, uma maior parceria entre o Estado, que continuará a financiar a instituição, a própria **organização social**, e a **sociedade** a que serve e que deverá também **participar minoritariamente de seu financiamento via compra de serviços** e doações (Brasil, 1995, p. 47, grifos nossos).

Através do processo de publicização, propõe-se transformar as universidades em organizações sociais (instituições de direito privado), que firmarão contratos de gestão com o poder executivo e dele receberão recurso financeiro para a oferta dos serviços públicos, constituindo-se assim o chamado “setor público não-estatal”.

Conforme analisa Chauí (2003), a reforma do Estado, ao incluir a educação nos serviços não exclusivos, gerou implicações importantes. Em vez de um direito, ofertado como serviço público, a educação passou a ser um serviço passível de ser privatizado. Com isso, a reforma do Estado qualifica a universidade como uma organização social e não mais como uma instituição social, ocorrendo assim uma mudança significativa na compreensão de sua função na sociedade.

Chauí (2003) afirma que a organização social se caracteriza por ser uma prática social guiada por sua instrumentalidade, por sua eficiência na utilização de meios administrativos para alcançar objetivos específicos. Ela está vinculada a estratégias orientadas pela eficácia na utilização de meios específicos para atingir seus objetivos. É gerida por princípios de gestão, planejamento, estimativa, controle e resultados. Ela não questiona sua própria existência, função ou seu lugar na luta de classes, concebendo esses elementos como fatos estabelecidos, ela julga ter clareza da razão de sua própria existência. Já a instituição social está vinculada ao reconhecimento externo ou interno. Para ela, é fundamental questionar a razão de sua existência e seu papel na sociedade de classes. A instituição social busca alcançar a universalidade. Dessa forma, baseia-se na sociedade como seu princípio e referencial orientador. Ela se reconhece como parte da divisão social e política, buscando estabelecer uma universalidade para responder às contradições decorrentes dessa divisão.

Ainda, a complementação da receita orçamentária das universidades através da cobrança pela prestação de serviços à sociedade é uma possibilidade defendida no documento da reforma, que dialoga com o que já vinha sendo orientado pelo Banco Mundial. Essas orientações, a *priori*, esbarravam na legislação brasileira, que impedia o direcionamento do setor público para o privado. A partir do PDRAE, propõe-se uma série de emendas constitucionais e outras mudanças na legislação que viabilizaram a flexibilização da relação público-privada.

Outro objetivo para os serviços não-exclusivos diz respeito a “Aumentar, assim, a eficiência e a qualidade dos serviços, atendendo melhor o cidadão-**cliente** a um **custo menor**” (Brasil, 1995, p. 47, grifos nossos). Isso evidencia uma gestão que prima pela qualidade, sendo esta pautada na máxima neoliberal de “fazer mais com menos”, de otimizar os recursos e maximizar os resultados. O cidadão passa a ser visto como cliente, consumidor, da mesma forma que numa empresa privada.

Com a reforma, segundo Chaves (2009), a política universitária se tornou uma política de gastos, de mercados abertos e de culto à economia a fim de reconfigurar as universidades conforme a lógica empresarial de prestação de serviços, adotando novos modos de organização e gestão. O Estado adotou uma política expansionista de cunho privado, que se manifestou, sobretudo, no incentivo à criação de instituições de ensino superior privadas, facilitando o crescimento desse setor, e na transformação dos espaços públicos democráticos em espaços privados subordinados ao capital. Além disso, em razão da política de cortes orçamentários, as universidades federais são estimuladas a captar recurso financeiro externo, no mercado, e a realizar a prestação de serviços pagos como alternativa para a manutenção do seu funcionamento. Assim, a reforma acelerou a “privatização do público” e promoveu uma reestruturação, ajustando as relações acadêmicas à racionalidade capitalista. Dessa forma, essas instituições, na atual conjuntura, estão cada vez mais subordinadas aos ditames imediatistas do mercado.

Em 1996, ainda no governo Fernando Henrique Cardoso, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) garantiu às universidades públicas, em nome da preservação da autonomia universitária, a atribuição de captar recurso externo a partir de parceria com o setor privado para a manutenção de suas atividades:

Art. 53. No exercício de sua autonomia, são asseguradas às universidades, sem prejuízo de outras, as seguintes atribuições: [...] X - receber subvenções, doações, heranças, legados e cooperação financeira resultante de convênios com entidades públicas e **privadas** (Brasil, 1996, art. 53, inc. X, grifo nosso).

Dessa maneira, as universidades federais, através das fundações de apoio (instituições de direito privado), têm desenvolvido diversas ações definidas como prestação de serviços a fim de captar recursos externos, via parcerias com empresas públicas e privadas. Com isso, foi desenvolvida, principalmente entre os docentes, uma nova mentalidade, direcionada para o produtivismo e o pragmatismo, fazendo com que se lançassem na tarefa de empreender para a captação de recursos externos. Essa nova mentalidade materializa uma cultura neoliberal que se reforça gradativamente no interior dessas universidades. Assim, as reformas têm sido naturalizadas por meio de diversas medidas adotadas pelas reitorias e aceitas por grupos de professores que aderiram à ideia de “modernização racionalizadora”, por meio de privatizações e terceirização das atividades dessas instituições (Chaves, 2009).

Em 1998, em contribuição para a 1ª Conferência Mundial sobre Educação Superior, organizada pela Unesco, que se realizaria no mesmo ano, o Banco Mundial publicou o livro

intitulado “*Financiamiento y gestión de la enseñanza superior: informe sobre los progresos de las reformas en el mundo*” (Financiamento e Governança do Ensino Superior: Relatório de Progresso Global sobre Reformas), de autoria de Donald Bruce Johnstone, Alka Arora e William Experton, visando “avaliar o progresso dessa agenda global de reformas no final da década de 1990, no limiar do próximo milênio” (Johnstone; Arora; Experton, 1998, p. 1, tradução nossa). Esse documento incentiva a cultura empreendedora, em razão da falta de recurso suficiente para a educação superior:

Com os impostos cada vez mais fáceis de evitar e difíceis de cobrar, e com necessidades públicas concorrentes - por exemplo, educação básica, saúde, segurança, pagamentos de transferências e infraestruturas - tão urgentes em todos os países, uma crescente dependência de taxas de matrícula e outros encargos, bem como o **livre empreendedorismo na faculdade**, podem ser as únicas opções para uma austeridade totalmente contraproducente (Johnstone; Arora; Experton, 1998, p. 4, tradução nossa, grifos nossos).

Essa é a perspectiva neoliberal, que preconiza a redução de gastos com a educação e propõe como solução a busca por recursos junto ao mercado e o pagamento, pelo cidadão-cliente, por serviços prestados.

Na 1ª Conferência Mundial sobre Educação Superior, realizada no período de 5 a 9 de outubro de 1998, os participantes do evento aprovaram a “*Declaración mundial sobre la educación superior en el siglo XXI: visión y acción*” (Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: visão e ação), do qual destacamos o seguinte enunciado:

O financiamento do ensino superior requer **recursos públicos e privados**. O Estado mantém um papel essencial nesse financiamento.

a) A **diversificação das fontes de financiamento** traduz o apoio que a sociedade lhe presta e deverá continuar a ser reforçada de forma a garantir o desenvolvimento deste tipo de ensino, aumentar a sua eficácia e manter a sua qualidade e relevância. O apoio público ao ensino superior e à investigação continua a ser essencial para garantir que as missões educativas e sociais são realizadas de forma equilibrada (Unesco, 1998b, p. 13, tradução nossa, grifos nossos).

A defesa do Estado como principal financiador da educação superior não se deu por acaso. Durante o evento, emergiram críticas contundentes à mercantilização da educação superior, defendendo a predominância do Estado no financiamento desse nível de ensino. Essa postura reverberou na Declaração, que defende claramente o fornecimento de recursos financeiros para a Educação Superior como função essencial do Estado. Ainda, neste enunciado, é preconizada a implementação de medidas de cunho neoliberal, como a introdução da diversificação no sistema educacional (Calderón; Pedro; Vargas, 2011). Essa diversificação é interessante ao setor privado, que vê a educação como um setor estratégico para a obtenção de lucro.

Ainda, a Declaração apresenta a seguinte recomendação:

Artigo 13. Fortalecer a gestão e o financiamento do ensino superior

a) A gestão e o financiamento do ensino superior requerem o desenvolvimento de capacidades e estratégias adequadas de análise e avaliação de políticas, assentes na cooperação estabelecida entre os estabelecimentos de ensino superior e os órgãos nacionais de planeamento e coordenação, de forma a assegurar uma **gestão racionalizada** e uma **boa utilização dos recursos**. Os estabelecimentos de ensino superior devem **adotar práticas de gestão voltadas para o futuro** que respondam às necessidades de seus ambientes. Os administradores do ensino superior devem ser responsáveis, competentes e capazes de **avaliar regularmente** - através de mecanismos internos e externos - a **eficácia** dos procedimentos e regras administrativas.

b) Os estabelecimentos de ensino superior devem gozar de autonomia para gerir os seus assuntos internos, embora esta autonomia deva ser acompanhada da obrigação de **prestar contas** de forma clara e transparente às autoridades, parlamento, estudantes e sociedade em geral (Unesco, 1998b, p. 12, tradução nossa, grifos nossos).

Essa orientação diz respeito à natureza da gestão das instituições de ensino superior, que, segundo o documento, deve ter as características da gestão adotada no setor privado, devendo ser uma gestão racionalizada, que otimiza (reduz) o uso dos recursos para de “fazer mais com menos”, semelhantemente ao setor privado. É uma gestão que deve ser eficaz e precisa avaliar com regularidade essa eficácia. Trata-se de uma gestão que exige a prestação de contas em nome da transparência.

Ainda no ano de 1998, em sessão realizada em 14 de outubro, o Clad aprovou o documento “Uma nova gestão pública para a América Latina”, momento em que o então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado do governo brasileiro, Luiz Carlos Bresser-Pereira, exercia a função de presidente do Conselho Científico do Clad, que elaborou o texto. O documento diz que:

A reforma do Estado tornou-se o tema central da agenda política mundial. A origem deste processo ocorreu quando o modelo de Estado montado pelos países desenvolvidos no pós-guerra, responsável por uma era de prosperidade sem igual no capitalismo, **entrou em crise no final da década de 70** (Clad, 1999, p. 121, grifos nossos).

Este enunciado explicita o reconhecimento, por parte do Clad, de que a reforma do Estado é uma necessidade que surgiu em decorrência da crise estrutural, tendo o fim de manter a acumulação capitalista e a sua expansão, como já apontado por Dardot e Laval (2016) e Mészáros (2011).

O texto dá o direcionamento das mudanças que devem ser feitas:

em termos econômicos, em vez da intervenção direta como produtor, o aparelho estatal deve **concentrar suas atividades na regulação**. As **privatizações** e a criação

de **agências reguladoras** fazem parte deste processo. Além disso, o Estado deve desenvolver sua capacidade estratégica de atuar **junto ao setor privado e à universidade** para criar um entorno adequado ao aumento da **competitividade** das empresas (Clad, 1999, p. 123, grifos nossos).

A orientação é para os Estados latino-americanos continuarem assegurando as políticas sociais, porém não mais como produtores, mas como reguladores. Isso reafirma o que preconizado no PDRAE para o Estado brasileiro, evidenciando o que afirmam Dardot e Laval (2016) a respeito de o Estado ter sua ação moldada pelo neoliberalismo, sendo direcionado pelas regras de concorrência do setor privado. A mudança no papel do Estado de produtor para avaliador busca viabilizar a privatização generalizada, necessária à expansão do capital. O documento afirma que:

A reforma gerencial tem como alicerce a **profissionalização da burocracia** que exerce funções no núcleo de atividades centrais do Estado; por isso pressupõe o aspecto meritocrático contido no modelo weberiano. A proposta do Clad é que, antes de mais nada, **constitua-se um núcleo estratégico** dentro do aparelho estatal capaz de formular políticas públicas e exercer atividades de regulação e controle da provisão dos serviços públicos. **E neste setor do Estado é fundamental** a existência de **funcionários públicos** qualificados e treinados constantemente, **protegidos das interferências políticas**, bem pagos e motivados. Essa é uma RSP condição sine qua non para a implantação do modelo gerencial (Clad, 1999, p. 127-128, grifos nossos).

Na criação do setor estratégico, o Clad considera de grande importância que os funcionários públicos sejam estritamente técnicos, protegidos das interferências políticas. Isso denota a visão negativa que este organismo apresenta sobre a dimensão política. Desse modo, sugere um movimento de despolitização, que se alinha aos interesses neoliberais, haja vista facilitar a contenção dos antagonismos sociais.

Ainda, explicita que:

O **modelo gerencial** tem como inspiração as transformações organizacionais ocorridas no setor privado, as quais têm alterado a forma burocrático-piramidal de administração, **flexibilizando a gestão, diminuindo os níveis hierárquicos e, por conseguinte, aumentando a autonomia de decisão dos gerentes — daí o nome gerencial**. Com essas mudanças, saiu-se de uma estrutura baseada em normas centralizadas para outra ancorada na responsabilização dos administradores, avaliados pelos resultados efetivamente produzidos. Esse novo modelo busca responder mais rapidamente às grandes mudanças ambientais que acontecem na economia e na sociedade contemporâneas (Clad, 1999, p. 125, grifos nossos).

O texto evidencia o foco nos gerentes, os quais são responsabilizados pelo alcance ou não dos resultados, e chama esse processo de “aumento da autonomia” desses gerentes, com isso contribuindo para mascarar as reais causas da não consecução dos objetivos traçados.

Ainda, a reforma gerencial envolve a:

alteração da rígida hierarquia que caracterizava o modelo burocrático weberiano. Isso porque é preciso **tornar os funcionários públicos responsáveis por metas**, conscientes da missão de sua organização, e a melhor forma de se chegar a isso é **delegando poder** (*empowerment*) e **autonomia aos gerentes**.

Tal mecanismo **altera a forma de gestão e a cultura organizacional** dos integrantes da burocracia, que poderão, inclusive, ficar **mais motivados** num sistema marcado pelo aumento do poder individual de decisão e da responsabilidade perante os objetivos de seu órgão público (Clad, 1999, p. 133-134, grifos nossos).

Figueiredo (2019) analisa que essa alegada autonomia na tomada de decisões expõe a dimensão de cunho ideológico da gestão gerencial, visto que é utilizada como instrumento para obter o consentimento ativo dos servidores públicos em relação à flexibilização da gestão pública. Para efetivar essa conformação dos servidores, a gestão baseada em resultados admite a educação como elemento estratégico no processo de reforma da administração pública e ajustamento dos trabalhadores do setor público aos novos padrões.

O autor ainda aponta a Fundação Getúlio Vargas (FGV)¹² e a Escola Nacional de Administração Pública (Enap)¹³ como as principais instituições a desempenharem o papel de articular as estratégias e iniciativas advindas do Clad, haja vista que essas instituições têm promovido e sediado os principais eventos desse organismo no Brasil. Elas também atuam na formação e capacitação de líderes da administração pública. O autor ressalta ainda que a Enap integra o Conselho Acadêmico Assessor da Escola Ibero-americana de Administração e Políticas Públicas (EIAPP), pertencente ao Clad. Assim, o gerencialismo se constitui importante aliado na conformação à racionalidade neoliberal, moldando as subjetividades dos sujeitos envolvidos nos processos de gestão (gestores, servidores públicos e discentes) a partir do convencimento.

Outro elemento importante na reforma dos Estados latino-americanos é a publicização:

o Clad reconhece a existência de um terceiro marco institucional, o **espaço público não-estatal**. Nessa perspectiva, o conceito de público ultrapassa o de estatal e abrange a capacidade de a sociedade **atuar em parceria** na provisão dos serviços públicos, seja no controle ou na produção (Clad, 1999, p. 136, grifos nossos).

Como já havia sido estabelecido para o Brasil no PDRAE (Brasil, 1995), a publicização diz respeito à oferta e gestão de serviços públicos pelo setor privado a partir de organizações

¹² A FGV, de acordo com seu estatuto, é uma “instituição de caráter técnico-científico e educativo, pessoa jurídica de direito privado, sem objetivo de lucro e de natureza filantrópica” (FGV, 2007, Art. 1º).

¹³ “Criada em 1986, a Fundação Escola Nacional de Administração Pública (Enap) é uma escola de governo vinculada ao Ministério da Economia” (ENAP, 2020, p. 8).

sociais. Trata-se de uma estratégia neoliberal importante de indução da privatização dos serviços públicos.

Ainda, é basilar na reforma gerencial o princípio de *accountability*:

é preciso **reforçar as formas democráticas de relacionamento entre o Estado e a sociedade**, aumentando o grau de *accountability* (**responsabilização**) do sistema. Com isso, busca-se **capacitar os cidadãos para controlar as políticas públicas**, podendo torná-las, a um só tempo, mais eficientes e de melhor qualidade (Clad, 1999, p. 124, grifos nossos).

Os mecanismos de *accountability* buscam tornar o setor público mais passível de controle. Esse postulado revela o caráter superficial da concepção de participação defendida no âmbito do gerencialismo. Esta se restringe à fiscalização para fins de exigência de melhorias e ignora o cidadão enquanto sujeito político, capaz de contribuir nas tomadas de decisão. Dessa forma, há uma aparência de participação.

Em 2000, o Banco Mundial publicou o documento “*La educación superior en los países en desarrollo - peligros y promesas*” (Ensino superior em países em desenvolvimento - perigos e promessas). É uma obra elaborada pelo Grupo Especial sobre Educação Superior e Sociedade, composto por representantes de diversos países, convocados pela Unesco e pelo Banco Mundial, sendo o Brasil representado no Grupo por José Goldemberg, que foi ministro da Educação no governo Collor. O documento afirma que:

O Grupo Especial identificou uma série de áreas onde é necessária uma ação prática imediata, a saber: [...]

□ Bom exercício de poder. O Grupo Especial propõe um conjunto de princípios de bom exercício do **poder (governança)** (reconhecido por muitos como o **principal problema enfrentado pela educação superior** nos países em desenvolvimento) e examina os instrumentos necessários para promover a sua aplicação, uma vez que uma **melhor gestão** levará a uma **utilização mais eficaz dos recursos**, muitas vezes limitados (Banco Mundial, 2000, p. 13-15, tradução nossa, grifos nossos).

Na concepção do Banco Mundial, o principal problema da expansão da educação superior está na falta de gestão e planejamento, pois esse nível de ensino precisa atender aos padrões de qualidade exigidos pela competitividade internacional, os quais não são garantidos somente a partir da atuação das leis do mercado. Segundo o Banco, para garantir a efetividade da expansão com a qualidade pretendida, é necessário que o Estado intervenha como agente supervisor e regulador, envolvendo setores públicos e privados no planejamento e gestão da educação (Guimarães, 2013). Nesse sentido, esse documento reforça a suposta necessidade de promover uma reforma na gestão da educação.

Em 2002, o Banco Mundial realizou outra publicação para a educação superior de título “Constructing knowledge societies: new challenges for tertiary education” (Construindo sociedades do conhecimento: novos desafios para a educação terciária). Conforme esse documento,

Embora o financiamento público continue sendo a principal fonte de apoio à educação terciária na maioria dos países, ele está sendo canalizado de **novas maneiras** e cada vez mais **complementado por recursos não públicos**. Ambas as mudanças fazem com que as **forças do mercado** atuem de maneiras até então incomuns no financiamento de instituições públicas. Novas estratégias de financiamento foram implementadas no setor público para **gerar receita de ativos institucionais**, mobilizar **recursos adicionais de estudantes e suas famílias** e incentivar **doações de terceiros**. Muitos governos também encorajaram a **criação de instituições privadas** como uma abordagem eficaz para **aliviar as pressões sobre o erário público** e satisfazer a demanda reprimida (Banco Mundial, 2002, p. xxiv, tradução nossa, grifos nossos).

Em outras palavras, isso significa que o processo de reforma da educação superior tem como cerne a privatização, através da expansão de matrículas no setor privado e do emprego de princípios mercantis na gestão e na definição da função de universidades e outras instituições públicas de ensino superior (Guimarães, 2013). Isso representa o ajustamento das instituições de ensino superior públicas às demandas do sistema do capital em resposta à crise estrutural.

Nesse ínterim, em 2007, o governo federal, no segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, implantou uma política que, ao mesmo tempo em que promoveu a expansão das universidades federais, favoreceu a pressão pela busca por recursos externos, que vem sendo orientada pelo Banco Mundial (1995, 2002), dadas as limitações dessa política. Trata-se do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni)¹⁴, tendo como objetivo “criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais” (Brasil, 2007, Art. 1º), criado por meio do Decreto nº 6096/2007.

Conforme relatório do Ministério da Educação (MEC), emitido em 2012, sobre a expansão das universidades federais, no período de 2007 a 2011, houve um crescimento de 53,5% no número de vagas ofertadas na graduação presencial nessas instituições, que passou de 150.860 para 231.530 vagas. Quanto ao número de matrículas, nos cursos presenciais de graduação, de 578.536 passou para 842.606 (aumento de 45,7%); na pós-graduação, de 25.600, passou para 97.241 (aumento de 279,1%). O número de docentes efetivos cresceu de 45.849

¹⁴ Mais detalhes sobre o programa, podem ser consultados no site: <https://reuni.mec.gov.br/>.

para 66.144 (aumento de 44,3%), o número de servidores técnico-administrativos em educação passou de 88.801 para 96.208 (aumento de 8,34%) (Brasil, 2012). Como podemos observar, a expansão da oferta da educação superior não foi acompanhada pela expansão proporcional do quadro de pessoal docente e técnico-administrativo.

Apesar da expansão da educação superior proporcionada pelo Reuni, houve alguns impactos negativos dessa expansão para a gestão das universidades federais. Além de o crescimento mais expressivo ter ocorrido no ensino privado (Borges; Aquino, 2012), a partir do Prouni e do Fies, um dos impactos negativos para a gestão do ensino público foi a limitação dos recursos financeiros disponibilizados pelo Programa, que se mostraram insuficientes para suprir e manter as novas demandas geradas pela expansão. A contratação inadequada de servidores técnico-administrativos resultou em uma sobrecarga de trabalho para os docentes, que tiveram que assumir um volume maior de atividades (Rothen *et al.*, 2022).

Nesse sentido, existe uma tensão entre a expansão universitária e a garantia da qualidade do ensino. Ampliar o acesso e aumentar o número de vagas, proporcionando mais oportunidades para as pessoas ingressarem no ensino superior, torna-se um desafio quando não há investimentos adequados em infraestrutura, formação e valorização dos docentes. A expansão sem a estrutura adequada prejudica a qualidade da educação (Borges; Aquino, 2012). Esse contexto pressiona as universidades federais a intensificarem a busca por recursos externos, diversificando suas fontes de financiamento, em consonância com o que vem defendendo o Banco Mundial (1995, 2002).

Ainda, o Programa reforçou práticas gerencialistas já presentes na gestão universitária, tais como a incorporação de mecanismos de controle externo, atendendo à necessidade de fiscalização remota; e o esvaziamento da autonomia universitária, por meio do Acordo de Metas celebrado entre o MEC e as universidades federais, que permitiu o governo interferir na definição dos rumos dessas instituições (Rothen *et al.*, 2022). Dessa maneira, o Reuni reflete as contradições geradas pelo sistema do capital, uma vez que, ao mesmo tempo em que cria universidades, vagas e cursos na educação superior pública, ampliando o acesso ao direito à educação, também não garante que essa oferta seja feita com qualidade. Isso materializa a função totalizadora do Estado, que atua no controle ideológico, não resolvendo os problemas sociais, mas procurando atenuá-los, em prol da coesão do sistema.

Na sequência dos direcionamentos dos organismos internacionais, que visam colaborar para a manutenção dessa coesão, em 2008, a OCDE publicou o texto “L’enseignement supérieur au service de la société de la connaissance” (O ensino superior a serviço da sociedade

do conhecimento), que traz orientações para adequação da educação superior às demandas da suposta “economia do conhecimento” ou “sociedade do conhecimento”.

Nesse documento consta que:

o **Estado desempenha um papel fundamental na indução** do ensino superior para os melhores resultados possíveis, por exemplo, **garantindo que a concorrência** entre as IES se exerça a um nível adequado para estimular o seu desempenho e que o próprio sistema olhe para fora, nacionalmente e internacionalmente. Basicamente, **a tarefa do Estado é estabelecer os objetivos nacionais, definir as regras do jogo e desenvolver o quadro regulatório** que permitirá aos diversos atores do sistema desempenhar suas funções da forma mais eficiente possível (OCDE, 2008, p. 23, tradução nossa, grifos nossos).

Notamos que há uma ênfase na redefinição do papel do Estado, de produtor a regulador, conforme já tinha sido orientado no PDRAE (Brasil, 1995), reforçado pelo Clad (1999) e defendido de forma recorrente pelo Banco Mundial (1995, 2000, 2002). Dessa forma, o Estado passa a atuar como agente da concorrência, favorecendo políticas de desregulamentação da educação superior, o que consiste num papel característico do Estado na atual fase do capitalismo, conforme apontado por Dardot e Laval (2016).

A OCDE explica que:

O contexto de atuação das IES passou por transformações radicais nas últimas décadas. Muitos países aplicaram **novos métodos de gestão pública** à prestação de serviços públicos. **No ensino superior**, isso traduziu-se numa **maior autonomia** institucional, com a **transferência do poder de decisão** do Estado para a gestão das instituições, em contrapartida de uma **maior responsabilidade** e gestão remota, reforçada por **mecanismos de financiamento e garantia de qualidade** (OCDE, 2008, p. 30, tradução nossa, grifos nossos).

A implementação de uma nova forma de gestão pública, capaz de, supostamente, gerar mais autonomia, bem como mais responsabilidade (prestação de contas), aqui defendida pela OCDE como um exemplo a ser seguido, se alinha com o que vem sendo propagado pelo Banco Mundial (1995, 2002; Johnstone; Arora; Experton, 1998) ao longo dos anos, assim como pela Unesco (1998b). Trata-se de uma gestão centrada na figura do gestor, perdendo de vista a efetivação de uma gestão democrática, visto que nessa concepção defendida pela OCDE não há o compartilhamento do poder de decisão, conforme fica mais explícito neste outro trecho do documento:

Fortalecimento da liderança institucional

Permanecem, no seio da comunidade do ensino superior, vestígios de apego aos modelos tradicionais de governança: as IES percebidas como comunidades de bolsistas autogeridos, dotadas de um corpo diretivo onde os representantes desses bolsistas, em companhia de membros externos, presidem com a maioria das

responsabilidades oficiais do estabelecimento. Mas, **embora esse modelo colegiado ainda prevaleça em muitos países**, ele **perdeu terreno**, pois muitos governos buscaram investir a gestão institucional com autoridade para a tomada de decisões, tendo os **chefes institucionais nomeados em vez de eleitos** pelos conselhos de administração (Sporn, 2003) (OCDE, 2008, p. 31, tradução nossa, grifos nossos).

Nessa configuração de gestão, citada pela OCDE como um caso exemplar, o gestor é nomeado (não eleito), há um fortalecimento da liderança e um enfraquecimento do colegiado. Nessa perspectiva, o poder fica centralizado nos gestores institucionais, como os reitores, refletindo um movimento em direção à centralização da tomada de decisão, que funciona como mecanismo de contenção dos antagonismos sociais. Dessa forma, contrapõe-se à gestão colegiada, que consiste no envolvimento de todos os grupos que compõem a comunidade acadêmica nos processos decisórios.

O exemplo defendido pela OCDE se cumpre, de certa forma, no processo de escolha dos reitores das universidades federais. De acordo com a Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, reitor(a) e vice-reitor(a) “serão nomeados pelo presidente da República e escolhidos entre professores dos dois níveis mais elevados da carreira ou que possuam título de doutor, cujos nomes figurem em listas tríplex organizadas pelo respectivo colegiado máximo” (Brasil, 1968, Art. 16, I). Essa mesma Lei prevê, no Art. 16, inciso III, a realização de consulta prévia à comunidade universitária. Dessa forma, os colegiados máximos elaboram e encaminham ao MEC as listas tríplex compostas pelos três nomes mais votados na referida consulta para reitor(a) e vice-reitor(a), a fim de que o presidente da República realize a escolha e a nomeação.

Dessa forma, embora haja uma consulta pública, os reitores não são eleitos pela comunidade acadêmica, são, na verdade, escolhidos e nomeados pela Presidência, que pode ou não respeitar a vontade manifestada pela comunidade acadêmica, ao nomear o mais votado ou o menos votado. Exemplo desse desrespeito ao pleito já ocorreu na história recente, durante o governo Bolsonaro. Desde o início de seu mandato, em 2019, Bolsonaro nomeou como reitores pessoas que não foram as mais votadas em consulta pública, que não eram o primeiro nome da lista tríplex, desrespeitando a vontade da comunidade acadêmica. Além disso, nomeou pessoas que não participaram do pleito, configurando intervenção nas universidades (Andes-SN, 2021).

Ainda em 2019, o Ministério Público Federal ajuizou uma ação civil pública questionando a legitimidade da consulta realizada na Universidade Federal de Grande Dourados, tendo como fundamento unicamente uma denúncia anônima. Após obter na Justiça a suspensão da lista tríplex enviada pela instituição ao MEC, Bolsonaro nomeou para a Reitoria uma interventora, cujo nome não constava na lista tríplex e que não participou da consulta

pública (Andes-SN, 2020), reforçando o caráter antidemocrático dessa nomeação pela Presidência.

Desde 2011, tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei (PL) nº 2699/2011, cuja proposta colocaria fim à lista tríplice. No dia 29 de novembro de 2023, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados aprovou o substitutivo desse PL adotado pela Comissão de Educação, que revoga o disposto no Art. 16 da Lei nº 5.540/1968. De acordo com o texto do substitutivo, “Caberá ao colegiado referido no § 1º homologar a eleição realizada, atestando sua regularidade, e encaminhar ao Presidente da República os nomes dos integrantes da chapa escolhida” (Brasil, 2023, Art. 1º, §2º). O referido colegiado será “constituído especificamente para esse fim, observadas a autonomia universitária e a legislação em vigor” (Brasil, 2023, Art. 1º, §1º). O texto ainda segue em tramitação. Portanto, a escolha do gestor máximo das universidades federais pelo presidente da República é um aspecto não democrático que ainda persiste nas universidades federais brasileiras.

Ainda, a OCDE organismo afirma que:

Seja em sistemas de ensino superior total ou parcialmente financiados com recursos públicos, evidências de “**custo-benefício**” ou “**busca de atividades razoáveis e úteis às custas do contribuinte**” são agora **amplamente exigidas** na maioria dos países que participaram da revisão temática. Esta responsabilidade financeira tem vários aspectos:

- estrutura de garantia de qualidade;
- **financiamento baseado em resultados;**
- **mecanismos de mercado;**
- **participação de stakeholders externos nos órgãos de gestão das instituições;**
- **publicação dos resultados** dos estabelecimentos (OCDE, 2008, p. 27, tradução nossa, grifos nossos).

Este excerto explicita a lógica mercadológica que norteia as diretrizes da OCDE. A exigência de “custo-benefício” orienta para as universidades públicas a adoção de mecanismos de gestão financeira baseados em resultados que possam ser mostrados em publicações, logo, rápido de serem calculados. Cabe ressaltar que, em se tratando de educação, os resultados nem sempre são mensuráveis e dificilmente se mostram a curto prazo.

Ainda, a vinculação do financiamento aos resultados pode contribuir para a manutenção de desigualdades, uma vez que aquelas instituições que não conseguiram atingir os resultados desejados e que, para isso, precisam de mais investimento, serão, em vez disso, punidas com a alocação de menos recursos. É importante atentarmos também para a questão da inclusão de *stakeholders* externos (partes interessadas) na gestão. Isso pode gerar uma aparência de participação democrática, mas, na realidade, compromete a autonomia universitária, ao

envolver agentes do setor privado, cujos interesses na universidade podem estar ligados a fins comerciais, e não ao papel social da universidade.

O documento ainda preconiza a cultura empreendedora a partir da busca por financiamento externo:

Os estabelecimentos devem **diversificar e expandir as suas fontes de rendimento** para outras fontes que não as dotações públicas e que sejam consistentes com a sua missão. É necessário desenvolver diretrizes claras, acordadas entre as instituições e as autoridades educativas, sobre como facilitar e encorajar esta diversificação e expansão. A **diversificação das fontes de financiamento** será provavelmente facilitada se os estabelecimentos tiverem um estatuto legal que lhes permita **adoptar um comportamento empreendedor** (OCDE, 2008, p. 39, tradução nossa, grifos nossos).

A defesa da cobrança de mensalidades e da captação de recurso externo está em consonância com o que já vinha sendo levantado como possibilidade anteriormente pelo Banco Mundial (1995, 2002; Johnstone; Arora; Experton, 1998). Essa orientação, se seguida, abala o caráter público das universidades, e a diversificação de fontes de financiamento feita junto ao mercado, pode favorecer a definição das prioridades das universidades por agentes externos e prejudicar a participação da comunidade acadêmica nas decisões institucionais.

No ano de 2009, os participantes da 2ª Conferência Mundial sobre Ensino Superior (CMES), organizada pela Unesco, realizada no período de 5 a 8 de julho, em Paris, emitiram o comunicado “As novas dinâmicas do ensino superior e pesquisas para a mudança e o desenvolvimento social”, dos quais destacamos os seguintes enunciados:

O treinamento oferecido pelas instituições de ensino superior deve tanto responder a como antecipar as necessidades sociais. Isso inclui a **promoção de pesquisas para o desenvolvimento e utilização de novas tecnologias**, bem como a garantia da provisão de treinamento técnico e profissionalizante, **educação para o empreendedorismo** e programas para aprendizagem contínua ao longo da vida. (Unesco, 2009, p. 3).

O documento concebe de forma naturalizada a mercantilização da educação. Dessa forma, a Unesco se alinha completamente ao ideário neoliberal, que enxerga a educação superior como um serviço comercial. Isso permite compreender que a Unesco concorda com essa visão, predominante na sociedade capitalista contemporânea, assim como outros organismos internacionais. De 1998 a 2009, é perceptível a adaptação do discurso da Unesco à concepção da educação como um serviço comercial. Essa mudança começa a se manifestar em documentos produzidos nos anos posteriores à 1ª CMES, de 1998, como o que foi elaborado

em conjunto com o Banco Mundial e por este publicado, intitulado “Educación superior en los países en desarrollo: peligros y promesas” (Calderón; Pedro; Vargas, 2011).

Essa publicação recomenda ainda que:

Dada a **necessidade por financiamento** crescente para pesquisa e desenvolvimento em muitos países, instituições devem procurar novos meios de se expandirem no campo da pesquisa e inovação através de **parcerias público-privadas** de *multi-stakeholders*, incluindo pequenas e médias empresas (Unesco, 2009, p. 5).

O documento evidencia a assimilação de diretrizes neoliberais na educação superior, marcando assim uma distinção em relação ao texto de 1998, no qual a Unesco ainda expressava oposição à mercantilização da educação. A Unesco, neste novo documento de 2009, passou a defender com mais tranquilidade os princípios neoliberais na educação. Essa mudança no discurso da Unesco significou a vitória da transformação da educação em um serviço comercial, tal como proposto pela Organização Mundial do Comércio (Calderón; Pedro; Vargas, 2011).

Esses direcionamentos dados por organismos internacionais encontraram forte oposição no âmbito da mobilização social por uma educação pública gratuita e de qualidade. Diante disso, o Estado tem elaborado políticas que representam a síntese desse embate. Mancebo (2006) ressalta que a reestruturação da educação superior não é somente uma exigência externa, mas também conta com apoiadores e ativistas locais atuando em prol da implementação das práticas neoliberais internacionais de cunho mercantilista nas universidades. A reestruturação das universidades federais ocorrida nos últimos tempos, impulsionada por diretrizes internacionais, nacionais e até mesmo locais, não só questiona a autonomia e desafia o caráter público dessas instituições, como também redefine a função social que essas universidades desempenham ou deveriam desempenhar em uma sociedade democrática.

Maués (2019) corrobora ao afirmar que os organismos internacionais, principalmente o Banco Mundial e a OCDE, têm delineado a missão, os objetivos e a atuação das instituições de ensino superior. As orientações desses organismos são geralmente aprovadas pelos governos, muitas vezes por meio de um processo de mediação que visa adequá-las às exigências do país e da oposição expressa por movimentos sociais, como sindicatos, centros acadêmicos e associações de dirigentes das instituições de ensino superior.

Nesse contexto de conciliação de interesses contraditórios, em 2014, no governo de Dilma Rousseff, foi sancionada a Lei nº 13.005, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024. Dourado (2016) relata que o PNE se tornou objeto de intensas discussões

envolvendo uma variedade de participantes,¹⁵ tanto do setor público quanto do setor privado, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal. Teve importante papel nesse processo de discussão e construção do plano a Conferência Nacional de Educação (Conae) de 2010, ao defender em seu documento final a destinação de 10% do Produto Interno Bruto (PIB) para a educação nacional. É necessário ressaltar também que, durante a tramitação na Câmara dos Deputados, o projeto recebeu muitas emendas, chegando a quase 3 mil, e no Senado Federal foram apresentadas também muitas outras.

Ainda, no seio desses debates, uma questão bastante debatida foi o financiamento da educação, havendo controvérsias sobre a utilização do fundo público, que resultou em propostas que contrariam orientações de entidades e fóruns educacionais que defendem a destinação exclusiva desses recursos para o setor público. Em seu Art. 5º, § 4º, o PNE naturaliza o financiamento do setor privado pelo fundo público (Dourado, 2016). Dessa forma, em vez de trabalhar em prol de prover a educação como um direito, o Estado neoliberal direciona recursos para o setor privado, colaborando para o processo de acumulação e de privatização da educação, sobretudo da educação superior, através da concessão de bolsas de estudo e do financiamento estudantil.

Essa disputa pelo fundo público ficou ainda mais acentuada com os anos, sobretudo a partir do governo Temer. Nesse contexto, em 2017, durante o mandato de Michel Temer e a seu pedido, o Banco Mundial publicou um texto analítico direcionado ao Brasil que incentiva o corte de gastos nas áreas sociais em prol de um suposto gasto eficiente do Estado. Trata-se do texto “Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil” (Banco Mundial, 2017). De acordo com o documento:

As despesas com ensino superior são, ao mesmo tempo, ineficientes e regressivas. Uma reforma do sistema poderia economizar 0,5% do PIB do orçamento federal. O governo federal gasta aproximadamente 0,7% do PIB com universidades federais. A análise de eficiência indica que aproximadamente um quarto desse dinheiro é desperdiçada. Isso também se reflete no fato que os níveis de gastos por aluno nas universidades públicas são de duas a cinco vezes maior que o gasto por aluno em universidade privadas. A limitação do financiamento a cada universidade com base no número de estudantes geraria uma economia de aproximadamente 0,3% do PIB. Além disso, embora os estudantes de universidades federais não paguem por sua educação, mais de 65% deles pertencem aos 40% mais ricos da população. Portanto, as despesas com universidades federais equivalem a um subsídio regressivo à parcela mais rica da população brasileira (Banco Mundial, 2017, p. 13, grifos nossos).

¹⁵ Algumas entidades da área da Educação, citadas por Dourado (2016), que participaram ativamente desse processo: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, Associação Nacional de Política e Administração da Educação, Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Centro de Estudos Educação e Sociedade, Conselho Nacional de Educação, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação e Fórum Nacional de Educação.

O Banco Mundial atribui a causa das crises fiscais ao investimento em educação, visto pelo banco como um gasto excessivo e ineficiente. Castro e Santos (2021) pontuam que há uma relação direta entre a garantia da educação pública e as crises do capital. No atual período histórico, essa relação é mediada pela adoção da austeridade, implicando uma priorização dos interesses do mercado em detrimento das políticas sociais, incluídas a educação. Ainda, o alinhamento das finanças públicas com a política de austeridade significa uma oposição aberta aos ideais constitucionais de uma sociedade orientada para a garantia dos direitos fundamentais dos seus cidadãos, visto que a austeridade prioriza o capital na organização da sociedade, fazendo esta reproduzir os elementos excludentes do capital¹⁶.

O documento ainda afirma que:

Os resultados da análise indicam duas linhas de reforma:

(i) **Limitar os gastos por aluno aos níveis das universidades mais eficientes** geraria uma economia imediata de 0,26% do PIB. As universidades que receberem menos recursos como resultado desta medida teriam de reconsiderar sua estrutura de custos e/ou buscar recursos em outras fontes, como já é a norma nos sistemas acadêmicos com os melhores níveis de desempenho.

(ii) Uma opção para aumentar os recursos das universidades federais sem sobrecarregar o orçamento seria a **introdução de tarifas escolares**. Isso é justificável, pois o **ensino superior oferece altos retornos individuais aos estudantes** e, com base em dados atuais, o acesso privilegia fortemente estudantes de famílias mais ricas. Paralelamente, é necessário facilitar o acesso a mecanismos de financiamento para estudantes que não possam pagar as mensalidades. Felizmente, **o Brasil já possui o programa FIES**, que oferece empréstimos estudantis para viabilizar o acesso a universidades privadas. **O mesmo sistema deveria ser expandido para financiar o acesso a universidades federais**. A ampliação do FIES para incluir universidades federais poderia ser combinada ao **fornecimento de bolsas de estudos gratuitas para os estudantes dos 40% mais pobres da população**, por meio do programa **Prouni**. Juntas, essas medidas melhorariam a equidade do sistema e gerariam uma economia para o orçamento federal de aproximadamente 0,5% do PIB (Banco Mundial, 2017, p. 137-138, grifos nossos).

Esse trecho evidencia o incentivo à transferência de responsabilidade pela educação para o setor privado, esvaziando a concepção de educação como direito, de acordo com o que já constava em documentos anteriores do Banco Mundial (1995; Johnstone; Arora; Experton, 1998).

Castro e Santos (2021) analisam que o documento fortalece o discurso de austeridade, destacando que a redução dos investimentos públicos possibilitaria a expansão do setor privado, bem como retoma os discursos da ineficiência dos gastos públicos e da ineficiência do Estado.

¹⁶ Esse cenário de retirada de direitos em prol dos interesses capitalistas foi ainda mais acentuado com a Reforma Trabalhista do governo Temer (Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017) e Reforma da Previdência do governo Bolsonaro (Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019).

O Banco Mundial afirma que o gasto público no Brasil é ineficiente, baseando-se no discurso de que o funcionalismo público constitui a origem das crises fiscais, isentando, assim, o sistema econômico dessa responsabilidade. Nesse sentido, a austeridade funciona como uma estratégia de expansão do capital, tendo como finalidade superar suas contradições. Ao exigir o subfinanciamento de diversas áreas do setor público, provoca seu sucateamento, favorecendo o crescimento do setor privado, principalmente em áreas que não são exclusivas do Estado, como a educação. Conseqüentemente, o capital e seus representantes são cada vez mais bem sucedidos na oferta de serviços como mercadoria e na disseminação de seu aparelho ideológico.

Como exemplo de orientação nesse sentido aprovada pelo governo, Castro e Santos (2021) apontam a Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016, que limitou os gastos do governo federal com educação, reforçando as diretrizes do Banco Mundial. Essa Emenda possibilitou que o setor privado avançasse na oferta da educação, como também o Banco já preconizava em suas diretrizes desde a década de 1990. As orientações e análises desse organismo são de grande importância para a intensificação do neoliberalismo no Brasil, sobretudo no que tange à disseminação da ideia de que os ajustes podem aumentar a competitividade do país no mercado internacional.

Em 2017, a OCDE publicou o relatório “Trust and public policy: how better governance can help rebuild public trust” (Confiança e políticas públicas: como uma melhor governança pode ajudar a reconstruir a confiança pública). Esse documento aborda como a “boa governança” pode ajudar a reconstruir a confiança pública, examinando a relação entre confiança e a eficácia das políticas. Ele destaca que houve uma diminuição da confiança nas instituições públicas, em que estão incluídas as universidades.

O texto afirma que:

Da elaboração de leis ao orçamento e à prestação de serviços, os **esforços em direção a uma maior abertura** enviam um sinal claro do **comprometimento de um governo em investir na confiança**, ao mesmo tempo em que **melhora a qualidade das decisões tomadas**. O movimento atual em direção aos conceitos de “**governo aberto**” e o ainda mais ambicioso “**Estado aberto**” são sinais positivos de que os governos estão tentando **fortalecer o diálogo com os cidadãos** (OCDE, 2017, p. 13, tradução nossa, grifos nossos).

Como podemos observar, há uma ênfase nas noções de transparência e participação, apresentadas como formas de lidar com a crise de confiança enfrentada pelo Estado. As ideias de “governo aberto” e “Estado aberto” são consideradas por esse organismo como um avanço democrático, são tratadas como evidências do compromisso com o fortalecimento do diálogo com os cidadãos. No entanto, na realidade concreta, a OCDE opera nos limites do sistema do

capital, dessa forma, busca materializar não o fortalecimento do diálogo, mas da aceitação das políticas públicas, sem alterar a estrutura de poder que perpetua as desigualdades que estas visam corrigir. Nesse sentido, a transparência e a participação, ao estarem dissociadas de um real controle popular sobre as decisões políticas, concretizam-se como mecanismos de democracia aparente (não efetiva), ao possibilitarem a percepção de democracia, mas legitimam as estruturas existentes e não apresentam soluções comprometidas com a transformação social.

Ainda no relatório consta que:

De acordo com o Edelman Barometer 2016¹⁷, que analisou o comportamento do cliente, quase **70% dos entrevistados escolheram comprar um produto porque confiavam na empresa**. O setor privado mostrou que, com a base e a preparação certas, **o comportamento dos indivíduos pode ser fortemente influenciado pela confiabilidade percebida**. As empresas entendem que há duas dimensões separadas em jogo: confiança cognitiva (racional ou baseada na experiência) e confiança afetiva (emocional). Portanto, elas tendem a usar uma abordagem integrada para **estabelecer confiança com seus diferentes stakeholders**. Enquanto a dimensão emocional pode ser vinculada, por exemplo, à fidelidade à marca, a racional valorizará atributos como confiabilidade e qualidade. **Para uma instituição pública**, desenvolver uma reputação de confiabilidade e qualidade trará benefícios tangíveis, como **aceitação mais fácil de novos serviços, procedimentos ou regulamentações** (OCDE, 2017, p. 13, tradução nossa, grifos nossos).

É notória a tentativa explícita de transpor mecanismos do setor empresarial privado para a gestão pública, essa tentativa é expressa há décadas nos direcionamentos dos organismos internacionais, como temos demonstrado. Ao comparar a confiança nas instituições públicas com a confiança do consumidor em empresas privadas, a OCDE reduz a relação entre Estado e sociedade à lógica mercadológica, além de reduzir o cidadão a mero consumidor, a somente uma das partes interessadas no “negócio” (*stakeholders*), ignorando a sua participação política. Esse organismo considera plausível aplicar no setor público as estratégias adotadas pelo mercado para a construção da confiança. No setor privado, a confiança é construída a partir da manipulação de emoções (confiança emocional) e de percepções com base na experiência do consumidor (confiança racional). Aplicar essa lógica ao setor público, sobretudo na educação, significa aprofundar a sua mercantilização.

Em 2018, seguindo esse direcionamento de transposição de mecanismos privados de gestão para o setor público, o Tribunal de Contas da União (TCU), publicou o relatório de um acompanhamento da governança pública (inspirada na governança corporativa),¹⁸ do qual

¹⁷ Edelman Barometer é um relatório de pesquisa anual sobre confiança em diferentes setores da sociedade, no âmbito estatal ou privado.

¹⁸ Na seção 3, abordamos sobre as concepções de governança corporativa e governança pública, bem como a relação entre elas.

diversas universidades federais participaram respondendo ao questionário de autoavaliação aplicado pelo órgão. A amostra “foi composta por 526 organizações federais e outros entes jurisdicionados do TCU com autonomia orçamentária e administrativa, incluindo empresas públicas, ministérios, tribunais, instituições de ensino e hospitais” (TCU, 2018a, p. 5).

O documento afirma que:

O objetivo desse acompanhamento é **medir a capacidade de governança e gestão das organizações públicas federais** e outros entes jurisdicionados do TCU, **aferir o nível de implementação de boas práticas de liderança, estratégia e *accountability***, bem como práticas de governança e gestão de TI, de pessoas e de contratações. Integradas, **essas práticas mostram a capacidade da organização de gerar resultados** e de prestar os serviços esperados (TCU, 2018a, p. 4, grifos nossos).

Esse documento estabelece relação direta com as diretrizes internacionais aqui abordadas, ligadas à reforma gerencial do Estado da década de 1990. Nesse sentido, o TCU atua como mediador da implementação das mudanças que os organismos internacionais têm julgado como necessárias à administração pública, com foco na eficiência, nos resultados e na prestação de contas. Observamos também a importância que ganha a transparência, enquanto mecanismo técnico, para possibilitar a aferição das “boas práticas de liderança, estratégia e *accountability*”.

O TCU, desde os anos 2000, tem demonstrado preocupação com a governança dos órgãos públicos, tendo como referência os documentos emitidos pelo Banco Mundial, Unesco e OCDE, conforme demonstramos mais adiante de forma detalhada, na terceira seção desta tese. Entretanto, a partir de 2017, em especial com a elaboração desse relatório de 2018, esse direcionamento para as universidades federais passou a ser feito de forma mais direta, tendo como uma das respondentes a Ufopa.

No âmbito desse acompanhamento de 2018, o TCU emitiu relatório individualizado das instituições que responderam ao questionário de autoavaliação. No Relatório Individual da Autoavaliação da Ufopa, consta que:

A partir de 2017, o TCU unificou quatro levantamentos de governança (pessoas, TI, contratações e governança pública) realizados com foco nas organizações públicas, além de tornar o levantamento anual, público e parte integrante do processo de prestação de contas anuais. Com isto, **espera-se reduzir o custo da coleta das informações** junto aos gestores públicos, bem como **aumentar o valor agregado desse trabalho para aquelas organizações que desejam melhorar sua governança** e sua gestão, pois que todas as **informações poderão ser livremente acessadas para fins de análise comparativa (benchmarking)** (TCU, 2018b, p. 3).

O documento expressa a concepção de transparência ligada à *accountability*. Além disso, materializa a metodologia do *benchmarking*, oriunda do setor privado, que, de acordo com Chiavenato (2003), permite a comparação entre “boas práticas” de gestão das empresas (no caso, de órgãos do setor público), medindo o nível de governança de cada um em cada um dos indicadores analisados, sendo as práticas com melhores resultados consideradas referências (*benchmarks*).

A Ufopa obteve no índice integrado de governança e gestão pública valores abaixo dos índices obtidos das instituições federais de ensino, variando entre “inicial” (15 a 39,9%) e “inexpressivo” (0 a 14,9%). Isso instiga a observar as repercussões dessa avaliação nessa universidade e seus impactos na configuração de sua gestão.

Em 2024, a LDB passou por alterações dadas pela Lei nº 15.017/2024 e pela Lei nº 15.001, de 2024, que expressam a preocupação com a *accountability*, já manifestada na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/ 2011). Uma dessas alterações diz respeito ao artigo 56, que passou a ter a seguinte redação:

Art. 56. As instituições públicas de educação superior obedecerão ao princípio da **gestão transparente e democrática**, assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, dos quais participarão os segmentos da comunidade institucional, local e regional. (Redação dada pela Lei nº 15.001, de 2024) (Brasil, 1996).

Ao acrescentar o adjetivo “transparente” ao lado de “democrática” para qualificar a gestão, o texto reconhece esses dois aspectos como distintos, embora complementares. Em vista disso, subjaz a essa alteração a ideia de que a transparência que está sendo exigida não é inerente à gestão democrática, por essa razão, precisou ser acrescentada. Dessa maneira, a nosso ver, essa inclusão revela estreita ligação com a *accountability*, que vem sendo cada vez mais exigida dos órgãos públicos ao longo dos anos, como já demonstrado.

Em um dos trechos incluídos, consta que:

A organização e a manutenção de sistema de informações e estatísticas educacionais pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no âmbito da administração direta e indireta, **sujeitar-se-ão ao dever de transparência e publicidade** como preceitos gerais e ao direito fundamental de acesso à informação de que trata a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação). (Incluído pela Lei nº 15.017, de 2024) (Brasil, 1996, Art. 5º, § 7º).

Nesse excerto, também há a distinção entre transparência e publicidade (qualidade daquilo que é público), deixando ainda mais explícito que a concepção de transparência que consta na LDB não é a mesma que consiste em um dos princípios da gestão democrática. Sobre a diferença entre esses conceitos, abordamos na terceira seção.

Ainda nesse sentido, destacamos a seguinte inclusão:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão, como princípios de gestão de suas redes de ensino, a **transparência e o acesso à informação**, devendo disponibilizar ao público, em meio eletrônico, informações acessíveis referentes a: (Incluído pela Lei nº 15.001, de 2024) (Vide Lei nº 15.001, de 2024) (Brasil, 1996, Art. 14-A).

Como podemos observar, a transparência aqui também se distingue do acesso à informação, indicando que a primeira se refere somente à disponibilização de informações, mas não necessariamente à efetivação do acesso a elas. Embora possa parecer um avanço na gestão democrática, tais alterações na legislação, por acompanharem as orientações de organismos internacionais e não garantirem meios de efetivação da participação política dos cidadãos, se mostram como materializações do avanço do gerencialismo na gestão da educação, em especial da gestão universitária. Conforme vimos, o aprofundamento da gestão gerencial conta ainda com a mediação do TCU nesse processo, principalmente com a indução da governança pública às universidades.

2.4 NOVAS REFORMAS EM PERSPECTIVA

Consideramos importante explicar, ainda, sobre duas propostas atualmente em tramitação, a saber: o Projeto de Lei (PL) nº 3076/2020, que visa instituir o Programa Universidades e Institutos Empreendedores e Inovadores - Future-se, e a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 32/2020, que visa implementar uma nova reforma administrativa, ambas de autoria do Poder Executivo, no governo Bolsonaro. Essas propostas de mudança na legislação se enquadram no aprofundamento do neoliberalismo e da reforma gerencial da administração pública, com profundos e iminentes impactos na gestão das universidades federais.

2.4.1 Proposta do Programa Future-se

A proposta do Future-se, incluindo suas três versões e o projeto de lei enviado ao Congresso Nacional, não foi objeto de discussão com os gestores das instituições federais de ensino superior do país. É apresentada sem um diagnóstico aprofundado sobre o funcionamento dessas instituições (Sguissardi, 2020). Seu cerne consiste na intensificação da reforma gerencial do Estado, implementada no Brasil desde a década de 1990, inserindo-se em um projeto de país no qual a oferta de serviços públicos à população é suprimida em detrimento da oferta comercial desses serviços (Azevedo; Catani, 2020).

Na Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 00014/2020¹⁹, destinada ao presidente à época, Jair Messias Bolsonaro, e por meio da qual foi encaminhada a minuta do PL, consta que: “os objetivos almejados pelo Future-se serão buscados, sem comprometer em nada a autonomia didático-científica, administrativa, de gestão financeira e patrimonial que o art. 207 da Constituição Federal garante às universidades brasileiras” (Brasil, 2020a, alínea 12). Sobre isso, Azevedo e Catani (2020) ressaltam que, embora os representantes do governo afirmem que o programa não viola o Art. 207 da Constituição Federal, que trata da autonomia de gestão financeira e patrimonial, o programa contraria o que é estabelecido no referido artigo. Em contradição a essa garantia, desafia explicitamente o princípio da autonomia universitária ao estabelecer no Art. 31: “**Ato do Poder Executivo** regulamentará: I - as medidas necessárias à transparência, fiscalização e controle dos instrumentos previstos nesta Lei” (Brasil, 2020a, art. 31, I, grifos nossos).

Ainda na EMI nº 00014/2020, consta o seguinte: “Importante ressaltar que fontes privadas adicionais não alteram a destinação de recursos orçamentários às universidades e institutos federais, que são garantidos pela Constituição Federal” (Brasil, 2020a, alínea 8). Entretanto, Sguissardi (2020) observa que isso parece difícil de conciliar com as restrições da Emenda Constitucional 95, com os contingenciamentos e cortes (Brasil, 2020c). Isso revela que o MEC está tentando manter controle exclusivo sobre o montante de recursos do fundo público destinado à manutenção das instituições federais de ensino superior, ferindo a autonomia de gestão financeira das instituições que firmam contrato de resultado com o MEC.

Ao aderirem ao Future-se, as instituições federais de ensino superior serão incentivadas a buscar novas fontes de financiamento, privadas, conforme estabelece o Art. 1º do PL:

Art. 1º Fica instituído o Programa Universidades e Institutos Empreendedores e Inovadores - Future-se, com os seguintes objetivos:
I - **incentivar fontes privadas adicionais de financiamento** para projetos e programas de interesse de universidades e institutos federais; (Brasil, 2020a, Art. 1º, I, grifos nossos).

Com isso, Sguissardi (2020) destaca que o programa busca substituir a autonomia de gestão financeira das instituições federais de ensino superior, garantida atualmente pela Constituição Federal, por uma autonomia financeira. Com a adesão ao programa, essas instituições não teriam mais como foco exclusivo o ensino, a pesquisa e a extensão, que

¹⁹ A EMI foi assinada por Abraham Bragança de Vasconcellos Weintraub, Marcos Cesar Pontes e Paulo Roberto Nunes Guedes, à época ministros de Estado à frente, respectivamente, do Ministério da Educação (MEC), Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) e Ministério da Economia (ME).

correspondem atualmente às atividades-fim dessas instituições, mas teriam também que focar na busca por recursos para a sua manutenção, provenientes do Estado ou do mercado. Entretanto, os percentuais desses recursos não são esclarecidos na proposta.

Ainda, o PL nº 3076/2020 estabelece o que segue:

Art. 9º O Programa Future-se será acompanhado e supervisionado por **comitê gestor**, com composição e funcionamento definidos em regulamento editado pelo Poder Executivo federal, garantida a participação de representantes:

I - das universidades e dos institutos federais;

II - **do Ministério da Educação**; e

III - **do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações** (Brasil, 2020a, art. 9º, I-III, grifos nossos).

Conforme Sguissardi (2020), pelo fato de o programa ser supervisionado por um comitê gestor cuja composição é vagamente descrita, sem especificação da quantidade de membros para cada órgão, ocorre uma restrição da autonomia das instituições federais de ensino superior, bem como um direcionamento à heteronomia universitária. Esse é o verdadeiro objetivo da suposta autonomia financeira proposta pelo Future-se.

Além disso, a adesão ao programa deve ocorrer via contrato de resultado entre a instituição de ensino e o MEC:

Art. 5º A participação no Programa Future-se fica condicionada à **celebração de contrato de resultado**, firmado entre a universidade ou o instituto federal e a União, por intermédio do Ministério da Educação.

[...]

Art. 6º O contrato de resultado será celebrado entre a universidade ou o instituto federal e a União, por intermédio do Ministério da Educação, e terá como contrapartida a **concessão de benefícios por resultado**.

§ 1º O objeto do contrato de que trata o caput consistirá no **estabelecimento de indicadores de resultado** para a implementação de ações que abrangerão todos os eixos do Programa Future-se (Brasil, 2020a, art. 5º-6º, § 1º, grifos nossos).

Sobre isso, Azevedo e Catani (2020) chamam atenção para modificações na gestão universitária, pois, ao adotar os contratos de resultados, considerados boas práticas de gestão, que serão avaliados por meio de indicadores, ocorre a aplicação na gestão pública do método típico do setor privado denominado *benchmarking*. Segundo Chiavenato (2003), essa metodologia foi introduzida em 1979 pela Xerox e possibilita a comparação de processos e práticas administrativas entre empresas. O objetivo é identificar as práticas mais eficientes e bem-sucedidas, buscando alcançar um nível de superioridade ou vantagem competitiva. Essa metodologia visa capacitar os gestores a visualizarem no mercado as melhores práticas adotadas por empresas consideradas referências (*benchmarks*) em determinados aspectos. Ao comparar

essas práticas com as adotadas pela empresa em foco, é possível avaliar a situação atual e identificar oportunidades de mudanças para aprimorar a organização.

No documento consta ainda que:

Art. 7º O Ministério da Educação e o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações estabelecerão os indicadores para mensuração do desempenho, relacionados aos eixos do Programa Future-se, de forma a contemplar incrementos de eficiência e economicidade, ouvidos as universidades e os institutos federais.

[...]

Art. 8º O contrato de resultado estabelecerá, sem prejuízo de outras especificações:

[...]

§ 2º Compete ao Ministério da Educação instituir procedimentos internos de acompanhamento do contrato de resultado e zelar pelo cumprimento dos resultados pactuados, pela aplicação regular dos recursos públicos e pela adequação dos gastos.

§ 3º O Poder Executivo federal editará regulamento, conforme proposta a ser apresentada pelo Ministério da Educação e pelo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, **para dispor sobre o sistema de governança, controle e avaliação de resultados das ações do Programa Future-se** (Brasil, 2020a, art. 7º-8º, § 2º-3º, grifos nossos).

Diante disso, Sguissardi (2020) constata que o Future-se promove a substituição parcial das atribuições das Reitorias a partir da celebração dos contratos de resultado entre cada instituição e o MEC. Assim, o Ministério da Educação é quem irá definir os indicadores para mensurar o desempenho, editar regulamentos para controlar e avaliar os resultados das ações do programa e conceder ou não benefícios com base nos resultados alcançados, bem como irá regular a aplicação desses benefícios.

Ressaltamos que a PL ainda não foi votada, mas as propostas de profundas transformações para a educação superior pública não passaram ilesas a críticas e a mobilizações contrárias a elas (Figuras 1, 2 e 3).

Figura 1 - Atos pela educação criticam o Future-se

CartaCapital EDIÇÃO DA SEM

EDUCAÇÃO

‘Future-se’ é principal alvo de estudantes em novos atos pela educação

Terceira edição do ‘Tsunami da Educação’ critica programa apresentado pelo MEC para a gestão de universidades e institutos federais

POR GIOVANNA GALVANI | 13.08.2019 21H50

Fonte: Galvani (2019).

Figura 2 - Mobilização de estudantes e professores contra o Future-se

MENU **CartaCapital** ASSINE

CHANGE.ORG

Petições contra ataques na educação somam 3 milhões de assinaturas

Docente e estudante que criaram petições em defesa da educação, recebem com insegurança o projeto Future-se, apresentado pelo MEC

POR CHANGE.ORG | 19.07.2019 00H30

Fonte: Charge.org (2019).

Figura 3 - Rejeição do Future-se pelas universidades



Fonte: Guimarães (2019).

2.4.2 Proposta de reforma administrativa

A Proposta de Emenda à Constituição nº 32/2020, também conhecida como a PEC da reforma administrativa, foi apresentada pelo Poder Executivo à Câmara dos Deputados em setembro de 2020. O texto passou por diversas etapas de tramitação. Em seguida, foi criada uma comissão especial na Câmara dos Deputados para analisar e discutir o conteúdo do projeto. Durante essa fase, foram realizadas audiências públicas, debates e a apresentação de emendas por parte dos parlamentares.

Em 24 de setembro de 2021, a comissão especial aprovou um substitutivo à proposta do executivo, cujas propostas são menos radicais, mas ainda questionáveis. A PEC propõe que:

Art. 4º [...]

§ 1º A **contratação por tempo determinado** em regime de direito administrativo será realizada para atender às **necessidades temporárias ou transitórias** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, facultada aos entes subnacionais a aplicação subsidiária de lei federal destinada a discipliná-la, observado o disposto no inciso IX do caput do art. 37 da Constituição.

§ 2º A **duração do contrato**, compreendida eventual prorrogação, **não poderá exceder dez anos**. (Brasil, 2021, art. 4º, §1º-2º, grifos nossos).

Esses elementos evidenciam a facilitação da contratação precária de funcionários em várias áreas do setor público, incluindo a educação. O período permitido para contrato temporário, de até 10 anos, não é adequado para caracterizar um serviço transitório, levando à

constatação de que, na prática, essa forma de contratação se tornará a preferencial. Desse modo, em vez de uma exceção, será a regra para contratação de pessoal para cargos em serviços considerados não exclusivos do Estado (Chaves; Guimarães; Reis, 2022).

Essa precarização poderá ocorrer a partir dos baixos salários a serem pagos aos funcionários temporários, bem como pela ausência do direito a benefícios e garantias trabalhistas a que fazem jus os estatutários. Os servidores temporários seriam a mão de obra barata que garante o cumprimento do ideal neoliberal de otimização dos recursos e maximização dos resultados.

No texto da proposta do executivo constava que:

Art. 41. **Adquire a estabilidade** o servidor que, após o término do **vínculo de experiência**, permanecer por um ano em efetivo exercício em **cargo típico de Estado**, com **desempenho satisfatório**, na forma da lei.

§ 1º O servidor público estável ocupante de cargo típico de Estado **só perderá o cargo**:

I - em razão de decisão transitada em julgado **ou proferida por órgão judicial colegiado**;

[...]

III - mediante **avaliação periódica de desempenho**, na forma da lei, assegurada a ampla defesa (Brasil, 2020b, Art. 41, § 1º, inc. I, III, grifos nossos).

Já no texto do substitutivo, adotado pela Comissão Especial, esse artigo passou a ter a seguinte redação:

Art. 41. São estáveis, após o cumprimento de três anos de estágio probatório, os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.

§ 1º O servidor estável somente **perderá o cargo** de acordo com o disposto no § 3º deste artigo e no § 7º do art. 169, ou nas seguintes hipóteses:

I - em razão de decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado;

[...]

III - em decorrência de **resultado insatisfatório em procedimento de avaliação de desempenho**, assegurada ampla defesa em processo administrativo disciplinado por lei federal.

[...]

§ 3º O servidor estável **perderá o cargo se este for extinto por lei específica** em razão do reconhecimento de que se tornou desnecessário ou obsoleto, resguardado o direito à indenização de que trata o § 5º do art. 169 da Constituição (Brasil, 2021, Art. 41, § 1º, inc. I, III, grifos nossos).

Comparando ambas as redações, Chaves, Guimarães e Reis (2022) observam que, na proposta do executivo (Brasil, 2020b), a estabilidade no cargo seria restrita aos cargos ligados aos serviços exclusivos do Estado e seria concedida após um período de avaliação satisfatória durante o vínculo de experiência, que seria uma etapa do concurso público. Já no texto do substitutivo (Brasil, 2021), a Comissão Especial ampliou a estabilidade para todos os servidores

aprovados em concurso e eliminou o vínculo de experiência, no entanto, acrescentou a possibilidade de exoneração de servidores estáveis em razão de não obterem êxito na avaliação de desempenho ou devido à extinção do cargo. Os autores analisam que, apesar dessas modificações, a proposta viabiliza a diminuição da estabilidade no serviço público.

Como consequência disso, em especial para a gestão das universidades federais, pode haver uma politização das exonerações de servidores. Com menos estabilidade no emprego, os servidores podem se tornar mais vulneráveis a pressões políticas e partidárias, o que pode prejudicar a autonomia universitária e os processos de tomada de decisão.

O texto ainda afirma que:

Art. 39-A. Será **obrigatória a avaliação periódica de desempenho** dos servidores públicos, realizada de forma contínua e com a participação do avaliado.
 § 1º A avaliação de desempenho de que trata o caput **terá as seguintes finalidades**, sem prejuízo do disposto no inciso III do § 1º e no § 4º do art. 41:
 I - aferir a contribuição do desempenho individual do servidor para o **alcance dos resultados institucionais** do órgão ou entidade; (Brasil, 2021, art. 39-A, § 1º, inc. I., grifos nossos).

A avaliação de desempenho dos servidores foi vinculada ao cumprimento das metas do órgão ou entidade em que atuam, e isso determinará obrigatoriamente sua promoção, ou progressão na carreira, e até a sua exoneração (Chaves; Guimarães; Reis, 2022). Somada à possibilidade de o contrato temporário ser a regra, essa diminuição da estabilidade dos estatutários pode ter por consequência a desmobilização dos servidores públicos, colocando em risco a concepção de universidade como espaço de diálogo, luta e transformação social e prejudicando a construção da gestão democrática.

O documento propõe também que:

Art. 37-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão, na forma da lei, firmar **instrumentos de cooperação com órgãos e entidades**, públicos e **privados**, para a execução de serviços públicos, inclusive com o **compartilhamento de estrutura física** e a utilização de **recursos humanos** de particulares, com ou sem contrapartida financeira (Brasil, 2021, art. 37-A, grifos nossos).

O Artigo 37-A já constava na proposta do Poder Executivo e foi mantido na redação do substitutivo aprovado pela Comissão Especial. Essas medidas promovem o avanço da privatização e da mercantilização dos serviços públicos e visam diminuir o gasto público com políticas sociais, estando em consonância com a Emenda Constitucional nº 95/2016 (Chaves; Guimarães; Reis, 2022). Leher (2021) afirma que a proposta transforma o Estado em um ente subsidiário e isso distorce completamente o propósito da Constituição Federal, ao induzir que

o serviço público seja essencialmente privado, deixando para o Estado somente as áreas nas quais o setor privado não tem interesse. O autor explica que a relação de subsidiariedade ocorre pela celebração de contrato por desempenho, estabelecido de acordo com critérios governamentais e particulares. A subsidiariedade permite a contratação de pessoal utilizando recursos próprios e estabelecendo relações de trabalho de natureza privada, bem como busca o autofinanciamento, desobrigando gradualmente o Estado de fornecer certos direitos sociais.

Chaves, Guimarães e Reis (2022), ao observarem que a permissão para privatização não contemplará os cargos exclusivos do Estado, enquanto para outras funções estará aberta a possibilidade de privatização irrestrita, compreendem que a execução dessas parcerias público-privadas exigirá financiamento do Estado como contrapartida. A partir de suas análises, esses autores preveem que, se aprovada, a reforma resultará em uma intensificação da política de corte de gastos com educação pública, em especial para as universidades federais, acentuando a austeridade que já está em curso. A proposta de reforma administrativa visa, principalmente, reduzir o Estado na garantia de políticas públicas e direitos sociais, bem como busca expandir o uso de parcerias público-privadas e avançar no processo de mercantilização dos serviços sociais, em resumo, a proposta tende a desvalorizar e precarizar o trabalho no setor público.

Dessa forma, a reforma coopera para o cumprimento do princípio neoliberal de redução do Estado para o social, conforme já apontado por Dardot e Laval (2016) e como proposto no PDRAE. A reforma busca avançar nesse processo que já foi iniciado e vem sendo defendido, como vimos, nos textos emitidos por organismos internacionais.

Em face dessas mudanças iminentes, a PEC foi alvo de protesto e mobilizações em todo o Brasil (Figura 4). Mas, ainda assim, foi aprovada na Câmara.

Figura 4 - Mobilizações contra a reforma administrativa



The image shows a screenshot of a news article from CartaCapital. The article is titled "POLÍTICA Servidores fazem vigília no Congresso em protesto contra a Reforma Administrativa". The sub-headline reads "PEC 32 foi aprovada na comissão especial da Câmara e já está pronta para ir ao plenário". The author is listed as "POR VICTOR OHANA | 28.09.2021 20H21". On the left side, there is a photo of a protest where a large banner is laid out on the ground, reading "A REFORMA ADMINISTRATIVA É CONTRA O BRASIL NÃO A PEC 32". The banner is blue and white with red text. The background of the photo shows a large building, likely the Congress building, and a parking lot with several cars.

Fonte: Ohana (2021) e Servidores [...] (2021)

Embora, no momento, sejam somente propostas de reformas, a PEC 32/2020 (reforma administrativa) e o PL 3076/2020 (Future-se) fazem parte da historicidade das políticas públicas com impacto na educação superior. Os documentos, as discussões a respeito e as mobilizações contrárias são concretudes que perpassam a realidade educacional brasileira. Sendo assim, contribuem para a compreensão do projeto de universidade pública brasileira que tem se desenhado até então.

Na seção 3, a seguir, abordamos com mais detalhes a implementação da gestão gerencial e a sua efetivação nas universidades federais, como concretização da lógica neoliberal privatizante, aqui explanada. Além disso, apresentamos outras concepções de gestão, cujas características também têm se evidenciado na gestão dessas universidades.

3 GESTÃO UNIVERSITÁRIA: CONCEPÇÕES E CONFIGURAÇÕES

Expostos os condicionantes econômicos, históricos e sociais da gestão universitária, abordados na seção anterior, passamos agora a tratar especificamente do nosso objeto de estudo, considerando-o não somente em seus componentes morfológicos, mas como síntese das múltiplas determinações até aqui explanadas. Assim, nesta seção, buscamos apreender as características e contradições das diferentes formas de gestão pública e das concepções de governança e suas implicações para a gestão das universidades federais.

Tratou-se de um estudo de cunho bibliográfico, em que realizamos revisão narrativa de referências que abordam esses temas, relacionados à gestão universitária. Compreendemos, com este estudo, que a gestão das universidades federais é híbrida, por sofrer influência de diferentes concepções de gestão, muitas das quais conservam características antidemocráticas. Entretanto, a construção da gestão democrática requer a superação do autoritarismo e do clientelismo, a criação de condições objetivas de participação e a garantia da autonomia das instituições de ensino, e sua efetivação plena envolve mudanças estruturais, a partir da superação do sistema econômico vigente. As principais referências foram Abrucio (1997), Araújo e Castro (2011), Cury (2002), Dourado (2006), Faoro (2001), Lima (2024), Marcelino (1988), Matias-Pereira (2014), Paro (2016), Ramos (2008), Santos (2017), Secchi (2009), Veiga (2013), Vieira (2007) e Weber (1999, 2012).

3.1 CONCEPÇÕES DE GESTÃO PÚBLICA MATERIALIZADAS NA EDUCAÇÃO

Como vimos, o PDRAE propôs uma nova forma de gerir as instituições públicas, incluídas as universidades, a gestão gerencial, seguindo uma lógica privatizante direcionada por organismos internacionais. Entre as orientações contidas no documento, estavam a superação da burocracia, ainda que não completamente, e o combate aos resquícios do patrimonialismo. A partir da emissão do Plano Diretor, passaram a ocorrer debates sobre a contraposição do gerencialismo à gestão democrática, estabelecida pela Constituição Federal para as instituições de educação de quaisquer níveis. Dessa forma, esse documento representou um novo marco nas discussões acadêmicas sobre o tema da gestão universitária.

Dentre essas diversas formas de gestão universitária, as quais detalhamos a seguir, a presente pesquisa considera a gestão democrática a única por meio da qual se pode construir uma universidade que beneficie toda a sociedade. Ela alinha as práticas gestionárias à finalidade de ofertar uma educação superior de qualidade socialmente referenciada.

Ressaltamos, entretanto, que, defendida inclusive na gestão gerencial, a noção de democracia apresenta acepções diferentes nas duas formas de gestão. Ao caracterizarmos a gestão gerencial e a gestão democrática, a seguir, explanamos sobre a concepção de democracia que subjaz a essas diferentes concepções gestionárias e destacamos aquela que fundamenta o presente trabalho, a saber, a democracia participativa.

3.1.1 Gestão patrimonialista

O patrimonialismo foi predominante no país desde o Brasil Colônia até a República Velha (Faoro, 2001). Durante o Estado absoluto, os monarcas não tinham a obrigação de distinguir sua propriedade pessoal do patrimônio público. A Administração Pública agia como um prolongamento da autoridade do monarca, em que os servidores públicos desfrutavam do status de nobreza real. Os cargos são recompensas (nepotismo), facilitando a ocorrência de práticas corruptas e contribuindo para o controle do aparelho estatal pelos soberanos (Matias-Pereira, 2014). Ainda, conforme Lopes (2007, p. 32), “Uma das características primordiais desse tipo de administração é o sigilo no trato da coisa pública”, de tal modo que o combate ao sigilo consiste num dos principais elementos de sua superação.

Ramos (2008) complementa afirmando que a gestão patrimonialista é essencialmente uma prática de apropriação validada pela tradição, na qual os cargos públicos são concedidos como favores (clientelismo), não considera a responsabilidade pública, não havendo, assim, distinção clara entre o interesse público e interesse privado. Como exemplo disso, Marcelino (1988) relata que, em 1500, Pero Vaz de Caminha iniciou esse esquema de troca de favores no Brasil ao solicitar ao Rei de Portugal, na carta em que informava ao monarca sobre a descoberta do Brasil, um cargo público para seu genro.

Dessa forma, no patrimonialismo, o Brasil era considerado um negócio do rei, administrado pela monarquia, especializada em questões militares e interessada no comércio. O servidor público era uma extensão do monarca, pois o verdadeiro detentor de todas as atribuições do cargo público é o monarca, o funcionário se torna somente uma representação secundária daquele (Faoro, 2001). Nesse contexto, a decisão do líder é caracterizada pela arbitrariedade puramente pessoal, influenciável por presentes, considerados uma fonte de ganhos (emolumentos) (Weber, 2012). A autonomia na Administração Pública era bem restrita, pois o poder central exercia uma influência significativa sobre todos os órgãos públicos. O poder era profundamente centralizado durante a época colonial e imperial (Marcelino, 1988).

Weber (2012) explica que, na gestão patrimonialista, o corpo administrativo era formado por: a) recrutamento patrimonial (pessoas ligadas à casa), indivíduos que têm uma

ligação com o senhor baseada em laços de lealdade (como funcionários domésticos dependentes, membros do clã, colonos, clientes, escravizados e libertados); e b) recrutamento extrapatrimonial, por meio de relações pessoais de confiança (tais como pessoas favoritas de diversos tipos) ou mediante acordo de fidelidade com o senhor (vassalos), ou de funcionários livres que escolhem ingressar na relação de lealdade para com o senhor. Assim, Ramos (2008) pontua que não são consideradas as qualificações para o cargo.

A equipe administrativa não é composta por funcionários, mas por servidores pessoais. As relações entre o quadro administrativo e o líder não são determinadas pelas responsabilidades do cargo, mas pela fidelidade pessoal do servidor (Weber, 2012). O patrimonialismo transforma o agente público em um cliente, inserido em uma vasta rede clientelista. Na República Velha, no âmbito local (municipal), o coronel usava seu poder público para atender interesses pessoais, misturando frequentemente a estrutura e recursos do Estado com seus bens pessoais (Faoro, 2001).

Quanto ao povo, é visto como súdito, percebido em uma estrutura a ser explorada e manipulada. Na relação entre o monarca e seus súditos, o primeiro dita as ordens e os demais obedecem. Qualquer resistência à autoridade do soberano será considerada traição (Faoro, 2001).

Como é possível observar, o Estado brasileiro, desde a sua origem, tem sido utilizado pelas elites para manter sua hegemonia, confirmando a concepção de Estado segundo a tradição marxista (Marx; Engels, 2007; Gramsci, 2001). A gestão patrimonialista, da mesma forma como outras concepções abordadas a seguir, contribui para isso. Essa forma de gestão ainda se manifesta, em alguns aspectos, na gestão universitária, e isso permite que as elites controlem os recursos públicos e os utilizem para atender aos seus próprios interesses.

3.1.2 Gestão burocrática

A burocracia foi amplamente adotada nas administrações públicas em todo o mundo durante o século XX. O sociólogo alemão Max Weber foi quem estudou e resumiu suas características-chave. Desde o século XVI, ela foi amplamente disseminada nos órgãos públicos, instituições religiosas e militares, principalmente na Europa. Ao longo desse período, houve experiências de implementação dessa forma de gestão com variações em termos de intensidade e níveis organizacionais, sendo efetivamente adotada no século XX por órgãos públicos, empresas privadas e instituições do terceiro setor (Secchi, 2009).

Weber (2012) considerava a gestão burocrática, baseada em documentação e no formalismo, a forma de gestão mais racional. Nela, segundo o autor, se atinge o máximo de

rendimento devido à calculabilidade (precisão, disciplina, confiabilidade, continuidade e rigor) e em razão da intensidade e extensibilidade dos serviços, havendo a possibilidade de ser aplicada a todos os tipos de tarefas.

O autor afirma que a burocracia é orientada pelo princípio de competências oficiais fixadas por regras, organizadas principalmente por meio de leis ou normas administrativas. Assim, são rigidamente fixados: os deveres oficiais necessários ao cumprimento dos objetivos, as autoridades necessárias para fazer cumprir esses deveres, os meios coercitivos, bem como as medidas de contratação de pessoal qualificado. É também fundamentada no princípio da hierarquia de cargos e instâncias. Dessa forma, há um sistema rigidamente regulamentado de comando e subordinação, havendo a supervisão das instâncias superiores sobre as inferiores, em que o subordinado tem a oportunidade, também rigidamente regulamentada, de recorrer à instância superior. Além disso, ela se baseia em registros documentais, como atas, mantidos na forma de originais ou rascunhos. E nela há uma clara distinção entre o ambiente de trabalho e a residência privada, separando a atividade oficial da vida pessoal. Os recursos, sejam financeiros ou de outro tipo, também são diferenciados da propriedade privada do funcionário (Weber, 1999).

Dessa forma, com os postulados de Weber, foram estabelecidas as bases teóricas da burocracia. Em sua análise das formas ideais de dominação, Weber identificou a autoridade racional-legal como fonte de poder nas organizações burocráticas. Nela, o poder deriva das normas e das instituições formais. Desse princípio central, surgem as três características principais da gestão burocrática: impessoalidade, formalidade e profissionalismo (Secchi, 2009).

O princípio da impessoalidade estabelece como dever ser a relação entre os membros da organização e entre estes e o ambiente externo. O chefe de um setor detém a autoridade e a responsabilidade para tomar decisões e comunicá-las, representando formalmente a organização. Além disso, determina que as posições hierárquicas não pertencem às pessoas que as ocupam, mas sim à própria organização, a fim de prevenir a apropriação individual do prestígio, do poder e demais benefícios quando o indivíduo larga a função ou a organização (Secchi, 2009). A impessoalidade refere-se à universalidade da norma, de forma que o poder público busca evitar a arbitrariedade e o favorecimento de pessoas em sua individualidade de modo a estarem acima da lei. Esse princípio é empregado para garantir a igualdade de todos perante a lei, fazendo com que o poder público se distancie da pessoa individual (Cury, 2002).

A formalidade, conforme explica Secchi (2009), diz respeito à imposição de obrigações e responsabilidades aos membros da organização, à definição e legitimação de uma estrutura

hierárquica administrativa e à documentação por escrito dos procedimentos administrativos. Ainda, se refere à formalização dos processos deliberativos, das comunicações com os públicos interno e externo e das atribuições dos funcionários, a fim de assegurar a continuidade e a padronização dos serviços prestados e minimizar as possibilidades de decisão individual na execução das tarefas.

Por sua vez, o profissionalismo, segundo esse autor, corresponde à valorização do mérito enquanto parâmetro de justiça e classificação. Dessa forma, os indivíduos ocupam os cargos por meio de uma competição, em que os candidatos precisam demonstrar que são melhores em termos de habilidades técnicas e conhecimento que os demais, e a promoção na carreira depende do tempo de experiência na função e de seu desempenho. Visa combater os efeitos negativos do nepotismo, que prevaleciam no patrimonialismo. Além disso, inclui a distinção entre propriedade pública e privada, entre ambiente de vida pessoal e de trabalho, a remuneração pelo trabalho realizado e a divisão racional de tarefas.

A burocracia também se baseia no princípio da equidade, uma vez que visa proporcionar um tratamento igualitário a funcionários que desempenham funções semelhantes, seja a partir do tratamento ou da remuneração, por exemplo. Além disso, busca oferecer produtos e serviços padronizados aos beneficiários de suas atividades. O foco na eficiência assume papel importante na gestão burocrática, que requer a alocação racional de pessoas na organização e exige o cumprimento dos procedimentos formais das tarefas, focando na maneira como as coisas são feitas (Secchi, 2009).

Matias-Pereira (2014) explica que a gestão burocrática, tendo o propósito de eliminar a corrupção e o nepotismo patrimonialista, propunha implementar um controle rigoroso sobre os processos e sobre o ingresso em cargo público, estabelecendo regras de admissão e regulando as aquisições a fim de prevenir abusos, incapacidade e ineficiência. Com o tempo, no entanto, a gestão burocrática passou a ser criticada por priorizar suas próprias regras em detrimento dos interesses da sociedade.

Além disso, conforme destaca Lopes (2007, p. 37), o usuário ficava “à mercê da determinação burocrática do que deve e do que não deve ser a ele disponibilizado” de informação. De acordo com Weber (1982, p. 269), eram mantidos “segredos seu conhecimento e intenções. A administração burocrática tende sempre a ser uma administração de ‘sessões secretas’: na medida em que pode, oculta seu conhecimento e ação da crítica”. Conforme ressalta (Bresser-Pereira, 1996, p. 11), “Na verdade, a administração burocrática é lenta, cara, auto-referida, e pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos.”

Diante disso, torna-se evidente que a burocracia dificulta o acesso dos usuários aos serviços públicos, à informação e à participação efetiva, especialmente daqueles que não têm recursos ou conhecimento para lidar com as regras e procedimentos burocráticos. Por essa razão, tem o potencial de beneficiar as elites, contribuindo para a perpetuação de sua dominação, dificultando, assim, o exercício da cidadania por todos, fazendo com que esta se restrinja a poucos privilegiados.

3.1.3 Gestão gerencial

A gestão gerencial é inspirada na gestão de empresas privadas, é a adaptação de ferramentas de gerenciamento empresarial para serem aplicadas na gestão pública (Matias-Pereira, 2014), ela orienta a organização e administração do setor público com ênfase em princípios de eficiência e eficácia (Secchi, 2009). A eficácia é um critério usado para avaliar o sucesso na obtenção de resultados desejados. No contexto econômico, a eficácia diz respeito à habilidade de uma empresa em atender às necessidades da sociedade, ao fornecer bens ou serviços, está relacionada a realizar adequadamente as atividades que a empresa se propõe a fazer para atender às próprias necessidades e do ambiente em que opera. Já a eficiência é uma métrica que avalia o uso dos recursos, comparando as entradas e saídas, representa a relação custo-benefício, destacando a proporção entre os recursos investidos e os resultados alcançados, concentrando-se na otimização dos recursos. Por essa razão, dá ênfase aos métodos e procedimentos internos (Matias-Pereira, 2014).

No entanto, Abrucio (1997) destaca que o gerencialismo não é fechado, já que passou por uma série de alterações e adaptações nos países em que se estabeleceu. Tendo isso em conta, não se pode afirmar que ele substituiu completamente a burocracia weberiana. O que tem se efetivado é um pluralismo organizacional ligado ao contexto histórico, cultural e institucional de cada país. Foi implementada no setor público num cenário de recursos escassos, enfraquecimento do poder do Estado e ascensão da ideologia privatizante, aspectos explanados na seção anterior. A iniciativa partiu dos conservadores ingleses e dos republicanos americanos. Nessa abordagem, predominava o economicismo, em que o objetivo principal era cortar gastos, e não havia o entendimento da peculiaridade do setor público. Depois de algumas tentativas anteriores, foi implementada inicialmente no contexto inglês, e uma experiência semelhante, com algumas modificações, ocorreu durante o governo de Reagan nos Estados Unidos, onde a discussão sobre essa forma de gestão tem maior tradição. Apesar disso, a gestão gerencial não conseguiu alcançar a hegemonia nos EUA.

Isso foi reflexo da produção flexível, que moldou a cultura e redefiniu mentalidades, aspirações e os comportamentos dos indivíduos. Nesse aspecto, o Estado passou a ser entendido como desobrigado da responsabilidade pelo financiamento de direitos sociais, aprofundando-se a defesa da privatização dos serviços públicos. Esse posicionamento neoliberal se justifica perante o argumento de que as pessoas não têm a liberdade de escolher a educação com a qualidade que desejam, entre outras coisas, uma vez que a educação pública, como única alternativa, limita a liberdade individual. Por essa razão, afirma-se a necessidade de ampliar as opções disponíveis, permitindo que a sociedade exerça seu direito à livre escolha (Araújo; Castro, 2011), tendo outras opções como a educação privada. Assim, notamos contradições no discurso, já que a população pobre materialmente não tem condições econômicas para pagar pelo serviço privado. Algumas famílias se endividam com financiamentos bancários para garantir o pagamento das mensalidades, e, ainda, a educação como um direito é negada.

Isso se relaciona com o princípio gerencial do *marketization*, que se refere à aplicação de elementos de mercado no âmbito do setor público. São exemplos de tais mecanismos a capacidade de os usuários escolherem os provedores dos serviços públicos, bem como a promoção da competição entre órgãos públicos e entre estes e agentes do setor privado (Secchi, 2009). Dessa forma, gradualmente se constrói o entendimento de que a gestão gerencial, derivada das práticas das empresas privadas, é mais eficiente e produtiva e pode oferecer serviços de maior qualidade. Assim, consolida-se a ideia de que o setor privado é superior em termos de eficiência quando comparado ao setor público (Araújo; Castro, 2011; Dardot; Laval, 2016), disseminada pelos organismos internacionais, como vimos.

Conforme Abrucio (1997), por se fundamentar na separação entre a política e a administração, os reformadores deveriam implementar essa forma de gestão na administração pública, independentemente dos acontecimentos políticos. No entanto, essa perspectiva entra em contradição com a realidade concreta do desenvolvimento da gestão gerencial na Grã-Bretanha, uma vez que foi o fato de os conservadores terem conseguido reconstruir a base de apoio que impulsionou o avanço do processo de reformas. Os membros do governo inglês enfrentaram desafios políticos durante as décadas de 1980 e 1990 e, com a reconstrução de um forte apoio político às mudanças, é que puderam superar esses desafios.

Durante a década de 1970, em meio às discussões orçamentárias, o debate em torno da gestão gerencial ressurgiu com intensidade nos Estados Unidos. No entanto, foi na década de 1980 que esse debate se tornou mais urgente, em virtude de o Estado evidenciar uma crise fiscal estrutural, bem como estar ocorrendo um aumento de casos apontados como má gestão pública, revelando a urgência de reformular as finanças públicas do ponto de vista gerencial. Dessa

forma, nesse contexto de crise, o gerencialismo foi implementado tanto nos Estados Unidos quanto na Grã-Bretanha (Abrucio, 1997).

O gerencialismo se tornou a nova forma de gestão pública no final do século XX em todo o mundo. Foi implementado em um cenário de globalização e disseminação da tecnologia da informação, que tiveram um impacto significativo nos negócios e demandaram das organizações maior flexibilidade em suas atividades. Seu advento se deve à abertura e ampliação dos mercados e à globalização da economia mundial (Matias-Pereira, 2014).

Na segunda metade da década de 1980, a discussão em torno da gestão gerencial ganhou maior proporção e assumiu novos contornos. O gerencialismo sofreu duas transformações. A primeira estava relacionada a processos organizacionais internos, enfatizando a flexibilidade, o planejamento estratégico e a qualidade. A segunda mudança foi mais radical e se refere à orientação para as necessidades dos clientes/consumidores, destacando o caráter público da administração pública, mas sem abandonar os princípios empresariais relacionados à eficiência (Abrucio, 1997).

Assim, o gerencialismo focaliza as necessidades dos usuários, visando aprimorar a qualidade dos serviços prestados, ter maior eficiência, diminuir o tempo despendido, flexibilizar as normas e melhorar o desempenho com controle de resultados e avaliação do processo. Nele, os usuários dos serviços públicos são considerados clientes (Matias-Pereira, 2014).

O gerencialismo, em sua expressão canônica, abrange seis princípios basilares. São eles: 1) a incorporação da cultura e do *ethos* empresariais; 2) a promoção da privatização, tanto no sentido de efetuar-la quanto na forma de gestão das instituições públicas; 3) a valorização da liderança individual, fundamentada no “direito de gerir”, na livre iniciativa e no empreendedorismo; 4) a eficácia e a eficiência, pautadas em critérios econômicos; 5) a “liberdade” de escolha em um ambiente competitivo, no qual o cliente ou consumidor ocupa posição central; 6) a exigência de uma missão clara acompanhada da definição assertiva e mensurável dos objetivos institucionais, passíveis de serem examinados por rigorosos processos de gestão da qualidade e de avaliação. Entretanto, a consolidação dessa forma de gestão não ocorre de modo automático, depende das determinações históricas, políticas, econômicas e culturais de cada contexto (Lima, 2024).

Como principais alterações da burocracia weberiana influenciadas pelas discussões sobre o gerencialismo, podem ser citadas: a) parcerias com o setor privado; b) procedimentos de avaliação de desempenho individual e resultados organizacionais, interligados entre si e com base em indicadores de qualidade e produtividade; c) concessão de maior autonomia às agências

governamentais e aos seus diversos setores internos; d) descentralização política, visando a melhoria da qualidade dos serviços e o maior nível de *accountability*; e) introdução do planejamento estratégico, adaptado às transformações no mundo e capaz de contemplar as políticas de médio e longo prazo; f) flexibilização nas normas da Administração Pública; g) priorização da profissionalização dos servidores públicos, mesmo com a flexibilização da política de gestão de pessoas; h) aprimoramento das habilidades gerenciais dos servidores, fazendo com que estes apresentem grande flexibilidade, desempenhando diversas funções (Abrucio, 1997).

Para enfrentar a crise iniciada na década de 1970 e que se agravou na década de 1980 (Araújo; Castro, 2011; Dardot; Laval, 2016; Harvey, 2011; Mészáros, 2011), foram tomadas iniciativas destinadas a melhorar a qualidade da administração pública, bem como dos sistemas judicial e político. Na América Latina, inclusive no Brasil, a reforma gerencial se iniciou na década de 1990 (Araújo; Castro, 2011, Brasil; 1995; Clad, 1999). O Brasil deu início ao processo de abertura de suas fronteiras comerciais, provocando a redefinição do papel do Estado na economia, o que colocou o país em um contexto econômico e financeiro internacional mais amplo. Conseqüentemente, esses fatores demandaram a implementação de uma gestão pública alinhada com a economia de mercado globalizada, a gestão gerencial (Matias-Pereira, 2014).

Entretanto, a estrutura administrativa do Brasil é multifacetada, configurando uma gestão híbrida bastante peculiar. O Direito Administrativo ibérico e francês inspirou uma maior rigidez organizacional da administração pública. A influência americana, proveniente do sistema presidencialista, conferiu maior flexibilidade ao sistema administrativo brasileiro. A primeira tentativa de reforma gerencial no Brasil ocorreu com o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que gerou forte tensão. O desenho institucional estabelecido por esse decreto não conseguiu lidar com a natureza híbrida da estrutura administrativa brasileira, contribuindo para a ampliação de seus problemas. As características dessa estrutura híbrida no Brasil são influenciadas pelas disposições da Constituição de 1988, que tornou as normas legais que regem a máquina pública ainda mais rígidas. A reforma gerencial de 1995, por sua vez, enfrentou dois grandes desafios: 1) transformou o gerencialismo inglês, que já era híbrido, em uma concepção de gestão abrangente, aplicando-o diretamente à realidade organizacional do setor público brasileiro, a qual é plural; e 2) não abordou adequadamente a natureza híbrida da administração pública brasileira (Abrucio, 1997).

Uma das medidas adotadas pelo governo brasileiro na década de 1990, como parte da estratégia para enfraquecer o Estado “acolhedor”, foi reduzir os recursos necessários para o funcionamento dos serviços públicos. A partir do momento em que o Estado passa a fornecer

somente o básico e serviços precários à população, o debate se desloca do âmbito político e começa a focar no técnico (Araújo; Castro, 2011). Essa mudança do papel do Estado consiste na concretização do ideário preconizado por organismos internacionais (Banco Mundial, 1995; Clad, 1999), fundamentado na racionalidade neoliberal (Dardot; Laval, 2016), que, como vimos, é um projeto de classe em benefício do capital (Harvey, 2011).

Com a redefinição do papel do Estado, este não assume mais a responsabilidade direta pelo desenvolvimento econômico e social com a produção de bens e serviços, mas adota uma nova função, a de Estado gerencial. Assim, a reforma do Estado transferiu para o setor privado as atividades que podem ser reguladas pelo mercado (Dardot; Laval, 2016; Matias-Pereira, 2014). A transição da gestão burocrática para a gerencial se concretizou com a aprovação pelo Congresso Nacional das principais instituições previstas para implementação da nova forma de gestão (Matias-Pereira, 2014).

Os processos foram flexibilizados, visando aprimorar o desempenho, e o cidadão passou a ser reconhecido como um contribuinte de impostos, um cliente dos serviços prestados (Matias-Pereira, 2014). Essa é a visão disseminada pelo Banco Mundial (Johnstone; Arora; Experton, 1998) e ecoada no texto do PDRAE (Brasil, 1995). Os organismos internacionais, por meio de eventos e emissão de documentos, como já vimos, buscam promover a ideia de que o sucesso da instituição de ensino está diretamente ligado à maneira como é administrada. Eles enfatizam que, para promover uma educação de qualidade, a gestão deve ser modernizada, com implementação de estratégias gerencialistas (Araújo; Castro, 2011).

Outra característica importante é a descentralização, que, no gerencialismo, diz respeito a atribuir responsabilidades e conferir autoridade decisória aos níveis mais baixos da estrutura organizacional (Araújo; Castro, 2011). Na atuação descentralizada de cunho gerencial, baseada no controle por resultados, o Estado deve realizar a terceirização de diversos serviços para empresas privadas e os serviços de natureza científica e social para as denominadas entidades “públicas não estatais” (organizações sociais). Assim, ocorre a delegação de funções que eram exclusivas do Estado para agências executivas e reguladoras. A implementação dessa nova forma de gestão tem ocorrido de diversas maneiras, tais como privatizações, abertura de mercados, concessão de serviços públicos a empresas privadas, criação de instituições e acordos especiais (agências reguladoras e parcerias público-privadas são alguns exemplos) (Matias-Pereira, 2014). Dessa forma, além de se espelhar na gestão de empresas privadas, a gestão gerencial também incorpora o setor privado na Administração Pública.

Na descentralização gerencialista, o objetivo é reduzir o aparelho do Estado, resultando na diminuição dos encargos e custos associados à sua manutenção e à oferta dos serviços. Essa

descentralização ocorre em nome da concessão de uma suposta autonomia aos órgãos. Entretanto, essa autonomia se restringe a administrar recursos e, no caso das instituições de ensino, a conferir a elas a prerrogativa de escolher os meios para alcançar objetivos previamente definidos de forma centralizada (Adrião, 2006).

Na gestão gerencial, há uma distinção evidente entre as esferas política e administrativa. No âmbito político, são tomadas decisões e formuladas diretrizes para serem seguidas pelos gestores públicos. Na esfera administrativa, fala-se de concessão de ampla liberdade aos gestores a fim de assegurar a exigência de resultados, bem como promover a transparência e a *accountability* (Matias-Pereira, 2014). A concepção de “*accountability*” (responsabilização) teve origem nas nações anglo-saxônicas e, posteriormente, se consolidou nos Estados Unidos. O intuito era estabelecer a responsabilidade dos governos em prestar contas à sociedade pelos serviços prestados (Araújo; Castro, 2011).

A prática de *accountability* constitui uma gama de procedimentos que conduzem os tomadores de decisão no governo a prestar conta de resultados das suas ações, a fim de promover maior transparência e divulgação das políticas públicas. Dessa forma, à medida que é dada aos cidadãos maior capacidade de identificar se os líderes governamentais estão agindo em prol do bem comum e de aplicar punições adequadas quando necessário, o governo se torna mais *accountable*. Nesse processo, a transparência ganha relevância, sob a justificativa de que a corrupção emerge como um problema que mina a democracia, abala a confiança no Estado, questiona a legitimidade do governo e prejudica a moral pública (Matias-Pereira, 2014).

Secchi (2009) acrescenta que a *accountability* é concebida como a combinação de responsabilização, transparência e controle. Segundo esse princípio, quem é responsável por realizar uma tarefa deve prestar contas àqueles que a demandaram. Araújo e Castro (2011) destacam que a responsabilização dos participantes do processo educativo se relaciona com esse princípio. Ela requer maior responsabilidade por parte dos gestores pelos serviços oferecidos e envolve estratégias que incentivam uma maior participação dos cidadãos e os estimulam a exigir serviços de alta qualidade.

Entretanto, conforme Adrião (2006), a participação está relacionada com a necessidade de os usuários expandirem seu conhecimento sobre o desempenho da instituição de ensino²⁰, a fim de exigir melhorias, e com a promoção de parcerias entre os estabelecimentos de ensino e

²⁰ Os autores Adrião (2006), Cury (2002), Dourado (2006), Lima (2011), Paro (2012, 2016), Veiga (2013) e Vieira (2007) constroem suas reflexões sobre gestão considerando o contexto da educação básica. Por compreendermos que seus apontamentos aqui explanados também se aplicam às universidades, nas citações em que esses autores usam o termo “escola”, usamos a expressão “instituição de ensino”.

diversos setores sociais interessados, com o mesmo fim. Peroni, Oliveira e Fernandes (2009) explicam que a reforma do Estado, ao reduzir seu papel nas políticas sociais, enfraqueceu a participação política. Em seu lugar, passou-se a promover o voluntariado, baseado na ajuda mútua, como os “amigos da escola”, e as parcerias, que sustentam a concepção de participação defendida pelo terceiro setor, na lógica do público não estatal. Nessa perspectiva, o ensino é afastado da pedagogia da contestação e da transformação, sendo substituído pela pedagogia da conformação e da conciliação, conforme os interesses do pensamento hegemônico.

Nesse sentido, mecanismos como assembleias gerais, eleições para diretores e planejamento estratégico são usados principalmente para conferir legitimidade às iniciativas de construção da cultura organizacional gerencialista, em vez de permitir o exercício do poder de decisão sobre os rumos da instituição. A participação supervisionada pelo Estado não é compatível com a democracia. No gerencialismo, empregam-se mecanismos de participação e descentralização para fortalecer a capacidade dos cidadãos de influenciar nas políticas escolares internas, ao mesmo tempo em que diminui a influência de professores e servidores administrativos, fazendo a comunidade escolar assumir a responsabilidade pelos resultados alcançados. A responsabilização é concedida aos próprios participantes do processo educativo, não se limitando somente aos supervisores encarregados do gerenciamento do tempo e da produtividade. Dessa forma, as pessoas assumem diretamente a responsabilidade por suas escolhas na instituição, sendo responsáveis pelo sucesso ou insucesso decorrente de suas decisões (Araújo; Castro, 2011). Isso camufla as reais causas do fracasso escolar/acadêmico: limitações de recursos e condições precárias de trabalho, para citar algumas, que, por sua vez, são consequências da crise do capital, que a tudo e a todos afeta.

As reformas gerencialistas na educação pública, ressalvadas as especificidades de cada contexto, implementaram um vasto conjunto de mudanças, das quais se destacam: 1) a centralização na elaboração de políticas e nos processos deliberativos, mesmo que no discurso haja a defesa da descentralização e da autonomia institucional; 2) a descentralização de competências predominantemente técnicas, operacionais e financeiras, com a ampliação das fontes de financiamento para o setor privado e a transferência crescente de custos para as famílias e os estudantes; 3) a redução dos mecanismos de controle democrático e da participação coletiva na tomada de decisões, acompanhada do questionamento da estrutura de órgãos colegiados, considerados lentos e ineficientes na gestão institucional; 4) o fortalecimento do poder dos gestores e seus tecnocratas, em detrimento da influência de profissionais da educação e da comunidade acadêmica, cuja participação é frequentemente substituída por representações reduzidas, por mecanismos de controle dos “clientes” e por

parcerias com o setor econômico e empresarial; 5) tomada de decisão e governança baseadas em evidências, consolidando formas de regulação orientadas pela lógica de mercado; 6) o fortalecimento de estruturas verticais de gestão e concentração do poder no dirigente formal (Lima, 2024).

Como podemos notar, no gerencialismo estão previstos mecanismos de efetivação de uma democracia liberal, representativa, defendida por pensadores liberais, que a consideram como o único sistema político no qual os valores do liberalismo podem efetivamente existir. Por esse motivo, ela adota uma concepção de cidadania mais restrita e individual, que, na prática, se limita ao voto. A democracia representativa se caracteriza pelo processo no qual a população, como principal fonte do poder, escolhe seus representantes para decidir sobre questões políticas em seu nome. Dessa forma, a eleição representa o ápice da democracia liberal, sendo o momento em que a população outorga o poder e confere legitimidade à atuação de seus representantes (Macedo, 2008).

Na democracia liberal, a igualdade é estabelecida no âmbito jurídico, uma vez que todos possuem os mesmos direitos perante a lei, assim, todos têm liberdade de participar no mercado de acordo com suas capacidades e interesses. No entanto, na realidade concreta, essa igualdade não existe plenamente, devido à elite capitalista deter consideravelmente mais poder do que as classes menos privilegiadas. Dessa forma, os direitos estabelecidos por lei acabam sendo mais teóricos do que efetivos na sociedade capitalista, exigindo uma constante luta por sua ampliação. Isso é necessário até que se construa outra sociedade, na qual as pessoas não sejam tratadas como coisas (Santos, 2017).

Do ponto de vista liberal, a tomada de decisão não inclui a soberania popular, tendo em vista a suposta incapacidade do povo de lidar com as questões estatais e inviabilidade das formas de democracia direta em nações extensas em população e território. Nesse contexto, o liberalismo não preconiza a democracia direta nem a participativa, mas sim uma democracia de partido, representativa, na qual os representantes, por serem considerados mais capazes e racionais, seriam os responsáveis por tomar as melhores decisões em benefício do país e de sua população (Macedo, 2008).

Os ideais democráticos se manifestam por meio da participação (Santos, 2017). E a democracia representativa exclui a participação efetiva da população, devido à falta de controle por parte desta após o período eleitoral. O que ocorre é uma aparência de controle, este é conduzido por órgãos designados para essa função, geralmente compostos por agentes indicados pelos Poderes estabelecidos (Macedo, 2008). Trata-se de uma democracia aparente, que, na prática, pode se converter em autoritarismo.

É importante salientar que o autoritarismo adota diversas manifestações. Não se restringe somente ao momento em que o Estado utiliza a máquina burocrática para impor seu poder ou quando há um abuso direto da autoridade administrativa. O autoritarismo também ocorre quando o Estado negligencia o fornecimento de recursos essenciais à instituição de ensino para alcançar seus objetivos (Paro, 2016).

Uma sociedade na qual a sua organização, a tradição e os interesses da minoria dominante são autoritários se dirige em direção oposta à democracia. Os determinantes econômicos, políticos, sociais e culturais favorecem essa tendência, tornando desafiadora qualquer ação contrária. Apesar disso, a realidade concreta está permeada por contradições que podem ser tomadas como ponto de partida para ações que visem a transformação social (Paro, 2016). Em qualquer sistema de ensino, a educação deve ser fundamentada em princípios antiautoritários, promovendo a livre expressão de pensamentos discordantes e rejeitando abordagens dogmáticas (Cury, 2002).

De acordo com Matias-Pereira (2014), o gerencialismo apresenta desafios e incongruências significativas. Isso porque se baseia em suposições não comprovadas, como a crença de que a gestão empresarial é melhor que a gestão pública e os cidadãos podem ser reduzidos a consumidores. Além disso, defende a descentralização ao mesmo tempo que enfatiza a necessidade de controle financeiro e coordenação orçamentária, o que consiste numa contradição. Os governos delegam responsabilidades quanto à operação dos serviços públicos, enquanto também buscam controlar essa operação. Ainda, diversos tipos de serviços públicos não podem ser mensurados em termos de eficiência e por avaliação de desempenho, tornando a aplicação dessa concepção de gestão bastante controversa.

Destacamos também que, embora seja apresentada como pós-burocrática, a gestão gerencial concretiza uma hiperburocratização, que se manifesta, principalmente, na substituição da gestão colegiada pela gestão unipessoal, centralizada em um único dirigente; na concentração e verticalização do poder decisório; no retorno a estruturas organizacionais hierarquizadas, com uma divisão mais rígida do trabalho entre gestores e professores; na valorização crescente do conhecimento técnico especializado; na ênfase na busca pela máxima eficiência e eficácia; no foco na gestão da qualidade, na avaliação e na mensuração; e na intensificação da centralização informatizada (Lima, 2024).

Outra incongruência do gerencialismo está na apropriação distorcida dos conceitos de participação, autonomia e descentralização, concebendo-os como estratégias de racionalização de recursos, em vez de reconhecê-los como mecanismos de gestão democrática (Araújo; Castro, 2011). Ele rompe com a gestão colegiada e os princípios democráticos. Na prática, há a

conciliação entre a legitimação democrática, materializada na representatividade mínima, e a legitimação técnica, concretizada na valorização do poder do gestor máximo e sua tecnoestrutura (pessoal de confiança), composta por funcionários especializados de alto nível hierárquico. Nesse cenário, o aumento da autonomia universitária pode se materializar, na verdade, no fortalecimento do poder dos gestores e de sua equipe de confiança. E isso pode, inclusive, resultar na consolidação de formas de controle gerencial sobre a atividade docente, restringindo sua autonomia (Lima, 2024).

No entanto, algumas estratégias podem ser empregadas para superar o gerencialismo e estabelecer uma gestão participativa nas instituições de ensino. Mecanismos como órgãos colegiados, eleições para diretores, conselhos e a elaboração do projeto político-pedagógico representam oportunidades de participação da comunidade, que possibilitam a eliminação da passividade, omissão ou ausência nos processos decisórios (Araújo; Castro, 2011).

Diante disso, interpretamos que o avanço na implementação da gestão gerencial na educação indica o sucesso gradativo da agenda neoliberal para o setor educacional, que, em síntese, diz respeito à desresponsabilização do Estado pela sua oferta. Isso torna relevante analisar o quão essa concepção é materializada na gestão das universidades federais, questionando as implicações disso para o processo de luta pela construção da gestão democrática.

3.1.4 Gestão democrática

A democracia é um valor universal e uma prática colaborativa entre grupos e indivíduos, é um processo globalizante, que deve abranger cada pessoa em sua totalidade. Ela exige indivíduos com características democráticas para a sua realização plena, sem isso não é possível haver democracia (Paro, 2016). Entretanto, referimo-nos aqui não àquela concepção liberal, mas à democracia participativa. Esta, de acordo com Macedo (2008), envolve a participação de todos, incorporando todas as formas disponíveis e criadas para expandir os espaços de decisões e ações da administração pública.

A democracia participativa engloba mecanismos de representação (democracia indireta), de participação direta do povo (democracia direta), tais como plebiscitos, referendos e iniciativas populares, e outras formas, num processo contínuo de renovação e busca por novas formas de legitimação do poder e de participação efetiva da sociedade no controle e na tomada de decisões (Macedo, 2008).

No contexto educativo, a gestão democrática se define pela adoção de diversos mecanismos de gestão que possuem igual relevância para o funcionamento da instituição de

ensino. Entre esses, destacam-se os conselhos, a eleição para diretores, a criação ou fortalecimento de órgãos colegiados, as entidades representativas dos estudantes, como grêmios estudantis, e a elaboração do planejamento institucional. Ainda, os fóruns podem promover a ruptura com relações centralizadas, hierárquicas e burocráticas (Silva, 2011).

Objetivos democráticos requerem a existência de estruturas, normativas e processos igualmente democráticos. O grande desafio enfrentado atualmente pelas instituições de ensino superior não é o excesso, mas sim a escassez de democracia (Lima, 2024). Entretanto, a gestão democrática não é um processo acabado, mas sim contínuo, ela é, na verdade, uma busca constante, um ideal que deve ser sempre perseguido, de tal maneira que, quando se acredita ter atingido esse ideal, existe um retrocesso (Santos, 2017).

Nesse sentido, a democracia é luta e conquista num processo dialético, no sentido de que envolve confrontos constantes, sendo a síntese construída na diversidade. Essa convivência com pontos de vista divergentes possibilita evitar o predomínio de decisões individuais (Santos, 2017). Mas, para que a democracia se concretize, é necessária a participação efetiva em todos os processos deliberativos e em todas as atividades do Estado, propiciando, assim, o exercício da cidadania (Macedo, 2008).

Assim, o princípio da gestão democrática prega a participação dos cidadãos tanto no desenvolvimento quanto nos resultados das políticas. Os cidadãos buscam não somente serem implementadores de políticas, mas também desejam ter participação garantida no processo de elaboração e tomada de decisão, momento em que desejam ser ouvidos. Nesse contexto, a gestão democrática consiste em um elemento essencial nas instâncias colegiadas de atuação (Cury, 2002).

De acordo com Paro (2016), a participação democrática não pode ser entendida como limitada à execução, que abrange desde o envolvimento direto, como auxílio nas atividades da instituição, até a contribuição financeira ou doações. Na gestão democrática, a concepção de participação diz respeito à distribuição efetiva de poder na instituição de ensino, isso implica a participação ativa nas deliberações. A participação nas decisões não exclui a participação na execução, mas esta segunda não tem um fim em si, não é sinônimo de participação efetiva, ao contrário, poderá ser somente redistribuição de tarefas a serem executadas, e não deve ser vista como uma maneira de disfarçar a falta da primeira.

Entretanto, o autor afirma que não se trata de rejeitar a participação na execução, haja vista que ela pode constituir uma importante estratégia para adquirir maior poder de decisão. À medida que a pessoa contribui, seja financeiramente ou por meio de seu trabalho na instituição, ela passa a se encontrar em uma posição privilegiada para reivindicar o retorno de sua

contribuição. Isso pode proporcionar-lhe maior motivação na defesa de seus direitos e resultar em uma pressão mais significativa por participação nas decisões.

Ainda, há uma contradição importante envolvendo a participação na execução, que pode ser identificada no discurso daqueles que são contrários à participação da população na gestão da instituição. Essa contradição se manifesta na tentativa de deslegitimar a participação de servidores, estudantes e pessoas da comunidade na gestão, em razão da suposta baixa escolaridade ou da falta de conhecimento deles sobre questões pedagógicas. Argumentar que a comunidade não tem a capacidade técnica necessária à participação pressupõe uma visão restrita da gestão, limitando-a a seu aspecto puramente técnico. No entanto, a principal contribuição dos usuários na gestão da instituição de ensino deve ser predominantemente de natureza política (Paro, 2016). Portanto, negar a participação de qualquer pessoa por falta de conhecimento restringe a gestão ao caráter técnico e nega seu caráter político.

Esse autor ainda explica que a presença dos usuários na gestão da instituição de ensino consiste num mecanismo de controle democrático. Dessa forma, o conhecimento técnico não é o principal aspecto, mas sim a capacidade de defender os direitos dos cidadãos. Isso requer fiscalizar as ações da instituição e colaborar com ela para pressionar as instâncias superiores do Estado, no sentido de garantir condições objetivas que possibilitem a oferta de uma educação de qualidade.

Ressaltamos que, conforme Dourado (2006), a participação na gestão foi conquistada pela luta política. É resultado de uma intensa e prolongada luta que remonta ao início dos anos 1980 e tinha como objetivo conceder à escola a autonomia necessária para elaborar e implementar sua própria proposta pedagógica. Cury (2002) acrescenta que a participação significativa da população impulsionou o movimento de resistência à ditadura militar e sua posterior queda, com destaque para o envolvimento de professores. Veiga (2013) relata que essa mobilização não somente desmantelou o regime autoritário, mas também conseguiu estabelecer uma nova ordem jurídica nacional orientada por princípios de democratização. Assim, o movimento de luta e resistência é imprescindível na ampliação das oportunidades e na aceleração das mudanças, tanto dentro quanto fora dos limites da instituição de ensino.

As aspirações pela gestão democrática começaram a surgir no Brasil na década de 1970 e ganharam maior expressão nos anos 1980, mas não se limitam somente ao âmbito escolar (Vieira, 2007). A gestão democrática é, ao mesmo tempo, processo de aprendizado e de engajamento político e busca criar “canais de efetiva participação e de aprendizado do ‘jogo’ democrático e, conseqüentemente, do repensar das estruturas de poder autoritário que permeiam as relações sociais e, no seio dessas, as práticas educativas” (Dourado, 2006, p. 79).

Dessa maneira, a gestão democrática vai além da gestão da instituição de ensino, é uma abordagem que visa transformar a sociedade, por meio da educação e da participação democrática. Por abranger tanto as instituições quanto os sistemas de ensino, a gestão democrática transcende a esfera institucional e se configura como um desafio para o desenvolvimento de novas dinâmicas de poder, em bases democráticas, entre o Estado, o sistema educacional e os agentes do sistema nas instituições de ensino (Cury, 2002).

À semelhança das escolas de educação básica públicas, podemos afirmar, com base em Paro (2016), que, na universidade pública, gestores, professores, demais servidores públicos, alunos e suas famílias compartilham, em alguma medida, dos mesmos interesses sociais. Todos são trabalhadores, não possuem as condições objetivas para produzir sua existência material e social, sendo necessário vender sua força de trabalho aos que detêm os meios de produção ou ao Estado para ter acesso a essas condições, mas nem sempre as têm, em razão das contradições do sistema capitalista. Entretanto, a existência de interesses comuns aos diversos grupos presentes na instituição de ensino não implica necessariamente que esses grupos consigam percebê-los imediatamente e com clareza suficiente para agir em conjunto na busca de sua realização. A conscientização sobre esses interesses em comum não ocorre facilmente, pois as condições materiais de existência mantêm frequentemente as pessoas focadas em seus interesses pessoais imediatos, que entram muitas vezes em conflito com os interesses de outros grupos da mesma classe social.

Para esse autor, se o objetivo da instituição de ensino é a transformação social, no sentido de atender aos interesses dos sujeitos nela envolvidos, a saber, a classe trabalhadora, é necessário que ela se estruture de maneira democrática. A instituição só poderá desempenhar um papel transformador se estiver em sintonia com os envolvidos, organizando-se para atender aos interesses, mesmo que nem sempre conscientes, das camadas beneficiadas por essa transformação, ou seja, das camadas trabalhadoras. Nesse contexto, cada instituição deve se tornar um ponto central de pressão, de modo que, em articulação com outras associações educacionais mais abrangentes e entidades da sociedade civil, lute para garantir o cumprimento dos direitos das camadas trabalhadoras e defender seus interesses.

Nesse sentido, o autor afirma ainda que objetivos educacionais alinhados aos interesses das classes trabalhadoras exigem a articulação entre práticas políticas e atividades administrativas. Isso envolve ações que possuem uma configuração predominantemente política, mas que também apresentam um componente administrativo. Trata-se da criação de uma estrutura político-administrativa que favoreça a participação de todas as categorias envolvidas, especialmente dos usuários, os alunos, na tomada de decisões. Essa estrutura deve

conter mecanismos institucionais que garantam o acesso contínuo de todos os interessados às questões relacionadas à instituição de ensino e instrumentos de pressão e controle político sobre o Estado.

A nova Constituição Federal, promulgada em 1988, incorporou princípios essenciais à democracia e à educação democrática, bem como representa tanto resistência à imposição do medo e do despotismo quanto proposta de uma nova forma de gestão pública. No entanto, a construção da ordem jurídica democrática não necessariamente se estendeu para o âmbito das práticas sociais e políticas. Isso porque o autoritarismo tem raízes mais profundas na história do Brasil, que vão além da ditadura militar (Cury, 2002). Nesse sentido, Veiga (2013) ressalta que a manifestação da dominação na instituição de ensino ocorre por meio das dinâmicas de poder presentes nas práticas autoritárias e conservadoras dos diversos profissionais, organizados de forma hierárquica. Além disso, essa dominação também se revela por meio dos mecanismos de controle existentes na estrutura institucional. Como consequência desse arranjo, a instituição de ensino pode perder sua caracterização como uma entidade socialmente referenciada, que desempenha um papel central na produção e apropriação do conhecimento.

Uma estrutura administrativa que esteja alinhada com a consecução de objetivos educacionais, conforme os interesses da comunidade, deve incorporar mecanismos que incentivem a participação de todos no processo deliberativo (Veiga, 2013). Paro (2016) acrescenta que a participação de todos os envolvidos nas decisões relacionadas aos objetivos e funcionamento da instituição de ensino pode criar um ambiente mais propício para instigar as instâncias superiores a dotar a instituição de autonomia e de recursos. No contexto da educação básica, este autor enxerga no conselho escolar uma oportunidade a ser explorada nesse sentido. A partir disso, inferimos que o Conselho Universitário, sendo um órgão colegiado, apresenta essa potencialidade. Isso é corroborado por Cury (2002), segundo o qual a liderança na gestão democrática é colegiada.

Essa é a proposta apresentada pelos artigos 12 e 13 da LDB, que incentivam a realização de um trabalho conjunto, coordenado e baseado no diálogo. Nesse contexto, a gestão democrática é uma forma de gestão compartilhada (Cury, 2002). Entretanto, mesmo que a gestão da instituição de ensino seja colegiada, se ela não envolver a comunidade, há o risco de se tornar simplesmente mais um arranjo interno voltado para atender interesses que provavelmente não coincidirão com os de seus usuários (Paro, 2016).

De acordo com Paro (2016), o termo “comunidade” se refere ao conjunto de usuários efetivos ou potenciais da instituição de ensino, em razão de residirem na região atendida ou por terem fácil acesso físico a ele. É incoerente pensar uma gestão democrática que não inclua a

comunidade como parte integrante. A participação da comunidade está relacionada à criação de condições que a viabilizem. Não é suficiente simplesmente permitir, de maneira formal, que interessados participem da gestão, é necessário garantir condições materiais que propiciem essa participação efetiva.

Ainda, o autor assevera que os determinantes imediatos do autoritarismo, reflexo dos determinantes estruturais da sociedade, precisam ser combatidos na prática diária institucional. Para isso, é necessário analisar esses determinantes imediatos que dificultam a efetiva participação da comunidade na gestão, isso é feito identificando os interesses dos grupos envolvidos, bem como seus condicionantes materiais, institucionais e ideológicos. Quanto a uma possível falta de interesse da comunidade em participar, num contexto realmente democrático, é importante primeiramente questionar essa constatação. É incoerente afirmar isso e, ao mesmo tempo, não estimular essa participação e ainda desconsiderar o conhecimento restrito que os membros da instituição têm sobre os interesses e aspirações da comunidade.

Há a necessidade de a instituição de ensino se tornar próxima da comunidade, buscando compreender seus reais problemas e interesses, colocando-se à disposição para ouvi-la. A ausência dessa postura explica o fracasso de ações paternalistas de gestão colegiada e de participação. Muitas vezes há iniciativas apresentadas em nome da comunidade, mas sem a prévia escuta das pessoas e grupos que supostamente se beneficiariam dessas ações e sem dar oportunidade a eles de questionar a forma de participação (Paro, 2016). O paternalismo e o autoritarismo e suas respectivas variações representam maneiras de pensar e agir com relação ao outro que não o consideram como igual (Cury, 2002).

Paro (2016) pontua que a investigação das práticas políticas no cotidiano da instituição de ensino está relacionada diretamente à análise das condições que possibilitam ou dificultam o exercício dessas práticas. Ele identificou e classificou os condicionantes de participação em sete tipos: quatro condicionantes internos (materiais, institucionais, político-sociais e ideológicos) e três externos (econômico-sociais, culturais e institucionais).

O autor explica que os condicionantes internos materiais dizem respeito às condições de trabalho, são condições objetivas que moldam as práticas e relações na instituição. Como exemplo, tem-se a dificuldade de ofertar espaços para encontros da comunidade ou de alunos em razão da falta de instalações apropriadas. Ainda, na realidade da prática docente, por exemplo, é desafiador para o professor promover relações dialéticas na sala de aula quando está imerso em questões pessoais resultantes de uma remuneração insatisfatória. (Paro, 2016).

Somado a isso, na conformação à racionalidade neoliberal, os docentes do ensino superior enfrentam condições cada vez mais precárias de trabalho, com o aumento contínuo das

demandas e a extensão de sua jornada de trabalho. Além das atribuições docentes, esses professores também são incumbidos de cumprir uma diversidade de tarefas que, frequentemente, extrapolam o ambiente das instituições de ensino superior (Fávero; Bechi, 2020). Esse contexto caracteriza os chamados processos de intensificação e extensificação do trabalho. A intensificação do trabalho docente diz respeito ao processo em que o professor, em razão da deterioração de suas condições laborais e do acúmulo de funções, incluindo ensino, pesquisa, extensão e gestão, só consegue dar conta dessas múltiplas tarefas se acelerar seu ritmo de execução. A extensificação do trabalho, por sua vez, ocorre quando, mesmo acelerando o ritmo, o profissional excede a jornada formal de trabalho ao executar a alta carga de atividades, havendo a ampliação do tempo dedicado ao trabalho (Silva; Padim, 2018).

Tais processos também alcançam os demais servidores das universidades federais. A expansão de vagas e cursos nas universidades federais trouxe consequências diretas para os servidores técnico-administrativos em educação. O aumento da demanda e do volume de trabalho não foi acompanhado pelo aumento proporcional do quadro técnico-administrativo. Esse cenário resultou na intensificação do trabalho dessa categoria, além de gerar conflitos nas relações de trabalho, afetando a subjetividade e a saúde desses profissionais (Loureiro; Mendes; Silva, 2018). Isso já havia sido identificado por Sguissardi e Silva Júnior (2009), ao analisar a evolução do quadro técnico-administrativo das universidades federais no período de 1995 a 2004, gerando impacto inclusive para o trabalho docente. Estes autores observaram que a perda de um terço do quadro técnico-administrativo na região Sudeste, aliada ao crescimento desproporcional do número de alunos em relação ao número de professores, fez com que, além do desequilíbrio na relação professor/aluno, os docentes assumissem tarefas que anteriormente eram realizadas por técnico-administrativos (Sguissardi; Silva Júnior, 2009).

No entanto, é importante não transformar essas adversidades materiais em uma simples justificativa para a inação em relação à promoção da participação. Essas mesmas condições adversas que podem complicar a participação também têm o potencial de impulsioná-la ao gerar insatisfações nas pessoas e grupos envolvidos (Paro, 2016).

Os condicionantes internos institucionais se referem à natureza hierárquica na distribuição do poder, cujo objetivo é criar relações verticais de comando e submissão, em detrimento de relações horizontais que favorecem a participação democrática. A renúncia à relação horizontal impõe sobre o outro a dominação, negando-lhe a condição humana e reduzindo-o à condição de natureza. Já os condicionantes internos político-sociais são constituídos pelos interesses dos grupos na instituição. Apesar dos interesses sociais compartilhados por professores, demais servidores, alunos e suas famílias, haja vista todos

pertencerem à classe trabalhadora, isso não implica em uma convivência harmoniosa e isenta de conflitos, pois a conscientização desses interesses em comum não ocorre de maneira frequente ou imediata. Na prática cotidiana, as pessoas muitas vezes guiam suas ações pelos interesses imediatos, os quais podem gerar conflitos. Entretanto, numa perspectiva democrática, não se deve ignorar ou subestimar a relevância desses conflitos a fim de construir a luta por objetivos coletivos mais amplos, como a oferta efetiva de educação de qualidade para a população (Paro, 2016).

Corroborando esse pensamento, Santos (2017) acrescenta que a participação resulta na criação de poder, o que, por sua vez, provoca conflitos, os quais, numa sociedade desigual como a brasileira, têm o potencial de serem saudáveis, ao expressarem os interesses diversos. Mas a autora enfatiza que a participação não é um processo acabado, estando em constante evolução, e constitui esperança para a classe trabalhadora.

Os condicionantes internos ideológicos, segundo Paro (2016), são todas as crenças que foram historicamente enraizadas na personalidade de cada indivíduo, as quais orientam suas atitudes nas interações com os outros. Os comportamentos das pessoas envolvidas na instituição de ensino podem favorecer ou prejudicar a participação dos usuários. Nesse contexto, seja em reuniões ou em contatos individuais, é importante identificar possíveis posturas autoritárias revestidas de paternalismos, que ocorrem por imposição direta ou até mesmo por tolerância em relação às pessoas, seja por benevolência ou falta de alternativas. Essas práticas revelam a crença de que os usuários, devido às suas condições econômicas e culturais, necessitam de tutela, como se não fossem cidadãos plenos.

No que se refere aos condicionantes imediatos de participação externos à instituição, o autor explica que os fatores externos econômico-sociais abrangem as condições concretas de vida da população, que garantem ou não a disponibilidade de tempo e de recursos materiais, bem como a vontade pessoal de participar. Exemplo disso é a jornada extensa de trabalho, que gera escassez de tempo e exaustão, comprometendo a participação efetiva. Ainda, as dificuldades de vida de diversos tipos e a luta pela sobrevivência muitas vezes deixam as pessoas sem disposição psicológica para se dedicarem às questões relacionadas à educação. Esse é um problema social para o qual a resolução definitiva está além das ações que podem ser implementadas na instituição de ensino. No entanto, isso não deve servir de justificativa para ignorar as iniciativas que a instituição pode adotar, não no sentido de resolver os problemas, mas a fim de contribuir para a redução de seus impactos na participação.

Dessa forma, as condições concretas de vida fazem com que as pessoas estejam constantemente envolvidas na busca da realização de seus objetivos imediatos, os quais estão

diretamente relacionados à falta de confiança das pessoas na viabilidade de alcançar os objetivos coletivos mais abrangentes. Uma evidência disso é observada quando as entidades não tratam a gestão da instituição de ensino e sua democratização como pauta de reivindicação ou projeto de sua atuação (Paro, 2016).

Os condicionantes externos culturais incluem as crenças da população sobre a viabilidade e a possibilidade de participar, impulsionadas por uma visão de mundo e de educação que favoreça o desejo de participar. Há uma crença disseminada no senso comum de que a falta de participação está relacionada a uma forma de comodismo sem justificativa. No entanto, essa alegação é contestada, por exemplo, pelos movimentos populares que se organizam nas periferias das grandes cidades, reivindicando melhorias em serviços como educação, saúde e infraestrutura urbana. Um determinante significativo do aparente comodismo da população, de ordem cultural, é a falta de qualquer perspectiva com relação à participação, haja vista que, em uma sociedade permeada pelo autoritarismo em diversas formas, é natural que as pessoas tenham dificuldade de se conscientizar sobre os espaços que podem ocupar.

O autor aponta também o medo experimentado pelas famílias das camadas populares diante da instituição de ensino como um desses elementos culturais. As famílias pertencentes às camadas populares podem sentir-se desconfortáveis ao interagir com indivíduos de maior escolaridade, status social e nível econômico. Além disso, o medo pode ser ocasionado pela falta de conhecimento dos usuários sobre questões pedagógicas e as relações formais e informais que ocorrem na instituição, consideradas assuntos reservados aos especialistas, fechados aos leigos que utilizam os serviços da instituição (Paro, 2016).

Por fim, os determinantes externos institucionais são constituídos pelos mecanismos de organização coletiva presentes no círculo social mais próximo dos usuários, dos quais estes podem se valer para direcionar sua ação participativa, a exemplo das associações, entidades políticas e de classe, organizações culturais, enfim, grupos organizados e representativos da comunidade. Nesse contexto, é importante notar que, se houver uma abordagem paternalista, em que a ênfase recai na prestação de serviços à população sem estabelecer mecanismos que conduzam a comunidade a agir com autonomia, esta representação poderá ser manipulada ou cooptada conforme o interesse da gestão autoritária.

Diante disso, os problemas acadêmicos não podem ser resolvidos somente nos limites da instituição. É preciso fornecer condições para que os membros das camadas trabalhadoras participem ativamente da vida universitária. Dessa maneira, deve-se identificar as condições que propiciam essa participação e estabelecer os mecanismos necessários para a distribuição do poder na instituição. A intenção é fazer com que a instituição de ensino, além de perseguir seus

objetivos educacionais, também se constitua como um meio de pressão junto ao Estado e aos grupos detentores do poder, a fim de garantir as condições necessárias para o seu funcionamento e exercício de sua autonomia (Paro, 2016).

Veiga (2013) argumenta que a autonomia, em sua essência, refere-se à elaboração de regras e orientações pelos próprios participantes da ação educativa, sem a imposição de diretrizes externas. Está intrinsecamente relacionada à perspectiva emancipadora da educação. Para alcançar a autonomia, a instituição de ensino precisa libertar-se da dependência em relação aos órgãos centrais e intermediários responsáveis por definir políticas das quais ela é somente executora. Ao desenvolver e assumir seu próprio projeto pedagógico, a instituição de ensino adquire a autonomia necessária para implementá-lo e avaliá-lo. Isso implica uma nova postura de liderança, que envolve a reflexão sobre as metas sociopolíticas e culturais da instituição educacional.

Uma instituição de ensino tem autonomia quando ela tem condições concretas para alcançar seus objetivos alinhados com interesses da classe trabalhadora. Não se trata, entretanto, de delegação de poder à instituição de ensino, a autonomia verdadeira é conquistada, resultado da luta e esforços das classes trabalhadoras. Isso implica na descentralização de todos os recursos passíveis de ser geridos pela instituição de ensino, demandando que esta preste contas diretamente ao Estado e à comunidade, e sejam implementados mecanismos institucionais de fiscalização pelos usuários da utilização dos recursos disponíveis (Paro, 2016).

Para haver avanço em direção à democratização, é necessário superar a dependência de concessões e criar meios que estabeleçam um processo verdadeiramente democrático na instituição de ensino. A primeira ação para realizar essa tarefa é buscar o conhecimento crítico da realidade, identificando os determinantes da situação conforme ela se apresenta atualmente (Paro, 2016). Isso implica em uma revisão das responsabilidades e redistribuição do poder, ensejando a descentralização do processo decisório (Veiga, 2013).

Ainda, para haver uma democracia efetiva, é necessário um controle democrático do Estado, e a atual falta de controle das ações do Estado pela população torna urgente buscar maneiras de viabilizar esse controle (Paro, 2016). Isso perpassa pela efetivação do princípio constitucional da publicidade, que se refere à própria qualidade daquilo que é público. Trata-se de poder observar e ser observado, tomar e dar ciência, pois isso distingue a coisa pública das coisas secretas (privadas). A publicidade consiste num mecanismo democrático que dá possibilidades ao cidadão de supervisionar o governo e avaliar a legalidade dos atos governamentais (Cury, 2002).

Assim, poder assistir a uma reunião do Conselho Universitário, ter acesso aos documentos discutidos e atas, por exemplo, são direitos que atendem a esse princípio. Nesse sentido, a transparência, na gestão democrática, não se restringe ao compartilhamento de informações. Ela é, na verdade, tanto a inserção da comunidade na rotina da instituição de ensino quanto a divulgação de informações (Araújo, 2012). Portanto, refere-se à disponibilização de informação e de espaço que viabilize o controle democrático do Estado.

Nesse contexto, segundo Paro (2016), buscar a efetivação da gestão democrática é assumir compromisso com a transformação social. No entanto, não se pode contar com qualquer iniciativa de transformação por parte da classe dominante em prol das classes dominadas, especialmente no contexto da educação. É necessário que os interessados (a classe trabalhadora) façam pressão. A efetivação da democracia ocorre por meio de ações e relações que acontecem no nível da realidade concreta. Isso significa dizer que, mesmo que os sujeitos envolvidos no processo educativo tenham concepções teóricas que destacam a importância de uma prática social e educativa baseada em relações não autoritárias, eles podem assimilar o discurso, mas não colocar em prática a democracia correspondente.

O autor explica que isso ocorre quando, em algum momento, as pessoas reconhecem a importância da democracia, mas, ao se depararem com desafios, gradualmente adotam atitudes cada vez mais afastadas do discurso democrático. Dessa forma, elas se conformam com essas atitudes, sem negar o discurso liberal, que acaba servindo somente como uma espécie de proteção para evitar uma revisão crítica de seu comportamento. Por exemplo, se um professor estabelece relações autoritárias com seus alunos em sala de aula, é improvável que esse mesmo professor esteja envolvido de forma consistente em um processo de participação democrática. Assim, se as relações envolvendo direção, professores, demais servidores e alunos forem permeadas pelo autoritarismo no cotidiano, é questionável esperar que a comunidade pratique relações democráticas na instituição de ensino sem enfrentar obstáculos significativos.

Aspectos específicos da gestão democrática na educação superior são estabelecidos na LDB. Esse dispositivo assegura, para a efetivação da gestão democrática na educação superior, a existência de órgãos colegiados e a participação da comunidade. A referida lei estabelece que “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” (Brasil, 1996, Art. 56, parágrafo único). Este dispositivo limita a gestão democrática ao propiciar a concentração de poder por parte de uma única categoria da comunidade acadêmica.

Entretanto, Veiga (2013) afirma que a efetivação da gestão democrática requer a socialização do poder, que diz respeito à redistribuição do poder a fim de proporcionar a participação coletiva, reciprocidade, solidariedade e autonomia. A participação coletiva se opõe às decisões individualistas, a reciprocidade é contrária à prática de exploração de determinados grupos, a solidariedade busca superar as práticas de opressão e a autonomia evita que a tomada de decisão seja feita por sujeitos alheios à instituição. Conforme Araújo e Castro (2011), ampliar a participação coletiva qualificada em órgãos colegiados pode ser uma estratégia para vencer as diferentes formas de autoritarismo nas instituições de ensino. Entretanto, é necessário compreender que a qualificação da comunidade escolar não ocorrerá de forma espontânea nem mediante ações do Estado, mas sim através do compromisso político dos gestores com um processo sistemático de formação política. Isso possibilitará que a comunidade escolar adquira uma consciência que naturalmente elimine práticas autoritárias. Como resultado, as decisões contribuirão para alcançar os objetivos da educação em uma perspectiva democrática. Esse é um desafio para os gestores que se empenham em trabalhar por uma educação de qualidade socialmente referenciada.

Para isso, é essencial estabelecer uma cultura de participação aberta a todos os envolvidos e garantir condições que permitam que essa participação seja efetiva. Isso representa a construção de ambientes democráticos como resposta à influência da lógica de mercado na atual política educacional. A gestão democrática e participativa requer que todos tenham igualdade de oportunidades, independentemente de suas diferenças sociais, de modo que todos possam participar de forma igualitária (Araújo; Castro, 2011). Nesse aspecto, possibilita o “debate e posicionamentos que podem fornecer subsídios para novas políticas, repensando, no exercício da prática profissional, as estruturas de poder autoritário que ainda existem na ampla sociedade e, conseqüentemente, no âmbito educacional” (Ferreira, 2009, p. 20).

Sendo assim, o exercício da gestão democrática, além da melhoria do processo de gestão da educação, visando atingir os fins que lhe são próprios, possibilita a formação dos indivíduos, ao prover o conhecimento das estruturas de poder e dos mecanismos de participação, contribuindo para a formação cidadã dos sujeitos envolvidos. Entretanto, é importante destacar que “a democratização só se realiza plenamente na medida em que combina a socialização da participação política com a socialização do poder, o que significa que a plena realização da democracia implica a superação da ordem social capitalista” (Coutinho, 2002, p. 17).

Assim, tendo em vista o objetivo de uma instituição de ensino superior pública de atender aos interesses da coletividade, não se pode pensar em um tipo de gestão que não seja alicerçado nos princípios da gestão democrática. Dessa forma, efetivá-la é assumir

compromisso com a coletividade, é atender às demandas da sociedade, é dar oportunidade a todos, é buscar equidade e justiça social, enfim, é gerir em prol do interesse público. Pesquisadores da área da educação privilegiam o tema da gestão democrática, pois se trata de um princípio apoiado pela maioria dos militantes pela educação pública e, por essa razão, estudos sobre o tema expressam o compromisso com o valor público das políticas públicas e da gestão (Vieira, 2007). E, apesar de suas limitações e restrições, a LDB é consequência das lutas travadas entre diferentes grupos sociais. Ela consiste num importante marco para políticas educacionais brasileiras e para a democratização das instituições de ensino e sua gestão (Dourado, 2006).

Com base na discussão teórica feita até aqui sobre as diferentes formas de gestão materializadas na educação pública, foi possível construir um quadro comparativo dos principais conceitos envolvidos, em que destacamos a divergência de concepções (Quadro 4).

Quadro 4 - Quadro comparativo das diferentes concepções de gestão pública

	Patrimonial	Burocrático	Gerencial	Democrático
Participação	Muito restrita Qualquer resistência à autoridade do soberano será considerada traição O servidor público era uma extensão do monarca (Faoro, 2001).	Restrita O chefe de um setor detém a autoridade e a responsabilidade para tomar decisões e comunicá-las, representando formalmente a organização (Secchi, 2009).	Participação como exigência de melhorias e parceria entre a instituição de ensino e outros setores da sociedade (Adrião, 2006).	Participação de todos nas decisões (Cury, 2002; Macedo, 2008; Paro 2016, Veiga, 2013).
Descentralização	Centralização Poder profundamente centralizado (Marcelino, 1988). A decisão do líder é uma arbitrariedade puramente pessoal, influenciável por presentes (Weber, 2012).	Centralização Fundamentada no princípio da hierarquia de cargos e instâncias. Dessa forma, há um sistema rigidamente regulamentado de comando e subordinação (Weber, 1999).	Descentralização, entendida como delegação de responsabilidades e desresponsabilização do Estado (Adrião, 2006; Araújo; Castro, 2011; Matias-Pereira, 2014).	Descentralização, concebida como socialização do poder, redistribuição do poder, a fim de proporcionar a participação coletiva (Coutinho, 2002; Veiga, 2013).
Transparência	Sigilo “Uma das características primordiais desse tipo de administração é o sigilo no trato da coisa pública” (Lopes, 2007, p. 32).	Sigilo e alguma transparência É “administração de ‘sessões secretas’” (Weber, p. 269). “O cidadão fica à mercê da determinação burocrática do que deve e do que não deve ser a ele disponibilizado” (Lopes, 2007, p. 37). Documentação de procedimentos e formalização dos processos de tomada de decisão (Secchi, 2009).	<i>Accountability</i> : prestar conta de resultados (metas quantitativas) das ações, a fim de promover maior transparência e divulgação das políticas públicas (Matias-Pereira, 2014).	Publicidade Poder observar e ser observado, tomar e dar ciência, pois isso distingue a coisa pública das coisas secretas (Cury, 2002). É tanto a inserção da comunidade na rotina da instituição quanto a divulgação de informações (Araújo, 2012).

Fonte: elaboração própria.

Como podemos observar, as características elencadas, ainda que sejam designadas pelos mesmos termos em diferentes formas de gestão, apresentam concepções diferentes. Dessa forma, por exemplo, quando a legislação ou os documentos institucionais das universidades incentivam a participação, não necessariamente estão contribuindo para a efetivação da gestão democrática. A participação pode se restringir à cobrança de melhorias por parte dos cidadãos e ao envolvimento de setores da sociedade na execução de atividades (participação gerencial), em vez de consistir em participação na tomada de decisão sobre os rumos da instituição (participação democrática). Assim, pode haver somente uma aparência de democracia, em razão de este ser um termo bastante utilizado pelos defensores da gestão democrática, mas não a sua efetivação.

3.2 GOVERNANÇA: DAS CORPORações PARA O SETOR PÚBLICO

O movimento gerencialista de busca pela eficiência com foco em resultados, como vimos, introduz na gestão pública configurações originárias do setor privado. Um desses sistemas, oriundos da gestão de grandes corporações, é a governança, que inspirou a arquitetura da governança pública, intimamente ligada ao nosso objeto de estudo, conforme abordamos a seguir.

3.2.1 Governança corporativa

O termo *governança* tem sua origem em 1937 nos estudos de Ronald Coase, apresentados na obra *The Nature of the Firm*. Entretanto, foi originalmente utilizado no contexto corporativo, para descrever protocolos de coordenação (Matias-Pereira, 2014). Na década de 1980, a governança ressurgiu no debate impulsionado pelos grandes escândalos financeiros no mundo corporativo nos Estados Unidos. Tais escândalos causaram prejuízos ao mercado e chamaram a atenção da sociedade. Nos EUA, grandes investidores começaram a se organizar contra corporações que realizavam práticas de gestão irregulares, prejudicando os interesses dos acionistas. Essa iniciativa se espalhou gradativamente para outros países, chegando ao Brasil nos anos 1990 (Borges; Serrão, 2005).

No âmbito nacional, ela é disseminada pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), uma organização sem fins lucrativos fundada em 27 de novembro de 1995 com o nome de Instituto Brasileiro de Conselhos de Administração, tendo a nomenclatura atual em 1999. Neste mesmo ano, esse instituto publicou a primeira edição do “Código das Melhores

Práticas de Governança Corporativa”, que em 2024 está em sua 6ª edição e se consolidou como referência de recomendações sobre “boas práticas” de governança no Brasil.

Na terceira edição, publicada em 2004, o Código apresenta pela primeira vez a definição do termo *governança corporativa*: “é o sistema pelo qual as sociedades são dirigidas e monitoradas, envolvendo os relacionamentos entre Acionistas/Cotistas, Conselho de Administração, Diretoria, Auditoria Independente e Conselho Fiscal” (IBGC, 2004, p. 6). A quarta edição, ao definir o termo, substituiu “sociedades” por “organizações” (IBGC, 2009). Com essa mudança, a definição de governança corporativa deixa de focar nas sociedades empresárias e passa, a partir de 2009, a abranger uma gama maior de entidades, como instituições públicas. Deixando essa abrangência ainda mais explícita, a quinta edição, em vez de somente “organizações”, passou a incluir “empresas e demais organizações” (IBGC, 2015). Essas modificações no conceito, ao permitir a inclusão do setor público, expressam o ideário neoliberal de que as formas de administrar empresas privadas são as melhores e mais eficientes até mesmo para o setor público.

Ainda, na última edição, o instituto conceituou de forma mais ampliada a governança corporativa como “um sistema formado por princípios, regras, estruturas e processos pelo qual as organizações são dirigidas e monitoradas, com vistas à geração de valor sustentável para a organização, para seus sócios e para a sociedade em geral” (IBGC, 2023, p. 17). Dessa forma, atualmente há uma ênfase ao compromisso com práticas que consideram não somente resultados econômicos, mas também aspectos sociais e ambientais, direcionando ainda mais o conceito para a aplicação em outros setores que não empresariais.

Segundo o IBGC (2023), a governança corporativa se baseia em cinco princípios: 1) transparência; 2) responsabilização/prestação de contas (accountability); 3) equidade; 4) sustentabilidade; 5) integridade. Os três primeiros foram incluídos na sua segunda edição do Código, de 2001; a sustentabilidade foi incluída na terceira edição, de 2004, sob o nome de “responsabilidade corporativa”, e o princípio da integridade foi acrescentado na atual edição, de 2023. Dessa forma, notamos que, desde a sua elaboração inicial, o Código dialoga diretamente com os documentos norteadores da reforma do aparelho do Estado, demonstrando que a governança corporativa faz parte do arcabouço de práticas da gestão gerencial.

O princípio da transparência consiste em fornecer às partes interessadas informações corretas, consistentes, claras, relevantes e no tempo oportuno, abrangendo tanto aspectos positivos quanto negativos. Essa comunicação deve ir além de atender às exigências legais ou regulamentares e incluir não somente dados econômico-financeiros, mas também informações relacionadas a fatores ambientais, sociais e de governança. Esse princípio visa ao

desenvolvimento do negócio e à criação de um ambiente de confiança entre todas as partes envolvidas (IBGC, 2023).

Entretanto, considerando as contradições inerentes ao modo de produção capitalista e sua incessante busca pela acumulação de capital, conforme já abordamos, entendemos que, no contexto empresarial, a transparência pode se limitar aos dados que atendem aos interesses dos proprietários das empresas e acionistas. Outras informações, como pertinentes a práticas exploratórias de trabalho e impactos ambientais, podem ser omitidas em prol do crescimento do negócio.

A responsabilização ou prestação de contas (*accountability*) se refere, segundo o documento, ao dever de ser independente, diligente e gerar valor sustentável a longo prazo no exercício das funções, de modo a assumir a responsabilidade pelos resultados de suas ações e omissões. Isso inclui o dever de prestar contas de forma objetiva, clara e no tempo adequado, reconhecendo que as decisões podem trazer implicações tanto individuais quanto para a organização, suas partes interessadas e o meio ambiente (IBGC, 2023).

Estando esse princípio diretamente subordinado à lógica da acumulação de capital, entendemos que “gerar valor sustentável” significa maximizar lucros para os acionistas ou proprietários e manter a competitividade das empresas no mercado, ainda que isso implique custos para trabalhadores, que podem ser responsabilizados pelo alcance ou não dos resultados. Na conformação capitalista, marcada pela desigualdade e pela luta de classes, a responsabilização tende a ocorrer de forma desproporcional, de modo que trabalhadores podem ser mais responsabilizados, em razão de executarem as tarefas, do que executivos e acionistas, que tomam as decisões.

A equidade, para o instituto, é o compromisso de assegurar um tratamento justo a todos os sócios e demais partes interessadas, considerando seus direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas, tanto no âmbito individual quanto coletivo. Esse princípio envolve adotar uma abordagem guiada pelo respeito, pluralismo, pela justiça, diversidade, inclusão e igualdade de direitos e de oportunidades (IBGC, 2023).

Pelo fato de as empresas operarem no sistema econômico vigente, depreendemos que a equidade pode ser instrumentalizada para legitimar e perpetuar as relações de produção existentes, encobrindo as desigualdades sociais, geradas pela lógica de acumulação capitalista. Nesse sentido, as noções humanitárias (respeito, pluralismo, justiça, diversidade, inclusão e igualdade de direitos e de oportunidades), nesse contexto, servem como mecanismo ideológico de contenção dos antagonismos sociais, a fim de estabilizar o sistema e manter suas estruturas.

A sustentabilidade é “a ‘função social’ da empresa” (IBGC, 2004, p. 10), diz respeito a garantir a sustentabilidade econômico-financeira da organização, a partir da minimização dos impactos negativos gerados por suas atividades e maximização dos positivos, considerando os diferentes tipos de capital (financeiro, manufaturado, intelectual, humano, social, natural e reputacional) em horizontes de curto, médio e longo prazos. Isso envolve reconhecer que as organizações operam de forma interdependente com os ecossistemas social, econômico e ambiental, reforçando o protagonismo e a responsabilidade frente à sociedade (IBGC, 2023).

Interpretamos que esse princípio se articula de forma mais explícita com o princípio neoliberal e empresarial, de maximização de lucros e minimização dos custos (nessa ótica, impactos positivos e negativos, respectivamente). Dessa forma, a sustentabilidade assume o sentido de manutenção do capital. E, a partir do compromisso com os ecossistemas social e ambiental, a sustentabilidade pode gerar, na sociedade, uma visão positiva sobre as empresas, mascarando as contradições do sistema capitalista, das quais são parte.

Por fim, a integridade designa a promoção e a prática do desenvolvimento contínuo de uma cultura ética na organização, para evitar que as deliberações sejam influenciadas por conflitos de interesses. A ideia é alinhar discurso e prática, assegurando o compromisso com a organização, suas partes interessadas (*stakeholders*), a sociedade e o meio ambiente (IBGC, 2023). Evitar o conflito de interesses em decisões organizacionais também pode ser interpretado como um mecanismo de contenção dos antagonismos sociais, em prol da acumulação. Isso mostra a incompatibilidade desse princípio à forma como deve ser gerida a educação pública, haja vista que a gestão democrática reconhece o conflito como parte importante do processo de tomada de decisão, em que ideias divergentes são confrontadas em prol da luta pelos interesses coletivos, conforme abordado anteriormente.

Os guardiões desses princípios são denominados “agentes de governança”, são eles: os sócios, membros do conselho de administração, conselheiros fiscais, auditores, diretores, *governance officers* e membros de comitês de assessoramento ao conselho. Esses agentes são os responsáveis por desempenhar um papel central na aplicação das “melhores práticas”. O documento ainda define que o poder deve ser distribuído adotando-se a prática de “uma ação, um voto”, por meio da qual o poder político deverá ser proporcional aos direitos econômicos provenientes da posse das ações (IBGC, 2023). Dessa forma, na governança corporativa, o poder é concentrado naqueles que detêm mais capital, consolidando a hegemonia dos grandes acionistas.

A governança corporativa também envolve o relacionamento com acionistas e outras partes interessadas (*stakeholders*) (Borges; Serrão, 2005). As partes interessadas são aquelas

que “assumem algum tipo de risco, direto ou indireto, relacionado à atividade da organização. São elas, além dos sócios, os empregados, clientes, fornecedores, credores, governo, comunidades do entorno das unidades operacionais, entre outras” (IBGC, 2009, p. 54). Nesse sentido, o IBGC (2023) recomenda a criação de canais de relacionamento e de engajamento com os sócios e outras partes interessadas, definindo-se um porta-voz do conselho e observando-se o sigilo sobre determinados temas, a fim de evitar descompasso nas informações.

3.2.2 Governança pública

Ainda na década 1980, o conceito de governança foi adaptado para o âmbito do poder, mas com variações relacionadas ao contexto. Nesse período, ele reapareceu nos direcionamentos do Banco Mundial, que apontavam problemas de má governança nos países dependentes. Dessa forma, esses países foram orientados a reformar suas administrações, para atender às exigências do Banco referentes à eficácia e rentabilidade, numa perspectiva economicista. Por conta disso, houve a implementação de programas nacionais de reforma do Estado, conhecidos como programas de “boa governança”, na América Latina, na África e na Ásia, que incluíam políticas de descentralização e adoção de práticas gerencialistas (Matias-Pereira, 2014), conforme já abordamos.

A “governança é definida como a maneira pela qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país para o desenvolvimento. Boa governança, para o Banco Mundial, é sinônimo de gestão sólida” (Banco Mundial, 1992, p. 1, tradução nossa). Dessa forma, a governança aplicada no setor público se refere à capacidade administrativa e financeira do governo para implementar políticas públicas. Em face da dificuldade enfrentada pelas instituições públicas no tratamento dos problemas urbanos, tem se intensificado a discussão sobre governança, mas voltada para o setor público. E isso está ligado à ideologia neoliberal, que busca reduzir o papel do Estado (Matias-Pereira, 2014).

Esse movimento ideológico defende que o poder das autoridades nacionais seja reduzido para favorecer organizações como os organismos internacionais, blocos regionais, o mercado, organizações não governamentais, governos locais e agências descentralizadas. Assim, a governança pública também foi impulsionada pela gestão pública gerencial, colocando maior ênfase no desempenho e na resolução de problemas (Secchi, 2009).

Nesse sentido, o PDRAE afirma que é inadiável, no Brasil, “a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua ‘governança’, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas” (Brasil, 1995, p. 11). De acordo com esse documento, a

implementação da gestão gerencial visa fortalecer a governança, visto que esta “é limitada pela rigidez e ineficiência da máquina administrativa” (Brasil, 1995, p. 14).

O Tribunal de Contas da União tem protagonizado esse movimento, no sentido de orientar aos órgãos públicos “boas práticas” de governança, focadas em resultados, a partir da publicação, em 2013, da primeira edição do “Referencial Básico de Governança”. Mas, desde 2001, o TCU já mostrava preocupação com a governança em seus relatórios de auditoria, como é possível observar, por exemplo, na Decisão 929/2001 - Plenário, que trata do relatório de auditoria nos postos diplomáticos do Brasil, na África do Sul, Austrália e Nova Zelândia (TCU, 2001). Em 2010, realizou a primeira avaliação da governança no setor de tecnologia da informação na administração pública federal, conforme Acórdão 2308/2010 – Plenário (TCU, 2010).

O “Referencial Básico de Governança” se consolida como referência de recomendação de “boas práticas” de governança, em 2017, ao inspirar a elaboração do Decreto 9.203/2017 (TCU, 2020), que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, o qual estabelece conceitos, princípios, diretrizes, mecanismos e competências para o exercício da governança pública (Brasil, 2017). E, nesse processo de disseminação da governança, o TCU mantém estreita relação com organismos internacionais. O órgão tem seus estudos apoiados pela OCDE (TCU, 2013), e seus documentos são atualizados seguindo as recomendações da OCDE e da Unesco (TCU, 2020) e têm como referência os conceitos apresentados pelo Banco Mundial (TCU, 2013; 2020).

Na esfera pública, o termo “governança” indica o direito de vários grupos diferentes, os *stakeholders*, a exercerem influência na elaboração de políticas públicas (Secchi, 2009). Além de grupos de interesse convencionais, como partidos políticos e grupos de pressão, são considerados também grupos informais, como famílias, gestores, fornecedores, além de diversos tipos de hierarquias e associações (Matias-Pereira, 2014).

A governança pública busca promover a participação de diversos sujeitos nos processos de tomada de decisão (Secchi, 2009). Entretanto, nessa configuração de *stakeholders*, a participação pode se concretizar como influência de agentes externos na gestão. Nesse sentido, a promoção da participação é ilusória (Sayago, 2008). Ela envolve a interação entre três estruturas: governo; mercado; comunidade/sociedade/redes. E inclui a coordenação entre agentes do Estado e do setor privado nas atividades governamentais, visando encontrar soluções para os problemas públicos. As parcerias público-privadas são exemplos disso. Entretanto, ela não foca em questões organizacionais internas, tais como autonomia dos gestores e descentralização (Secchi, 2009), diferenciando-se da gestão enquanto categoria. Com isso, a

interação com os *stakeholders* concretiza a concepção gerencialista de participação ao envolver diversos setores da sociedade na exigência de melhorias.

A governança reconhece somente os *stakeholders* que possuem um interesse direto no sucesso do “negócio” ao qual aderiram voluntariamente. Em detrimento de promover relações sociais para debater interesses distintos e conflitantes, em prol de compromissos com a coletividade, as relações sociais, na governança, pressupõem que ninguém se opõe à eficiência e ao bom desempenho, mas somente os aspectos práticos e ajustes menores são abertos ao debate (Dardot; Laval, 2016). Nessa configuração de participação, no contexto universitário, os reitores assumem função conciliatória entre o Estado e o mercado, entre demandas dos *stakeholders* e reivindicações dos professores e demais trabalhadores da instituição, entre as esferas acadêmica e administrativa, entre o conselho máximo e as unidades e subunidades da instituição (Lima, 2024).

A governança pública é definida pelo Tribunal de Contas da União como práticas de liderança, estratégia e controle que permitem os responsáveis pelas decisões em um órgão público “avaliar sua situação e demandas, direcionar a sua atuação e monitorar o seu funcionamento, de modo a aumentar as chances de entrega de bons resultados aos cidadãos, em termos de serviços e de políticas públicas.” (TCU, 2020, p. 15). O Tribunal deixa claro que esse conceito é “derivado principalmente da governança corporativa” (TCU, 2020, p. 15). Essa estreita ligação com o setor privado também é evidenciada no fato de o tribunal incorporar na governança pública os princípios de governança do IBGC e tomar como referência seus documentos.

No “Referencial Básico de Governança” (TCU, 2020, p. 16), também é explicitada a distinção entre gestão e governança: esta é responsável por definir “a direção a ser tomada, com fundamento em evidências e levando em conta os interesses do(s) proprietário(s) e partes interessadas”. Já “a gestão é a função responsável por planejar a forma mais adequada de implementar as diretrizes estabelecidas, executar os planos e fazer o controle de indicadores e de riscos”. O documento ainda define os níveis tático e operacional como instâncias de gestão. Dessa forma, a governança é focada na estratégia, ela estabelece o “o quê”, enquanto a gestão foca na execução, definindo o “como”. Isso repercute na redefinição da gestão.

A nosso ver, a governança pública materializa a concepção gerencialista de separação entre política (governança) e administração (gestão), característica já abordada anteriormente com base em Abrucio (1997) e Matias-Pereira (2014). A gestão, ao se referir somente a atividades ligadas à execução, é esvaziada de sua dimensão política, limitando-se ao caráter técnico, focado no alcance de resultados.

Na Figura 5, é possível visualizar melhor essa distinção entre as duas categorias na visão do TCU e como elas se relacionam.

Figura 5 - Relação entre governança e gestão, segundo o TCU



Fonte: TCU (2020, p. 17).

Como podemos notar, a governança, ao realizar as atividades de avaliação, direção e monitoramento, define a estratégia da instituição. A gestão, por sua vez, ao cumprir sua função de planejar, executar e controlar, entrega aos responsáveis pela governança os dados necessários para a *accountability*, reiniciando os ciclos.

O TCU estabelece como instâncias internas de governança os conselhos de administração ou similar e a alta administração. Como instâncias internas de apoio à governança, o tribunal define órgãos como a ouvidoria, a auditoria interna, o conselho fiscal, as comissões e os comitês. As instâncias de governança definem ou avaliam a estratégia e as políticas institucionais e realizam o monitoramento da conformidade e do desempenho destas, sendo responsáveis por agir quando forem identificados desvios. Já as instâncias de apoio à governança são incumbidas de promoverem a comunicação entre partes interessadas (internas e externas) à instituição e realizar auditorias internas dos processos de governança, de gestão de riscos e de controles internos, tendo o dever de comunicar à alta administração as disfunções identificadas (TCU, 2020).

Diante disso, no contexto universitário, os Conselhos Superiores podem não ser concebidos como parte da gestão, mas sim como uma instância de governança. Sua responsabilidade ficaria sendo avaliar, dirigir e monitorar. Com isso, sua dimensão política se alinharia a uma perspectiva de conformação, em vez de constituir um espaço de debate em prol dos interesses coletivos.

Isso representa o sucesso da racionalidade neoliberal na gestão pública, em que está incluída a gestão universitária, promovendo “o enfraquecimento da capacidade de agir contra

o neoliberalismo” (Dardot; Laval, 2016, p. 9). Este, com sua ênfase na eficiência e na redução do Estado, aprofunda a subordinação da gestão pública aos interesses econômicos e cria as condições necessárias para isso, ao inserir ainda mais a lógica empresarial privada na gestão pública.

A partir dessa discussão, foi possível nos aproximarmos do nosso objeto de estudo, de modo a nos possibilitar esboçarmos as perguntas das entrevistas aplicadas aos participantes (Apêndice C), bem como nortear a análise dos documentos e dos dados coletados em campo, que apresentamos na seção a seguir.

4 GESTÃO UNIVERSITÁRIA NO CONSELHO UNIVERSITÁRIO DA UFOPA: (DES)CENTRALIZAÇÃO, TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO

Nesta seção, analisamos como aspectos de diferentes concepções de gestão se articulam nas dimensões de descentralização, transparência e participação, especialmente no âmbito do Conselho Universitário e regulamentos gerais da Ufopa. Para isso, realizamos estudo documental e entrevista semiestruturada com membros do Conselho Universitário da Ufopa. A análise dos dados foi realizada com base no método materialista histórico-dialético. Os resultados apontaram que aspectos de diferentes concepções de gestão, inclusive da gestão democrática, subsistem na universidade por não representarem uma ameaça à consolidação do gerencialismo ou por darem sustentação a ele.

Para a análise documental, selecionamos documentos institucionais da Ufopa emitidos no âmbito da Administração Superior, elencados no Quadro 5.

Quadro 5 - Documentos institucionais da Ufopa (2012-2024)

Título	Ano	Ementa
Relatório de gestão do exercício de 2011	2012	Prestação de contas ordinárias anual apresentada pela Reitoria ao Tribunal de Contas da União e à sociedade
Ufopa em Números 2012	2013	Sintetiza informações quantitativas da Ufopa, referentes à graduação, pós-graduação, quadro de pessoal, unidades acadêmicas, bibliotecas e bolsas
Resolução Consun nº 16/2013	2013	Aprova o Estatuto da Universidade Federal do Oeste do Pará
Resolução Consun nº 55/2014	2014	Aprova o Regimento Geral Ufopa
Ufopa em Números 2013	2014	Sintetiza informações quantitativas da Ufopa, referentes à graduação, pós-graduação, quadro de pessoal, unidades acadêmicas, bibliotecas e bolsas
Resolução Consun nº 129/2015 (anexo)	2015	Aditamento do Plano de Desenvolvimento Institucional 2012-2016
Ufopa em Números 2014	2015	Sintetiza informações quantitativas da Ufopa, referentes à graduação, pós-graduação, quadro de pessoal, unidades acadêmicas, bibliotecas e bolsas
Relatório de Avaliação do Desenvolvimento do PDI 2012-2016	2016	Síntese da execução do que foi proposto para o período do PDI e dos resultados obtidos
Portaria nº 179/2017/Reitoria	2017	Institui o Comitê de Governança, Integridade, Gestão de Riscos e Controles
Resolução Consepe nº/2017	2017	Aprova o Regimento do Fórum Interno de Ensino de Graduação
Portaria nº 556/2018/Reitoria	2018	Institui o Comitê de Governança Digital
Resolução Consun nº 270/2019	2019	Aprova o Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI 2019-2023
Portaria nº 298/2019/Reitoria	2019	Reconstitui o Comitê de Governança, Integridade, Gestão de Riscos e Controles
Resolução Consepe nº 299/2019	2019	Aprova o Regimento do Fórum Integrado de Ações Afirmativas e de Assistência Estudantil
Resolução Consun nº 291/2021	2021	Aprova o Regimento Interno dos Conselhos Superiores e Comunitário
Decisão Consun nº 71/2022	2022	Recompõe o Conselho Comunitário – Consecom

Título	Ano	Ementa
Relatório de Avaliação do Desenvolvimento do PDI 2019-2023	2023	Síntese da execução do que foi proposto no Plano de Desenvolvimento Institucional 2019-2023 e dos resultados obtidos
Organograma da Ufopa	2024	Estabelece a estrutura organizacional da Ufopa
Relatório de gestão do exercício de 2023	2024	Prestação de contas ordinárias anual apresentada pela Reitoria ao Tribunal de Contas da União e à sociedade
Resolução Consun nº 305/2024	2024	Aprova o Plano de Desenvolvimento Institucional 2024-2031
Plano de Metas 2024-2031	2024	Documento complementar do Plano de Desenvolvimento Institucional 2024-2031

Fonte: elaboração própria.

Esses documentos, de acesso público, disponibilizados no site da instituição pesquisada, foram escolhidos por regerem toda a universidade (Ufopa, 2023a, Art. 2º) e estarem em consonância com o recorte de nossa pesquisa. Tais documentos permitem acompanhar as práticas gestionárias adotadas na instituição ao longo dos anos, bem contribuem para a compreensão das relações entre os sujeitos nas tomadas de decisão e das prioridades assumidas em diferentes períodos, fazendo emergir dados relacionados à descentralização, transparência e participação.

Após aprovação do estudo pelo Comitê de Ética em Pesquisa do Instituto de Ciências da Saúde da Universidade Federal do Pará (Anexo A), enviamos aos candidatos a participante da pesquisa convite individual por e-mail com somente um remetente e um destinatário. O convite individual esclareceu que, antes de responder às perguntas disponibilizadas em ambiente não presencial, seria apresentado para a sua anuência o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice B), o qual apresenta a pesquisa, bem como garante a confidencialidade das informações prestadas pelos participantes e o sigilo de sua identidade. Também foi esclarecido que o consentimento seria previamente apresentado e, caso concordasse em participar, seria considerado anuência quando respondesse às perguntas.

Após concordância em participar e assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, aplicamos a entrevista do tipo semiestruturada, por meio do programa Google Meet. A escolha desse instrumento ocorreu em razão de que “as boas entrevistas produzem uma riqueza de dados, recheados de palavras que revelam as perspectivas dos respondentes” (Bogdan; Biklen, 1994, p. 136).

Além disso, as perguntas da entrevista semiestruturada são fruto da teoria e de dados já recolhidos sobre o objeto estudado (Triviños, 1987). Quanto às respostas, não houve alternativas predefinidas, as perguntas seguiram um roteiro elaborado pela pesquisadora (Apêndice C) e permitiram que o entrevistado respondesse livremente ao que foi perguntado, realizando associações (Manzini, 1991). Assim, a entrevista do tipo semiestruturada, embora

relativamente controlada por um roteiro, deu certa liberdade para que os participantes e a pesquisadora pudessem falar mais e se expressar melhor sobre o tópico, fazendo emergir os dados que interessaram ao estudo.

As entrevistas foram transcritas utilizando-se as seguintes convenções definidas pela pesquisadora:

- a) ... (reticências): alongamento de uma palavra. Exemplo: “Então... Eu não vejo por que, por que ser diferente”;
- b) [] (colchetes): inserção de comentário da pesquisadora. Exemplo: “Concordo... [com a forma de votação]”;
- c) , (vírgula) pausa curta, de até 1 segundo. Exemplo: “As convocações, elas são feitas via e-mail”
- d) . (ponto): pausa longa. Exemplo: “É aquilo que a gente chama de estudar a pauta. Eu tenho que estudar a pauta”;
- e) / (barra oblíqua): interrupção de palavra. Exemplo: “debate sobre o concu/ o concurso que vai ter aqui”;
- f) negrito: destaques feitos pela pesquisadora. Exemplo: “essa é outra questão que volta também pra questão das **reuniões serem abertas e de livre acesso** aos colegas, né”;
- g) XXX (triplo xis): ocultamento de informação que facilita a identificação do participante.

Os participantes da pesquisa foram os membros do Conselho Universitário, especificamente as categorias: gestores (reitoria/pró-reitorias/diretorias/superintendência) e representantes discentes, docentes e técnico-administrativos. Adotamos como critério de inclusão: conselheiro votante com maior tempo de vínculo com a instituição, sendo 2 (dois) de cada uma das categorias (um lotado na sede e um lotado em *campus* fora da sede), totalizando 8 participantes. Para identificação do tempo de ingresso na instituição, foram consultados o Portal da Transparência, no caso dos servidores, e a Diretoria de Registro Acadêmico (no caso dos alunos). Foi critério de exclusão: a recusa em participar da pesquisa. Dessa forma, tivemos como participantes da pesquisa os membros do Consun com maior tempo de vínculo com a instituição, sendo:

- a) 1 (um) gestor lotado na sede;
- b) 1 (um) gestor lotado fora da sede;
- c) 1 (um) representante docente lotado na sede;
- d) 1 (um) representante docente lotado fora da sede;

- e) 1 (um) representante discente lotado na sede;
- f) 1 (um) representante discente lotado fora da sede;
- g) 1 (um) representante técnico-administrativo em educação lotado na sede;
- h) 1 (um) representante técnico-administrativo em educação lotado fora da sede.

Como afirmamos na introdução deste trabalho, a análise dos dados foi orientada pelo método materialista histórico-dialético, o qual nos possibilita compreender a gestão universitária considerando suas determinações históricas, contradições e mediações. Assim, os dados empíricos, oriundos dos documentos institucionais e das entrevistas semiestruturadas, foram examinados de forma a identificar as múltiplas determinações sociais, políticas e econômicas que atravessam a gestão universitária no âmbito do Consun Ufopa no período de 2012 a 2024.

A análise, portanto, considerou as relações do objeto de estudo com o modo de produção capitalista, evidenciando a relação entre diferentes concepções de gestão (patrimonialista, burocrática, democrática e gerencial) no interior das universidades federais, em meio à crise estrutural do capital. Assim, a interpretação dos dados foi realizada a partir da totalidade, considerando as contradições que marcam a gestão universitária enquanto expressão da luta de classes.

Os entrevistados foram designados por um código, a fim de preservar o sigilo de sua identidade, conforme Quadro 6.

Quadro 6 - Membros do Conselho Universitário da Ufopa participantes da pesquisa

Código	Tipo de ingresso	Campus	Categoria
Discente 1	Eleita pelos pares	Fora da sede*	Discente
Discente 2	Eleita pelos pares	Santarém	Discente
Docente 1	Eleito pelos pares	Fora da sede	Docente
Docente 2	Eleito pelos pares	Santarém	Docente
Gestora 1	Eleita pela comunidade acadêmica	Fora da sede	Docente
Gestora 2	Indicada pela reitora	Santarém	Docente
TAE 1	Eleita pelos pares	Fora da sede	Técnico-administrativo em educação
TAE 2	Eleito pelos pares	Santarém	Técnico-administrativo em educação

Fonte: elaboração própria.

*Procuramos não especificar o município fora da sede para não facilitar a identificação dos sujeitos.

A apresentação da Ufopa e de seu Conselho Universitário foi realizada na subseção a seguir, “4.1 A historicidade da Ufopa: origens e implementação (1970-2024)”, em que abordamos sua historicidade, estrutura organizacional e a composição Consun.

A seleção dos enunciados para análise foi realizada conforme os objetivos do estudo. Portanto, o critério de escolha foi temático, sendo selecionados os enunciados que faziam

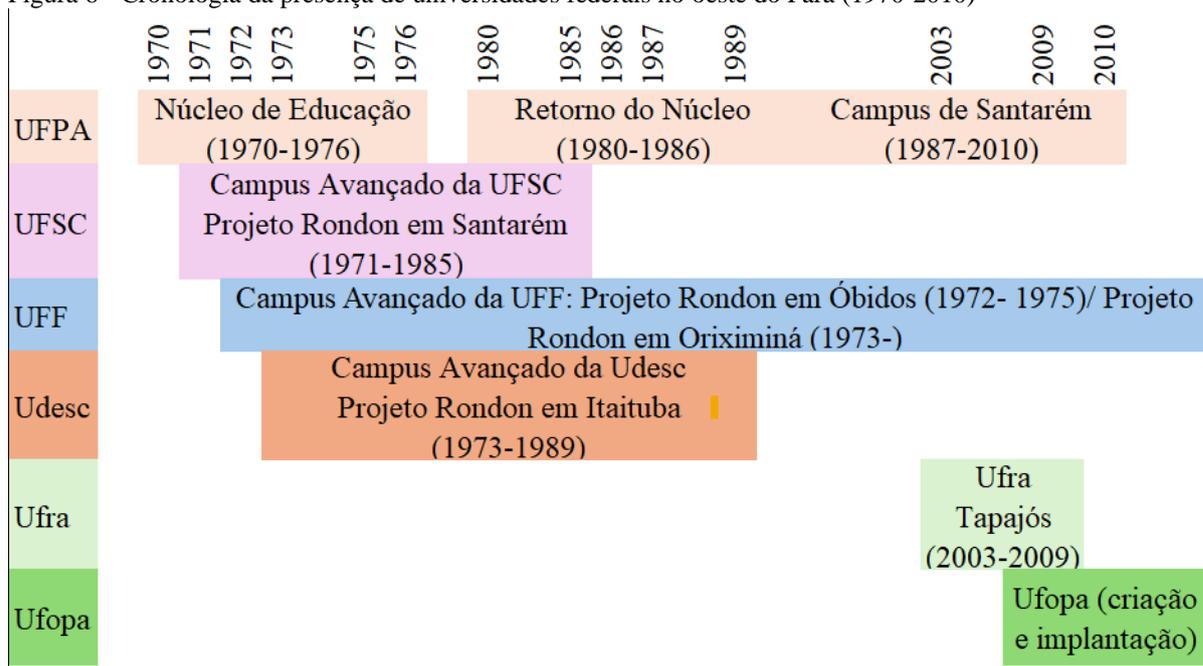
referência aos assuntos pertinentes às dimensões da gestão universitária focalizadas em nossa pesquisa: centralização/descentralização, transparência e participação. Para análise dos documentos e das entrevistas, optamos por delimitar os enunciados utilizando o critério da frase ou conjunto de frases, admitindo como enunciado uma frase inteira ou o conjunto de frases consecutivas de que emerge uma categoria de análise. Na interpretação, estabelecemos o diálogo com os autores que constituem o referencial teórico da pesquisa, ocorrendo as mediações necessárias.

4.1 A HISTORICIDADE DA UFOPA: ORIGENS E IMPLEMENTAÇÃO (1970-2024)

A origem da Ufopa não ocorreu exclusivamente por ato de sua lei de criação em 2009. Tratou-se, na verdade, de um processo de construção cuja história remonta à década de 1970, momento em que ocorreram as primeiras iniciativas de levar universidades federais para o oeste do Pará. Essas ações são historicamente situadas, ligadas ao contexto histórico de cada momento, constituindo-se síntese de um processo permeado por contradições e lutas, processo este que poder ser resumido em três fases: a presença de diferentes universidades federais no oeste do Pará (1970-2010), a criação de uma universidade com sede em Santarém (1980-2009) e a implantação e consolidação da Ufopa (2010-2024).

Para melhor visualização, elaboramos uma linha do tempo na Figura 6 para expressar esse percurso histórico. A seguir, apresentamos de forma breve cada um desses momentos.

Figura 6 - Cronologia da presença de universidades federais no oeste do Pará (1970-2010)



Fonte: elaboração própria.

4.1.1 A presença de diferentes universidades federais no oeste do Pará (1970-2010)

Inicialmente, a UFPA criou um Núcleo de Educação em Santarém (1970-1976), que foi retomado na década de 1980 e posteriormente consolidado como *Campus* de Santarém (1987-2010). Nesse período, a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), a Universidade Federal Fluminense (UFF) e a Universidade para o Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina (Udesc) também marcaram presença na região oeste do Pará, nos municípios de Santarém, Óbidos, Oriximiná e Itaituba, por meio do Projeto Rondon, ofertando extensão universitária. Outro marco foi a atuação da Ufra, com sede em Belém, que estabeleceu um *campus* no município de Santarém (2003-2009). Assim, a criação da Ufopa, em 2009, consolidou a trajetória de décadas de iniciativas compartilhadas por essas instituições, comunidades locais, organizações da sociedade civil e governos federal, estadual e municipais.

4.1.1.1 UFPA em Santarém: núcleo de educação (1970-1976)

No dia 14 de outubro de 1970, foi criado o Núcleo de Educação de Santarém pela UFPA, que foi instalado na Escola Estadual Álvaro Adolfo da Silveira e marcou o início da interiorização da UFPA no estado do Pará. Esta iniciativa se tratava de uma estratégia para manter o controle da região, alinhada à política nacionalista do governo ditatorial que promovia a ideia de “Integrar para não entregar” (Carvalho, 2014).

Em janeiro de 1971, ocorreu o início das aulas para as primeiras turmas de licenciatura curta em Letras, Estudos Sociais e Ciências Naturais no Núcleo de Educação de Santarém (Sousa, 2019), bem como licenciatura curta com habilitação em Administração Escolar para qualificação de profissionais não docentes. As aulas ocorriam em etapas, durante os períodos de férias (Carvalho, 2014), e eram ministradas por professores residentes em Belém que faziam parte do corpo docente efetivo da UFPA. O núcleo ofertou vagas no período de 1971 a 1973. Em 1976, com a conclusão das turmas de licenciatura curta, ocorreu o encerramento das atividades do núcleo (Sousa, 2019).

4.1.1.2 Projeto Rondon: UFSC, UFF e Udesc no oeste do Pará nos anos 1970

No dia 27 de agosto de 1971, foi autorizada, pelo Conselho Universitário da Universidade Federal de Santa Catarina, a criação de um *Campus* Avançado em Santarém, com base em estudos de viabilidade e apoio político e acadêmico. A implantação do *campus* ocorreu

em parceria com o Projeto Rondon, conforme recomendações do governo federal, seguindo a política integracionista do regime ditatorial. O *Campus* Avançado da UFSC foi instalado em Santarém, a cerca de 5 km do centro comercial, em uma área de meio hectare repleta de árvores nativas e fauna local. As atividades foram focadas em ações extensionistas e desenvolvidas de forma contínua até 1985, quando as atividades do projeto foram encerradas pela UFSC. No dia 19 de fevereiro de 1986, foi formalizada a transferência das instalações do *Campus* Avançado da UFSC em Santarém para a UFPA, consolidando o processo de interiorização da UFPA (Sousa, 2019). Os servidores públicos e a infraestrutura da UFSC passaram a integrar a UFPA (Carvalho, 2014).

O Projeto Rondon é uma iniciativa de caráter político e estratégico do governo federal, foi criado durante a ditadura militar, em 1968, chegou a ser extinto em 1989, mas foi reativado em 2005 e segue em funcionamento de forma contínua até os dias atuais, sob a coordenação do Ministério da Defesa (Brasil, 2022). O Projeto Rondon constituiu uma resposta do regime ditatorial ao desejo da juventude universitária de participar dos rumos políticos do Brasil, o objetivo era enfraquecer o movimento estudantil, direcionando o entusiasmo político dos estudantes para iniciativas de caráter ufanista e assistencialista, controladas pelo Estado (Cavalcante, 1998).

Em 1972, foi implantado o *Campus* Avançado da Universidade Federal Fluminense, por meio do Projeto Rondon, no município de Óbidos, desenvolvendo ações de extensão até 1975, quando foi transferido para Oriximiná, onde já estava em funcionamento desde 1973. As atividades extensionistas da UFF em Oriximiná ocorreram sem interrupção até o momento, completando, em 2023, 50 anos da presença da universidade no município (UFF, 2023). Em 1973, a Universidade para o Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina implantou, também via Projeto Rondon, um *Campus* Avançado em Itaituba (Amato, 2015). As atividades de extensão pela Udesc foram desenvolvidas no município até 1989 (Udesc, 2019).

4.1.1.3 Retorno da UFPA a Santarém como núcleo (1980-1986)

No dia 5 de dezembro de 1980, o Núcleo de Educação de Santarém foi reativado, com o reinício da oferta de cursos. Os cursos de licenciatura curta continuaram sendo ofertados na Escola Álvaro Adolfo durante as férias escolares e em horário integral, nos turnos manhã e tarde (Sousa, 2019). Em 1983, o núcleo oferta a primeira turma regular de um curso de licenciatura plena da UFPA realizado fora da sede, o curso de Pedagogia com habilitação em Magistério. Esse curso foi ofertado por meio de convênio entre UFPA, Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e a Prefeitura Municipal de Santarém. Para o

funcionamento dessa turma, a prefeitura cedeu o prédio em construção do que seria a Escola Municipal de 1º Grau Dr. Everaldo Martins (Carvalho, 2014). Com a sessão desse prédio, nesse mesmo ano, a UFPA reinaugurou oficialmente o Núcleo de Educação em Santarém. O núcleo vivenciava uma situação de isolamento e falta de articulação em relação à sede (Belém), isso fez com que os alunos se mobilizassem para que a UFPA cumprisse suas competências estabelecidas no convênio firmado com a prefeitura e a Sudam e, em decorrência das insatisfações, criassem um diretório acadêmico (Sousa, 2019).

Em 1985, com a efetivação do diretório acadêmico, um grupo de oito estudantes foram enviados a Belém para se reunir com o então reitor Seixas Lourenço. Após conseguirem ser recebidos pelo reitor, este lhes apresentou um esboço da proposta já em desenvolvimento de implementação do Projeto de Interiorização da UFPA, que atendia parcialmente às demandas estudantis. Em 3 de fevereiro de 1986, foi aprovado o Programa de Interiorização da UFPA, que foi incorporado pelo Projeto Norte de Interiorização (PNI) (Sousa, 2019). Os PNIs tinham o apoio inicial do governo federal às universidades da Amazônia a fim de promover a ampliação e consolidação das ações existentes na região. Ao todo, foram três projetos: PNI 1986-1989; PNI 1994-1997 e PNI 1998-2001 (Gomes, 2011).

Com a criação do projeto de interiorização, oito unidades da UFPA passaram a ter o *status de campus*, as unidades de Abaetetuba, Altamira, Bragança, Cametá, Castanhal, Marabá, Santarém e Soure (Sousa, 2019). O *Campus* de Santarém abrangia os municípios de Santarém, Alenquer, Almeirim, Aveiro, Faro, Itaituba, Juriti, Monte Alegre, Óbidos, Oriximiná e Prainha (Gomes, 2011). Os oito *campi* iniciaram suas atividades com cinco licenciaturas plenas — Geografia, História, Letras (Português), Matemática e Pedagogia —, bem como ações de extensão (cursos de reciclagem, de capacitação, projetos artístico-culturais, pesquisas aplicadas e trabalhos comunitários). Esses cursos foram ofertados na modalidade intervalar a fim de possibilitar a qualificação dos professores de 1º e 2º graus das redes estadual e municipal de Santarém e dos municípios da área de abrangência (Gomes, 2011).

4.1.1.4 Implantação do campus da UFPA em Santarém (1987-2010)

As primeiras atividades do *Campus* de Santarém, conforme Sousa (2019), começaram em 1987 no prédio da Escola Municipal Dr. Everaldo de Sousa Martins, cedida pela prefeitura, onde funcionava o Núcleo de Educação. O *campus* também passou a contar com as instalações do *Campus* Avançado da UFSC, transferido para a UFPA, bem como com o suporte administrativo da Prefeitura Municipal de Santarém. Já o corpo docente era constituído por professores da UFPA lotados em Belém.

Em 1989, segundo relata a autora, em razão da dificuldade de realizar atividades de pesquisa e extensão e do retrocesso na oferta regular dos cursos, os estudantes do *campus* se mobilizaram e pressionaram a coordenação local, exigindo a ampliação do quadro docente e o cumprimento do projeto de interiorização. Em resposta, ainda em 1989, a coordenação do *campus* enviou ao recém-empossado reitor, Nilson Pinto de Oliveira, o projeto intitulado “Ampliação do Projeto de Interiorização da UFPA - *Campus* de Santarém”, que buscava articular esforços entre os governos federal, estadual e municipal, empresas da região e setores da sociedade civil interessados em fortalecer e expandir o processo de interiorização da universidade. O objetivo era implantar os cursos regulares de História, Letras, Matemática e Pedagogia. No 3 de setembro de 1990, foi criado o curso regular de Pedagogia do *Campus* de Santarém, sendo o primeiro curso permanente de uma universidade pública no interior do Pará, momento em que também foram destinadas vagas para contratação de professores para o *campus*.

Em 1994, com a implantação do II PNI (1994-1997), a UFPA passou a ofertar também os cursos regulares de Biologia, Direito e Tecnólogo em Processamento de Dados em Santarém (Gomes, 2011). No âmbito dessa segunda edição do projeto, foram ofertados cursos em outros municípios de abrangência do *campus*, todos na modalidade intervalar. Ainda nesse ano, a UFPA ofertou a primeira turma de Pedagogia no município de Óbidos e de Letras em Monte Alegre (Sousa, 2019), por meio de convênios com prefeituras e Governo do Estado do Pará (Ufopa, 2022a). Com essas ofertas, Óbidos se tornou o primeiro Núcleo Universitário do *Campus* de Santarém fora da sede, e ainda no final desse ano foi aprovada a instalação no Núcleo de Monte Alegre (Costa, 2014).

Em 1995, o *campus* ofertou a primeira turma de Letras em Itaituba. No ano seguinte, o curso de Letras também passou a ser ofertado no município de Oriximiná (Sousa, 2019). Em 1997, foram ofertados novos cursos no município de Santarém (Física, Química, Ciências Sociais, História, Geografia e Letras com Habilitação em Língua Inglesa) (Carvalho, 2014), e os cursos de Letras e Matemática já existentes passaram a ser ofertados na modalidade regular. Ainda nesse ano, ocorreram a ampliação do corpo docente e concurso público para servidores técnico-administrativos dos *campi* (Sousa, 2019). Com o III PNI (1998-2001), em 1998, foram instalados os laboratórios de Química e de Neurociências. Em 1999, foi criado o Núcleo de Práticas Jurídicas e foi ampliada a abrangência do *Campus* de Santarém com a inclusão do município de Belterra (Gomes, 2011).

Em 2005, o município de Santarém ganhou mais um curso, a Licenciatura Plena em Física Ambiental. Com isso, o *campus* foi inserido no plano de expansão do MEC e passou a

receber recurso para implantação do curso e ampliação de sua infraestrutura (Carvalho, 2014). Nesse mesmo ano, foi inaugurado o Núcleo Universitário de Oriximiná. A iniciativa contou com o apoio da empresa Mineração Rio do Norte (MRN), que incentivou a formalização de um convênio tripartite de cooperação técnica, proposto e executado pela UFPA.

A MRN financiou a construção. Conforme observa Pimentel (2015), essa mineradora realiza atividades de exploração de bauxita no território de Oriximiná, por essa razão, é obrigada pela Constituição Federal (Brasil, 1988, Art. 20, § 1º) a pagar ao município uma compensação financeira. Embora a Lei nº 7.990/1989 proíba o uso dessa compensação para pagamento de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, incluindo pagamento de pessoal, ela pode ser usada para financiar obras de infraestrutura.

A Prefeitura de Oriximiná, por sua vez, deu o suporte logístico, forneceu o mobiliário e ficou responsável pela manutenção. Desde a inauguração, foram ofertadas no núcleo oito novas turmas em sete diferentes cursos de graduação: Pedagogia, Ciências, Matemática, História (2 turmas), Geografia, Biologia e Música. Na modalidade à distância, foram ofertadas mais seis turmas: Biologia (2 turmas), Matemática (2 turmas), Química e Administração em Gestão Pública (Ufopa, 2019a).

Em 2006, com a aprovação do Estatuto da UFPA, 20 anos após criados, os *campi* receberam *status* de Unidades Regionais e passaram a contar com assento nos Conselhos Superiores deliberativos da universidade (Carvalho, 2014). Em 2007, a UFPA aderiu ao Reuni. Nesse contexto político de expansão das universidades federais, surgiram discussões a respeito da criação de uma universidade com sede em Santarém. Durante as reuniões do Planejamento Estratégico do *campus* de Santarém para o período 2007-2011, o foco dos debates, além de traçar metas para melhorar a gestão do *campus*, foi consolidar estratégias para viabilizar a criação de uma universidade pública federal com sede no oeste do Pará. Participaram desses debates, além da comunidade acadêmica, outras instituições públicas e representantes da sociedade civil. Em novembro de 2009, foi criada a Ufopa (Sousa, 2019).

4.1.1.5 *Campus da Ufra em Santarém (2003-2009)*

Em 2003, no contexto da política de expansão da educação superior no primeiro governo Lula, a Universidade Federal Rural da Amazônia criou um *campus* em Santarém com a oferta do curso de Engenharia Florestal. O *campus*, denominado Unidade Descentralizada Ufra Tapajós, foi instalado no prédio do antigo Centro de Tecnologia Madeireira, da Sudam (Carvalho, 2014), bem como na área do antigo *Campus* Avançado da UFSC, pertencente à UFPA. Com a criação da Ufopa, essas instalações passaram a compor a Unidade Tapajós do

campus de Santarém. As atividades acadêmicas do curso de Engenharia Florestal sob responsabilidade da Ufra iniciaram no dia 17 de março de 2003, funcionando sem interrupção sob responsabilidade da Ufra até novembro de 2009, ano em que foi criada a Ufopa. Nesse momento, a Ufra Tapajós contava com professores lotados em Belém (58 docentes) e em Santarém com (9 docentes). O corpo técnico-administrativo era formado por 37 servidores transferidos da Sudam. Entretanto, a unidade descentralizada enfrentava problemas administrativos decorrentes da centralização da gestão na sede (Belém), afetando o desenvolvimento do *campus* (Sousa, 2019).

4.1.2 A criação de uma universidade com sede em Santarém: mobilizações e trâmites legais (1980-2009)

A primeira iniciativa de criação de uma universidade em Santarém ocorreu com o Projeto de Lei nº 3.884/1980, de autoria da deputada Lúcia Viveiros, que visava “criar a Universidade de Santarém, no estado do Pará” (Brasil, 1980), entretanto, o projeto não avançou. Em dezembro de 2000, decorridos 20 anos, uma comissão local elaborou um plano de trabalho que visava à transformação do *Campus* Santarém da UFPA no Centro Universitário Federal do Tapajós, sendo a primeira concretização de uma proposta que culminaria posteriormente na criação da Ufopa (Carvalho, 2014).

No ano de 2003, no contexto da política de expansão educacional, é feita a segunda iniciativa para a criação de uma universidade com sede em Santarém, o Projeto de Lei nº 657/2003, do deputado João Batista de Oliveira Araújo (Babá) (Gomes, 2011), que propunha “instituir a Universidade Federal do Oeste do Estado do Pará”, mas foi arquivado por “inadequação financeira e orçamentária” (Brasil, 2003). Em 2006, o senador Flexa Ribeiro realizou a terceira iniciativa com o PL 213/2006, cuja proposta era “criar a Universidade Federal do Oeste do Pará (Unioespa), com sede no Município de Santarém, por desmembramento da Universidade Federal do Pará (UFPA)” (Brasil, 2006). Este PL foi encaminhado à Câmara dos Deputados, sendo transformado no PL 881/2007, que também foi arquivado por incompatibilidade e inadequação orçamentária e financeira (Brasil, 2007a).

Em 2007, com o Reuni dando prosseguimento à expansão da educação superior, o governo federal realiza a quarta e definitiva iniciativa para a criação de uma universidade sediada em Santarém. A decisão quanto à sede ficou sob a responsabilidade do governo estadual. Diante disso, iniciaram-se intensas mobilizações por parte de vários grupos sociais da região oeste do Pará. Nesse contexto, foi elaborado um documento denominado “Subsídios sobre a futura Universidade Federal do Oeste do Pará”, no qual se defendia que a sede da nova

universidade fosse em Santarém. Contou com a assinatura de várias entidades apoiadoras, tais como Assembleia Legislativa do Pará, Associação dos Municípios da Calha Norte e Associação dos Municípios das Rodovias Transamazônica, Santarém-Cuiabá e Região Oeste do Pará, bem como prefeituras e câmaras de vereadores dos municípios da região. A UFPA ficou responsável pela elaboração do projeto de criação da Ufopa, para isso designou uma comissão formada por seus servidores, tanto docentes quanto técnico-administrativos. Essa comissão também contou com o apoio de um grupo de trabalho de Santarém (Gomes, 2011).

Durante a elaboração do projeto da nova universidade, houve um debate sobre a escolha do nome da instituição, envolvendo a comunidade acadêmica e a sociedade por meio de enquetes realizadas em uma rádio local e no site do *campus*. Entre as opções de nome estavam: Universidade Federal do Tapajós, Universidade Federal do Baixo Amazonas e Universidade Federal do Oeste do Pará, sendo que Universidade Federal do Tapajós recebeu cerca de 80% dos votos nas enquetes realizadas. Entretanto, em razão da referência à luta local pela criação do estado do Tapajós, por sugestão da governadora do Pará, Ana Júlia Carepa, o nome escolhido foi Ufopa. Houve, posteriormente, uma proposta de mudança do nome para Universidade da Integração Amazônica, mas foi arquivada (Carvalho, 2014).

Finalizado o projeto de criação da nova universidade, este foi entregue ao então ministro da Educação, Fernando Haddad, no dia 2 de julho de 2007 (Sousa, 2019). Em dezembro de 2007, o projeto de criação da Ufopa foi enviado pelos ministros Paulo Bernardo Silva (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão) e Fernando Haddad (Ministério da Educação) à Presidência da República, sendo acolhido e enviado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva ao Congresso Nacional para deliberação, por meio do Projeto de Lei nº 2879/2008 (Gomes, 2011).

No dia 6 de outubro de 2009, ainda do governo Lula, a Comissão de Educação e Cultura do Senado aprovou de forma definitiva a criação da Ufopa. O projeto não recebeu alterações no Senado, seguindo, assim, para a sanção presidencial, culminando na Lei nº 12.085, 5 de novembro de 2009, que criou a universidade. A Ufopa foi composta pelos servidores, recursos materiais e pelas instalações da Ufra (Unidade Descentralizada do Tapajós) e da UFPA (*Campus* Santarém e os núcleos de Óbidos, Oriximiná e Itaituba), bem como absorveu os cursos de graduação e pós-graduação já existentes nas duas instituições (Sousa, 2019).

4.1.3 Ufopa: implantação e consolidação (2010-2024)

O primeiro processo seletivo para os cursos de graduação da Ufopa ocorreu em 2010, sob a organização da UFPA, com a oferta de 340 vagas distribuídas em 8 cursos de graduação

(Ciências Biológicas, Direito, Física Ambiental, Geografia, Letras - Língua Portuguesa, Matemática, Pedagogia e Sistemas de Informação). Além disso, a Ufra disponibilizou 30 vagas para o curso de Engenharia Florestal. Nesse mesmo ano, a Ufopa aderiu ao Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (Parfor), promovendo cursos de licenciatura em Santarém, em Almeirim, município pertencente à área de abrangência da universidade, e nos municípios onde seus *campi* seriam implantados (Ufopa, 2019b).

Em 2011, foram iniciadas as atividades acadêmicas já sob a responsabilidade da Ufopa, com a absorção de 2.161 alunos remanescentes da UFPA e da Ufra, bem como com a admissão de novos alunos. No *Campus* Santarém, foram ofertadas 1.200 vagas para os cursos de graduação, sendo 1.050 para alunos ingressantes pelo Exame Nacional do Ensino Médio e 50 vagas destinadas a indígenas por meio de processo seletivo tradicional. Com a criação de novas unidades descentralizadas, a universidade passou a ter os seguintes *campi*: Alenquer, Itaituba, Juruti, Monte Alegre, Óbidos, Oriximiná e Santarém. O início das atividades acadêmicas nessas unidades ocorreu por meio da formação de 1.300 professores do oeste paraense, com a oferta de turmas do Parfor (Gomes, 2011).

Em 2013, foi apresentado o primeiro Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI 2012-2016) e foi aprovado no Conselho Universitário o Estatuto da universidade. Ainda nesse ano, foi feita a primeira consulta à comunidade acadêmica para a escolha de reitor(a) e vice-reitor(a), sendo escolhidos a professora Raimunda Nonata Monteiro como reitora e o professor Anselmo Alencar Colares como vice-reitor. No ano de 2014, ocorreram as eleições para representantes das categorias nos Conselhos Superiores e para a direção dos institutos, além do início do processo de credenciamento da Instituição junto ao MEC. Em 2017, ocorreu a segunda consulta para os cargos de reitor e vice-reitor, na qual foram eleitos o professor Hugo Alex Carneiro Diniz e a professora Aldenize Ruela Xavier, reitor e vice-reitora, respectivamente. No ano de 2021, foi realizada a terceira consulta à comunidade para a escolha da nova Reitoria, sendo eleitas as professoras Aldenize Ruela Xavier (reitora) e Solange Helena Ximenes Rocha (vice-reitora) (Ufopa, 2024a).

De 2018 a 2022, houve o processo de expansão da estrutura física da instituição com a construção do Restaurante Universitário, dos prédios administrativos Bloco Modular Tapajós I e II, do Núcleo de Salas de Aula e do Núcleo Tecnológico de Laboratórios. Fora da sede, foram construídos os prédios dos *campi* Juruti, Alenquer e Itaituba (Ufopa, 2024a). Atualmente, a Ufopa conta com sete *campi* criados, sendo seis em funcionamento desde 2010.

4.1.3.1 *Campus Santarém (sede)*

Em Santarém, a Ufopa foi instalada em três unidades: Rondon (antigo *campus* da UFPA), Tapajós (antiga Ufra) e Amazônia (prédio alugado), além de outros imóveis alugados para atender às demandas administrativas e acadêmicas enquanto seus próprios prédios eram construídos (Ufopa, 2015a). Entre 2014 e 2018, a Ufopa se destacou como uma das instituições federais de ensino superior que mais gastava com aluguéis, totalizando cerca de R\$ 6,5 milhões anuais. Além disso, detinha o título de instituição federal de ensino superior com o maior valor inscrito em restos a pagar, atingindo aproximadamente R\$ 40 milhões (Ufopa, 2019b).

O *campus* de Santarém iniciou suas atividades com um Centro de Formação Interdisciplinar e cinco institutos: Instituto de Ciências da Educação; Instituto de Ciências da Sociedade; Instituto de Biodiversidade e Florestas; Instituto de Ciências e Tecnologia das Águas e Instituto de Engenharias e Geociências. Em 2013, foi criado o sexto instituto, o Instituto de Saúde Coletiva, para onde foi transferido o curso de Farmácia, anteriormente vinculado ao Instituto de Biodiversidade e Florestas (Ufopa, 2015a).

Atualmente, o *Campus* Santarém funciona em duas unidades: a Unidade Rondon, localizada no bairro Caranazal, e a Unidade Tapajós, no bairro Salé. A Unidade Amazônia, que funcionava em um prédio alugado de cinco andares, foi desativada em 9 de julho de 2021 (Ufopa, 2023a). O processo de desocupação se iniciou em abril de 2019, sendo concluído completamente em 9 de julho de 2021 (Ufopa, 2021a). Em 2023, o *Campus* Santarém passou a ter sete institutos com a criação do Instituto de Formação Interdisciplinar e Intercultural, que antes tinha o *status* de centro (Ufopa, 2024a).

4.1.3.2 *Campus Monte Alegre*

No município de Monte Alegre, a Ufopa iniciou suas atividades acadêmicas em 2010 e contou com a parceria da prefeitura municipal, que cedeu parte da Escola Municipal Orlando Costa para abrigar a universidade. Em 2011, os primeiros servidores do *campus* começaram a ser nomeados. De 2011 a 2017, a infraestrutura disponível para esses servidores consistia em uma única sala compartilhada com o laboratório de informática da escola, que era utilizada como sala de aula para as turmas intervalares e para as atividades administrativas. Além disso, a escola oferecia outras oito salas de aula destinadas às turmas ingressantes da Ufopa. Entre 2010 e 2016, a oferta dos cursos ocorreu somente de forma intensiva pelo Parfor, ao todo foram cinco cursos de graduação ofertados pelo programa em Monte Alegre: quatro licenciaturas

integradas (Biologia e Química, História e Geografia, Letras Português e Inglês, Matemática e Física) e uma Licenciatura Plena em Pedagogia (Ufopa, 2020).

Em 2017, a Prefeitura Municipal de Monte Alegre cedeu à Ufopa o prédio onde funcionava a Escola Municipal Orlando Costa. Nesse mesmo ano, ocorreu a oferta do primeiro curso regular do *campus*, Bacharelado em Engenharia de Aquicultura. A partir desse ano, mais servidores foram nomeados para o *campus*, inclusive docentes (Ufopa, 2020). No dia 2 de dezembro de 2024, foi aprovada a criação do segundo curso a ser ofertado no *Campus* Monte Alegre, Bacharelado em Agronomia (Ufopa, 2024b).

4.1.3.3 *Campus Itaituba*

Em Itaituba, foram iniciadas as primeiras turmas pelo Parfor no ano de 2010, sendo ofertados quatro cursos de licenciatura. Para isso, a Ufopa forneceu o corpo docente e a prefeitura municipal concedeu a estrutura física. Os primeiros servidores técnico-administrativos, três ao todo, foram nomeados no início do ano de 2011. Para o funcionamento das atividades administrativas do *campus*, a Secretaria Municipal de Educação de Itaituba forneceu uma sala em suas instalações. Em 2017, a universidade alugou um prédio no bairro Liberdade, onde ocorreu a oferta do seu primeiro e único curso regular até o momento, o Bacharelado em Engenharia Civil. Nesse mesmo ano, também foram nomeados para o *campus* novos servidores técnicos e docentes. Em 2019, foram finalizadas as obras do prédio próprio da Ufopa na Rua Universitária, S/N, no bairro Maria Magdalena, onde o *Campus* Itaituba funciona atualmente (Ufopa, 2023b).

4.1.3.4 *Campus Óbidos*

No Município de Óbidos, as atividades acadêmicas da Ufopa iniciaram efetivamente no dia 30 de junho de 2010 com a oferta das turmas intensivas do Parfor nos períodos de férias escolares. Em razão de a Ufopa ainda não possuir prédio próprio no município, as turmas foram instaladas nas dependências da Escola Municipal de Educação Infantil e Ensino Fundamental Inglês de Souza, onde funcionou a 1ª etapa dos cursos de graduação ofertados (Licenciatura em Pedagogia e licenciaturas integradas em Matemática e Física, Letras Português e Inglês, História e Geografia e em Biologia e Química). A Secretaria Municipal de Educação de Óbidos ficou responsável pela manutenção das atividades necessárias à execução das aulas. A partir de dezembro de 2010, foram nomeados os servidores técnico-administrativos efetivos para o *campus*. Posteriormente, a Ufopa passou a ocupar uma sala na Escola Municipal de Ensino

Fundamental Raymundo Chaves, funcionando até 2013, quando foi transferida para a Escola Municipal de Educação Infantil e Ensino Fundamental Irmã Firmina (Ufopa, 2022a).

Em dezembro de 2012, a Prefeitura Municipal de Óbidos legalizou a doação do antigo prédio do Centro de Ensino Integrado Irmã Firmina para a Ufopa. A universidade realizou a liberação de recursos para a restauração do prédio, que foi finalizada em março de 2014. A partir de julho de 2014, mais servidores técnico-administrativos foram nomeados para o *campus*, que passaram a desenvolver suas atividades já nas instalações próprias da Ufopa. Neste mesmo ano, a Prefeitura Municipal de Óbidos doou um novo imóvel para a Ufopa, localizado na Avenida Prefeito Nelson Souza, cujo terreno tem 100 m de frente por 300 m de fundos, que ainda aguarda a construção de novas instalações da Ufopa. Em 2013, foi ofertada a última turma de Pedagogia pelo Parfor. Em 2015, o *Campus* Óbidos ofertou a primeira turma de Pedagogia por meio do processo seletivo regular da Ufopa (Ufopa, 2022a), única graduação sendo ofertada no *campus* até então.

4.1.3.5 *Campus Alenquer*

O *Campus* Alenquer entrou em funcionamento em 2010 com a oferta de cinco turmas do Parfor. No período de 2010 a 2016, atendeu a 16 turmas nos cursos de licenciaturas integradas em Letras Português e Inglês, em Matemática e Física, em Biologia e Química e em História e Geografia, bem como no curso de Licenciatura Plena em Pedagogia. As atividades acadêmicas foram realizadas em parceria com os governos estadual e municipal, que cederam temporariamente espaços para o funcionamento dos cursos. A nomeação de servidores técnico-administrativos para o *campus* foi iniciada em 2011 com quatro servidores. Em 2014, mais servidores foram nomeados. As atividades administrativas foram desenvolvidas em espaços cedidos pela Secretaria Municipal de Educação de Alenquer (Ufopa, 2022b).

Em 2017, houve a nomeação de novos servidores, docentes e técnico-administrativos em educação, bem como a melhoria da infraestrutura com a locação de um imóvel no bairro Luanda para o desenvolvimento das atividades e o início do Bacharelado em Administração, o seu primeiro curso regular. A Ufopa contou ainda com a parceria da Prefeitura Municipal de Alenquer, que, no período de 2017 a 2021, forneceu internet para uso da comunidade acadêmica no *campus* (Ufopa, 2022b).

Em 2018, foi iniciada a licitação para a construção do prédio próprio da Ufopa, que foi inaugurado no dia 1º de fevereiro de 2022. Neste mesmo ano, o *campus* ofertou uma turma de Bacharelado em Gestão Pública e Desenvolvimento Regional, com 40 vagas, pelo programa

estadual de formação superior Forma Pará²¹, também em parceria com a Prefeitura de Alenquer e cuja seleção é feita pela Fundação de Amparo e Desenvolvimento da Pesquisa (Fadesp). No mês de abril de 2022, a Fadesp realizou processo seletivo especial para o curso de Bacharelado em Direito, com 50 vagas ofertadas em Alenquer, também pelo Forma Pará (Ufopa, 2022b). Até então, o curso de Administração é o único curso regular ofertado no município.

4.1.3.6 *Campus Juruti*

O *Campus Juruti* iniciou oferta de turmas em 2010 pelo Parfor e funcionava em espaço cedido pela Prefeitura Municipal de Juruti. Em 2017, passou a ofertar dois cursos regulares de graduação: Engenharia de Minas e Agronomia. Neste mesmo ano, a Ufopa passou a funcionar em prédio próprio, inaugurado em abril. Em agosto de 2021, foi inaugurada a segunda fase do prédio. Em 2023, passou a ofertar uma turma de graduação pelo Forma Pará, do curso de Engenharia Civil (Ufopa, 2021b). Engenharia de Minas e Agronomia são os únicos cursos regulares do *campus Juruti* até o momento.

4.1.3.7 *Campus de Oriximiná*

No município de Oriximiná, as primeiras ofertas de cursos de graduação ocorreram com as turmas do Parfor em 2010. Em 2013, a Prefeitura Municipal de Oriximiná doou à Ufopa os bens móveis pertencentes ao antigo Núcleo Universitário de Oriximiná, que fazia parte de seu compromisso no termo de cooperação técnico-científica firmado em 2005, já citado (Oriximiná, 2013).

No ano de 2015, foi ofertada a primeira turma do curso regular de bacharelado em Ciências Biológicas e Conservação (Ufopa, 2015a), cujo nome foi alterado posteriormente para Ciências Biológicas (Ufopa, 2019c). Em 2018, foi ofertada a primeira turma do Bacharelado em Sistemas de Informação (Ufopa, 2018a). O *campus Oriximiná* conta com somente estes dois cursos em funcionamento até o momento.

4.1.3.8 *Campus de Rurópolis*

Além desses seis *campi*, em funcionamento fora da sede desde 2010, durante a finalização desta pesquisa, em dezembro de 2024, foi criado o *Campus Rurópolis* (Ufopa,

²¹ O Forma Pará é um programa de educação e formação superior no âmbito do Estado do Pará, criado em 2021, coordenado pela Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia, Educação Superior, Profissional e Tecnológica, que tem por finalidade “fomentar a expansão da oferta de cursos superiores no Estado do Pará” (PARÁ, 2021).

2024c). As atividades da Ufopa em Rurópolis iniciaram no ano de 2021, quando ainda não existia o *campus* no município, com a oferta de uma turma de Agronomia pelo Forma Pará (Ufopa, 2024d). Até o momento, não foi criado curso para a unidade, nem iniciada a construção ou formalizada a doação de instalações. Mas consta a disponibilização de 1 (uma) vaga de técnico em assuntos educacionais para Rurópolis no concurso público para cargos técnico-administrativos em educação da Ufopa, edital nº 16, de 20 de dezembro de 2024 (Ufopa, 2024e).

Na Tabela 2, apresentamos indicadores acadêmicos do ano de 2009, último ano de funcionamento da Ufra e da UFPA em Santarém; dos primeiros 5 anos de funcionamento da Ufopa (2010-2014) e do ano de 2023, sobre o qual foi possível obter dados mais atualizados disponibilizados pela instituição.

Tabela 2 - Evolução de indicadores acadêmicos e de pessoal da Ufopa (2009-2023)

	2009			2010	2011	2012	2013	2014	2023
	Ufra	UFPA	Total	Ufopa					
Graduação									
Nº de cursos de graduação	1	14	15	9	9	26	47	38	44
Nº de alunos matriculados por semestre (média)	*	1.396,5	-	1403	2.263	3.160	2.995,5	6.560	7.138
Especialização									
Nº de cursos de especialização	0	4	4	0	0	10	8	2	0
Nº de alunos matriculados por semestre (média)	0	154	154	0	0	1.001	646	614	0
Mestrado									
Nº de cursos de mestrado	0	1	1	1	1	3	4	6	13
Nº de alunos matriculados por semestre (média)	0	10	10	28	29	78	142	170	325
Doutorado									
Nº de cursos de doutorado	0	0	0	0	0	2	2	2	3
Nº de alunos matriculados por semestre (média)	0	0	0	0	0	20	32	53	128
Pessoal efetivo									
Nº de professores	8	65	73	184	218	264	268	382	468
Nº de técnico-administrativos	35	23	58	204	228	305	326	492	597

Fonte: elaboração própria, com base em anuários estatísticos, relatórios de gestão e outros documentos (Ufra, 2010; UFPA, 2010; Ufopa, 2012, 2013b, 2014a, 2015a, 2015b, 2024f).

*Não foi divulgado o número de matriculados especificamente da Ufra Tapajós (Santarém).

Nota: Os números não consideram os cursos temporários de programas externos, como Parfor e Forma Pará.

Como podemos observar, em 14 anos, a quantidade de cursos de graduação triplicou. Entretanto, dos 44 cursos da universidade, 36 são concentrados em Santarém, enquanto 8 (oito) são distribuídos nos 6 (seis) unidades fora da sede em funcionamento, sendo 1 (um) em Alenquer (Administração), 1 (um) em Itaituba (Engenharia Civil), 2 (dois) em Juruti (Engenharia de Minas e Agronomia), 1 (um) em Monte Alegre (Engenharia de Aquicultura), 1 (um) em Óbidos (Pedagogia) e 2 (dois) em Oriximiná (Ciências Biológicas e Sistemas de Informação). Como vimos na breve apresentação histórica dos *campi*, o primeiro curso regular fora da sede foi ofertado em 2015, no *Campus* Óbidos, e somente em 2017 a oferta de cursos da Ufopa passou a ser estendida a todos os *campi* fora da sede.

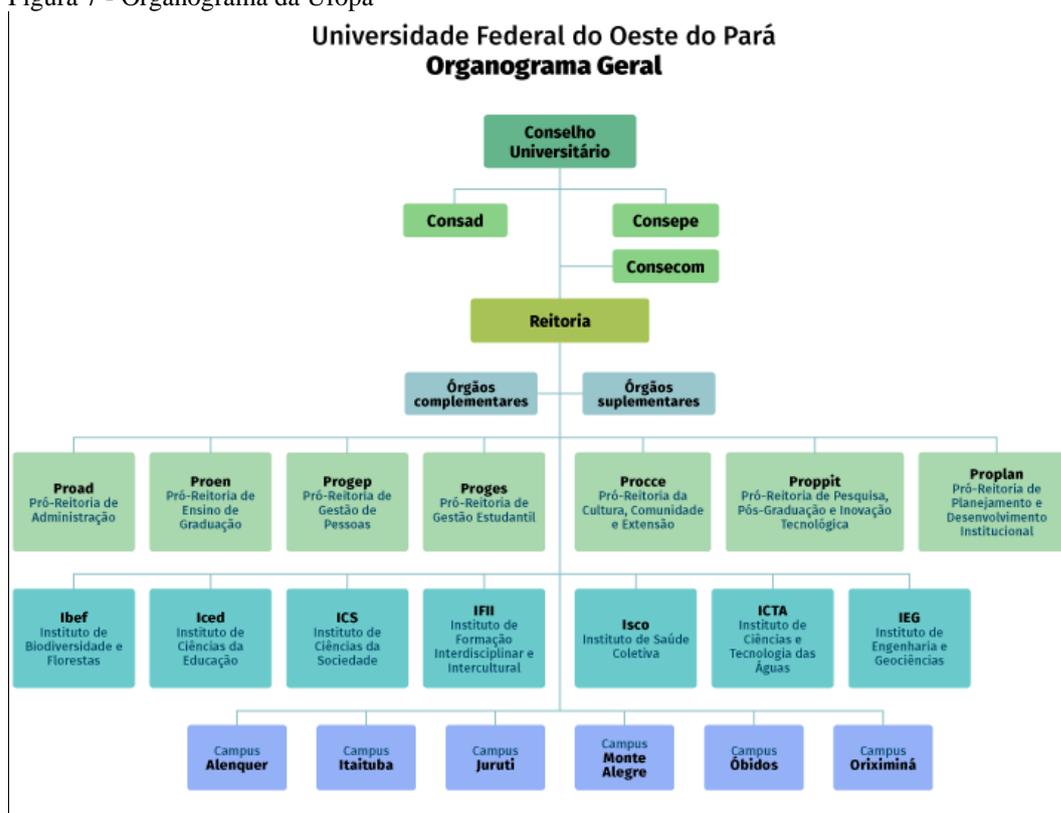
Como consequência disso, o *Campus* Santarém concentra um quantitativo significativo de alunos, de professores e de técnico-administrativos em educação. De acordo com o Painel de Gestão de Pessoas (Ufopa, 2024g), até dezembro de 2023, havia somente 67 professores e 58 técnico-administrativos lotados fora da sede, distribuídos nos seis *campi*. Até setembro de 2024 (dados mais atualizados no painel), o quantitativo de docentes fora da sede subiu para 69 e de técnicos diminuiu para 56. Quanto aos cursos de mestrado e doutorado, todos são ofertados na sede. Isso mostra que a Ufopa, desde a sua origem, repete com os *campi* fora da sede a mesma problemática, já mencionada, enfrentada pela Ufra Tapajós e pelo *Campus* Santarém da UFPA, que tinham a gestão centralizada em Belém.

Essa concentração na sede, entre outras características da gestão da Ufopa no âmbito de seu Conselho Universitário, analisamos na seção a seguir, a partir de outros dados documentais e das falas dos participantes da pesquisa.

4.1.4 A estrutura organizacional e o Conselho Universitário da Ufopa

A Ufopa é organizada em Conselhos Superiores, Reitoria, Pró-Reitorias, Unidades Acadêmicas, *Campus* e Órgãos Suplementares, conforme ilustrado no organograma da universidade (Figura 7).

Figura 7 - Organograma da Ufopa



Fonte: Ufopa (2024h).

A Reitoria, exercida pelo(a) reitor(a) e, nos seus impedimentos e faltas, pelo(a) vice-reitor(a), é responsável por realizar a superintendência, o planejamento, a gestão, a fiscalização e o controle das atividades da instituição. Ela é composta também pelas Pró-Reitorias, pelos Órgãos Suplementares, pelo Gabinete, pela Ouvidoria, Secretaria-Geral dos Órgãos Deliberativos e Consultivo, Procuradoria Jurídica e pelas Coordenadorias e Assessorias Especiais (Ufopa, 2014b).

Os *campi* são responsáveis pelas atividades de ensino, pesquisa e extensão nos municípios de abrangência da Ufopa, como já abordado anteriormente. As Unidades Acadêmicas (institutos), também já apresentadas, são órgãos responsáveis pelas atividades de ensino, pesquisa e extensão em uma ou mais áreas de conhecimento. A Ufopa conta com institutos somente no *campus* sede.

As deliberações na universidade ocorrem em três instâncias de administração didático-científica e de apoio, por meio dos Órgãos Colegiados. Na primeira instância, estão os Colegiados dos Programas de Graduação e de Pós-Graduação e os Colegiados de Núcleos e Unidades Acadêmicas Especiais. A instância intermediária é composta por Conselhos dos *Campus* e Conselhos das Unidades Acadêmicas (institutos). Na instância superior, estão o

Conselho Universitário (Consun); o Conselho Superior de Ensino, Pesquisa e Extensão (Consepe) e o Conselho Superior de Administração (Consad) (Ufopa, 2014b). No Apêndice D, estão elencadas as competências de cada um desses órgãos colegiados.

O Consepe é o órgão que trata de matéria acadêmica, sendo constituído pelo(a) reitor(a), como presidente; vice-reitor(a); por pró-reitores (de Ensino de Graduação; de Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação Tecnológica; de Cultura, Comunidade e Extensão e de Gestão Estudantil); diretores das unidades acadêmicas e de *campus* fora da sede e por representantes discentes, docentes e técnico-administrativos em educação.

No Consad, concentram-se assuntos de matéria administrativa, patrimonial, orçamentária e financeira. É composto pelo(a) reitor(a), como presidente; vice-reitor(a); por pró-reitores (de Administração, de Planejamento e Desenvolvimento Institucional e de Gestão de Pessoas); diretores de unidades acadêmicas e de *campus* fora da sede; superintendente de Infraestrutura e representantes discentes, docentes e técnico-administrativos em educação.

Há ainda o Conselho Comunitário (Consecom), que não se trata de instância deliberativa, mas sim consultiva. Ele é o responsável pela interação da universidade com a comunidade externa, seus membros são escolhidos pelo Consun dentre os representantes indicados por entidades legalmente constituídas representativas dos setores científico, cultural, trabalhista, empresarial e dos movimentos sociais.

O Consun é órgão colegiado máximo da Ufopa de consulta e deliberação, portanto, a última instância recursal. É composto pelos Conselhos Superiores (Consad e Consepe) e um representante do Consecom, totalizando 48 membros, conforme Quadro 7.

Quadro 7 - Composição do Conselho Universitário da Ufopa

Ingresso	Membros do Consun	Assentos	Categoria	Lotação	Origem
Consulta pública	Reitor(a)	1	Docente	Santarém	Consepe/ Consad
	Vice-Reitor(a)	1	Docente	Santarém	
Indicados pela Reitoria	Pró-Reitor(a) de Cultura, Comunidade e Extensão	1	Docente	Santarém	Consepe
	Pró-Reitor(a) de Ensino de Graduação	1	Docente	Santarém	
	Pró-Reitor(a) de Gestão Estudantil	1	Docente	Santarém	
	Pró-Reitor(a) de Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação Tecnológica	1	Docente	Santarém	
	Pró-Reitor(a) de Administração	1	TAE*	Santarém	Consad
	Pró-Reitor(a) de Gestão de Pessoas	1	Docente	Santarém	
	Pró-Reitor(a) de Planejamento e Desenvolvimento Institucional	1	Docente	Oriximiná	
	Superintendente de Infraestrutura	1	TAE	Santarém	
Eleitos pela comunidade acadêmica	Diretor(a) do Instituto de Formação Interdisciplinar e Intercultural	1	Docente	Santarém	Consepe/ Consad
	Diretor(a) do Instituto de Ciências da Educação	1	Docente	Santarém	

Ingresso	Membros do Consun	Assentos	Categoria	Lotação	Origem
	Diretor(a) do Instituto de Ciências da Sociedade	1	Docente	Santarém	
	Diretor(a) do Instituto de Biodiversidade e Florestas	1	Docente	Santarém	
	Diretor(a) do Instituto de Ciências e Tecnologia das Águas	1	Docente	Santarém	
	Diretor(a) do Instituto de Engenharia e Geociências	1	Docente	Santarém	
	Diretor(a) do Instituto de Saúde Coletiva	1	Docente	Santarém	
	Diretor(a) do <i>Campus</i> Oriximiná	1	Docente	Oriximiná	
	Diretor(a) do <i>Campus</i> Óbidos	1	Docente	Óbidos	
	Diretor(a) do <i>Campus</i> Alenquer	1	Docente	Monte Alegre	
	Diretor(a) do <i>Campus</i> Itaituba	1	Docente	Juruti	
	Diretor(a) do <i>Campus</i> Monte Alegre	1	Docente	Itaituba	
	Diretor(a) do <i>Campus</i> Juruti	1	Docente	Alenquer	
	Representante do Conselho Comunitário	1	-	Sindufopa	
Eleitos pelos pares	Representantes dos docentes do Consepe	4	Docente	Santarém	Consepe
				Santarém	
				Santarém	
				Itaituba	
	Representantes dos técnico-administrativos do Consepe	4	TAE	Monte Alegre	
				Santarém	
				Santarém	
				Santarém	
	Representantes dos discentes do Consepe	4	Discente	Santarém	
				Monte Alegre	
				**	
				**	
Representantes dos docentes do Consad	4	Docente	Santarém	Consad	
			Santarém		
			Santarém		
			Monte Alegre		
Representantes dos técnico-administrativos do Consad	4	TAE	Juruti		
			Santarém		
			Santarém		
			Óbidos		
Representantes dos discentes do Consad	4	Discente	Santarém		
			Óbidos		
			Santarém		
			Santarém		
Total de titulares		48			

Fonte: elaboração própria, a partir de dados da Ufopa (2014b, 2023c).

Nota: somente 47 são membros votantes, pois o representante do Consecom não tem direito a voto (Ufopa, 2014b, Art. 11, Parágrafo único).

*técnico-administrativo em educação

**assento vago

Os dados apresentados nessa tabela foram analisados, de forma detalhada, na subseção a seguir, nas subcategorias pertinentes à (des)centralização e participação. Na ocasião, explicitamos as características de diversas concepções de gestão presentes na organização do Consun e como isso contribui para o fortalecimento do gerencialismo, bem como para o enfraquecimento das possibilidades de construção da gestão democrática.

4.2 ANÁLISE DA (DES)CENTRALIZAÇÃO, TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO UNIVERSITÁRIA NO ÂMBITO DO CONSUN UFOPA

Os enunciados selecionados na análise dos documentos institucionais da Ufopa e das falas dos entrevistados foram tabulados em planilha do Excel e organizados em categorias analíticas. Estas, por sua vez, foram agrupadas nas categorias teóricas consideradas neste estudo, conforme Quadro 8.

Quadro 8 - Categorias de análise dos dados das entrevistas e dos documentos da Ufopa

Categoria analítica	Categoria teórica
Concentração de poder baseada na hierarquia	Centralização/ Descentralização
Poder profundamente centralizado na Reitoria	
Delegação de responsabilidades e desresponsabilização do Estado	
Acesso a espaços e informações a fim de fiscalizar e influenciar nas decisões	Transparência
Acesso a informações para monitoramento dos resultados e aplicação de medidas corretivas	
Documentação de procedimentos e formalização dos processos de tomada de decisão	
Participação de todos nas decisões	Participação
Interação com <i>stakeholders</i> e parceria com outros setores da sociedade	
Participação como cumprimento de formalidades	
Membros dos Conselhos Superiores como uma extensão do(a) reitor(a)	

Fonte: elaboração própria.

4.2.1 Centralização/descentralização

Nesta categoria, agrupamos enunciados que se referem a práticas de gestão que correspondem a diferentes concepções de centralização/descentralização. Notamos: a) a concentração de poder baseada na hierarquia; b) o poder profundamente centralizado na Reitoria; c) e a delegação de responsabilidades e desresponsabilização do Estado com foco em resultados.

4.2.1.1 *Concentração de poder baseada na hierarquia*

Os dados analisados nos permitiram identificar na Ufopa a existência de uma concentração de poder baseada na hierarquia, característica da gestão burocrática. Essa centralização é manifestada de forma tácita (não declarada formalmente) e formal (reconhecida em norma). Na hierarquia tácita, há a concentração de poder no *campus* sede (em relação aos *campi* fora da sede) e nos docentes (em relação às demais categorias que compõem a comunidade acadêmica). Na hierarquia formal, o poder é centralizado na Reitoria, maior nível hierárquico definido em norma. Isso é favorecido pelo voto de peso 1 para cada conselheiro, conforme estabelecido pelo Regimento Interno dos Conselhos Superiores e Comunitário (Ufopa, 2021c, Art. 86, parágrafo único), somado à presença desigual desses grupos de interesse no Conselho Universitário.

Esses resultados diferiram do que foi apresentado no estudo de Andrade (2020). O autor, a partir de entrevistas com membros do Conselho Universitário e do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão da Universidade de Brasília, observou que a estrutura organizacional delineada no regimento interno e estatuto reflete a gestão democrática, caracterizada por processos deliberativos por meio de colegiados. De acordo com o pesquisador, os colegiados são descentralizados, constituem órgãos de deliberação e incluem membros natos, representantes, consultivos e assistentes. Identificou que a organização da Universidade de Brasília preserva o poder de decisão nos órgãos colegiados, assegurando a representação de toda a comunidade acadêmica, incluindo professores, estudantes, funcionários técnico-administrativos e membros da comunidade, sendo os representantes escolhidos por seus pares. Ainda, os representantes da Administração Superior entrevistados revelaram, em suas falas, a ênfase na adoção de uma gestão colegiada e democrática (Andrade, 2020).

Nossos resultados mostraram que, tanto nos documentos normativos, quanto na prática dos sujeitos envolvidos na tomada de decisão, a organização colegiada dos conselhos

deliberativos não concretiza a gestão democrática, em vez disso, se fundamenta em relações autoritárias de comando e subordinação, como evidenciamos a seguir.

4.2.1.1.1 Centralização na sede

As normas superiores da universidade, tanto o Estatuto (Ufopa, 2013a, Art. 10) quanto o Regimento Geral (Ufopa, 2014b, Art. 2º), posicionam as unidades acadêmicas de Santarém (institutos) e os *campi* fora de sede no mesmo nível hierárquico. Entretanto, no organograma da instituição, apresentado anteriormente na Figura 7, os *campi* fora da sede são representados por elementos gráficos que indicam que estes são entendidos como hierarquicamente inferiores àqueles. Além disso, a estrutura e as condições de trabalho nas unidades da Ufopa nos demais municípios, denunciadas pelas entrevistadas, reforçam um tratamento prioritário às unidades acadêmicas da sede, atribuindo a elas maior importância em detrimento das demais.

Em um organograma, a hierarquia entre órgãos e unidades é representada por meio dos aspectos gráficos das caixas e das linhas que as conectam. Os *Campi* Alenquer, Itaituba, Juruti, Monte Alegre, Óbidos e Oriximiná aparecem conectados diretamente à Reitoria por linha vertical e não aparecem conectados a nenhuma outra unidade, indicando a subordinação direta à Reitoria e expressando o que é estabelecido oficialmente em norma. Entretanto, o uso de cores diferentes, caixas de tamanhos menores e posição inferior na representação gráfica para os *campi* de fora da sede refletem o posicionamento inferior dessas unidades em uma hierarquia que não é oficial, mas tácita.

Isso é confirmado pela atribuição de menor importância aos conselheiros dos *campi* fora da sede nas decisões. Até a conclusão da coleta dos dados da pesquisa (setembro de 2024), das 47 cadeiras votantes do Consun, 31 (66%) estavam ocupadas por membros lotados em Santarém e 14 (30%) estavam ocupadas por membros dos demais *campi*, sendo que duas cadeiras de discentes estavam vazias (4%), conforme vimos no Quadro 7 (Composição do Conselho Universitário da Ufopa). Nesse cenário, o voto com mesmo peso para cada membro favorece essa desigualdade. Contraditoriamente, ao serem perguntadas se concordam com a forma de votação atual, todas as participantes lotadas nos *campi* fora de sede afirmaram que concordam e justificaram:

Sim, **porque é maioria absoluta**. Não tem, por exemplo, ah, de o voto do diretor dos, dos cam/, dos *campi* tem um peso maior do que o do aluno. Não tem aquela... digamos assim, paridade de... quantidade por exemplo, a quantidade de representantes discentes ela é muito menor que de técnico e de professor, **mas o voto deles tem o mesmo peso**. Então, se, por exemplo, eles se articularem, se eles já conversarem um pouco antes, eles já vão saber no que votar (Docente 1)

todos os votos têm o mesmo peso, tá. É... o que muda, por exemplo, pra escolha de Reitoria e diretor de *campus*, que aí tem as porcentagens, né. Tem que ter tantos. É 70 por cento de docentes... Mas o peso é igual... pra qualquer outra votação. Então **a meu voto vale igual voto da reitora, igual a voto do meu representante estudantil, igual o voto do meu servidor técnico**. Todos têm o mesmo peso, tá. (Gestora 1)

Concordo... [com a forma de votação] hoje, hoje ela tá tendo o mesmo peso, hoje, é. **Hoje ela tá tendo mesmo peso. No caso lá tá todo mundo igual**. Porque eu acredito é... que é principalmente pelas representações, nós temos, cada um tem uma visão que pode contribuir, a melhorar. Então... **Eu não vejo por que, por que ser diferente**. (TAE 1)

As participantes enfatizaram que o voto tem o mesmo peso para todos, que todos são iguais e que há a possibilidade de articulação entre os grupos como menor representação. Mas não consideraram que a desproporcionalidade numérica entre os grupos que compõem o Consun e o voto de peso 1 para cada membro impedem a socialização de poder.

Dessa forma, apesar das desigualdades existentes na representatividade da sede em detrimento dos demais *campi* no Consun, as respostas das entrevistadas revelam uma percepção de igualdade entre os membros e a ausência de consciência sobre os efeitos da centralização na estrutura e funcionamento dos *campi* fora da sede. Essa limitação de compreensão dificulta a mobilização por estratégias de distribuição igualitária de poder, como, por exemplo, rever a atual forma de votação para mitigar a concentração de influência dos membros lotados na sede. Com a distribuição mais justa do poder de decisão no Consun, os objetivos e as ações para o bom funcionamento e expansão da universidade poderão contemplar não só a sede, mas também os demais *campi* de forma mais equilibrada, o que não vem ocorrendo, como denunciado pelas entrevistadas.

O Estatuto da instituição afirma que “A Ufopa é uma **universidade multicâmpus**, com sede em Santarém e os demais *campi* nos Municípios de Alenquer, Itaituba, Juruti, Monte Alegre, Óbidos e Oriximiná, podendo expandir sua atuação para outros municípios” (Ufopa, 2013a, Art. 3º, grifos nossos). Entretanto, essa descentralização não se materializa na distribuição equilibrada de poder, possivelmente refletindo na evidente disparidade entre a estrutura das unidades acadêmicas de Santarém e dos demais *campi*. As falas dos docentes 1 e 2 demonstram esse contraste. A Docente 1, lotada em um *campus* fora da sede, denuncia a situação de precariedade dos *campi*:

E falando como *campus*, é mais chocante ainda, porque na sede eles reclamam que não tem estrutura... que não tem sala de aula... que não tem não sei o que, eu disse **“gente, vocês têm transporte coletivo... vocês têm RU... vocês têm um monte de coisa que nós não temos, vocês têm laboratório... vocês têm pessoal pra trabalhar, vocês conseguem, por exemplo, em um cenário de greve colocar um rodízio, a gente não tem, quando para, para tudo, porque... Não tem, não temos pessoal pra isso”**. [...] que bom que **a sede tem uma infraestrutura muito boa, mas os demais *campi* não**

têm, então isso precisa ser... ajustado pra que todos cheguem a um... denominador comum que tenha minimamente a... **pessoal necessário... infraestrutura necessária pra funcionar**. [...] pra mim eu **não vejo a hora de sair desse lugar**... e quando alguém sai, eu digo “graças a Deus, foi Deus que te tirou desse hospício, que **isso aqui é um inferno**” [...] dentro da própria Ufopa a... a proposta é que seja *multicampi*, mas **o multicampi não acontece. Há uma priorização da sede**, e eu gosto sempre de dizer que **os campi são cemitérios da sede**. Tudo que a sede não quer, eles mandam pros *campi*. Tudo que é velho, tudo que é quebrado, tudo que já tá em desuso, eles mandam pros *campi*, porque pra eles não é mais útil (Docente 1).

A fala expressa um descontentamento profundo com o ambiente de trabalho, ao compará-lo com um “hospício”, “inferno” ou “cemitérios da sede”, e revela as condições precárias a que são submetidos os profissionais de fora da sede, que têm que lidar com recursos materiais sucateados, “Tudo que é velho, tudo que é quebrado, tudo que já tá em desuso”, a ponto de a Docente 1 dizer “não vejo a hora de sair desse lugar”. Isso destoa da fala do Docente 2, lotado em Santarém:

eu acho que nesse sentido a Ufopa, é um.... **ela é um... uma grande instituição, merece ser é, é, valorizada**... tanto pela sua, pela sua comunidade interna, quanto pela comunidade... externa, porque ela... é... eu realmente sinto... **sinto muito orgulho de ser parte da, da universidade, de ser parte da história da universidade**, e **por isso que eu procuro me dedicar ao máximo possível**, dentro da, dentro da, do papel que, que eu sou chamado a exercer dentro da universidade (Docente 2).

O Docente 2 vê a Ufopa como “uma grande instituição” e sente “muito orgulho de ser parte” da universidade e, por isso, busca se “dedicar ao máximo possível”. Isso denota condições de trabalho favoráveis que a Docente 1, por sua vez, não consegue experimentar estando lotada em um *campus* fora da sede. A disparidade entre essas duas realidades também foi descrita pelas demais participantes lotadas fora da sede, a Gestora 1 e a TAE 1:

a gente... sempre tem que buscar, inclusive nas reuniões **colocar que... nós existimos**... que a gente precisa de ass/ tratamento psicológico dos alunos... que a gente precisa que alunos se desloquem... que a gente precisa de transporte... que a gente precisa, né, tudo isso a gente coloca nas reuniões, às vezes até a gente, a gente, o pessoal acha que a gente é meio chato, mas **acaba que nos campi nós somos todas as pró-Reitorias**, né, então, **quando um aluno tá com problema psicológico, ele vem aqui falar comigo**, né... ou com o coordenador dele, não tem um setor, uma pró-Reitoria Proges pra ele ir lá é falar com o... com o setor, com a pró-Reitoria de gestão de alunos, **a Proges somos nós... Progep somos nós**... A gente sempre tem que colocar essas informações e... fazer com que as pessoas, nossos colegas da... da sede entendam que a gente tem esse tipo de limitação. **Precisa... tentar... ter equidade, né, ali com... os demais setores da universidade** (Gestora 1)

Ainda temos muito pra andar... temos que atender a mais populações... É... **os campi com só um curso muito limitado**. Temos que até... **assegurar mais tanto corpo docente quanto técnico** nos *campi* fora de sede. **Não pode ficar só em Santarém**. A meu ver, não deveria ter sido aberto agora um novo *campus* enquanto não tivesse pelo

menos mais estruturado os *campi* já existentes. Então, muita coisa tem que ser feita. (TAE 1)

Enquanto o *Campus* Santarém conta com melhor infraestrutura e mais recursos e servidores, os *campi* fora da sede enfrentam dificuldades em atender às demandas da comunidade acadêmica. A desigualdade de condições entre a sede e os demais *campi* pode ser reflexo da concentração de poder na sede, em face da quantidade de membros do Consun lotados em Santarém ser bem maior que os membros lotados nos demais municípios. Com isso, a Ufopa repete o mesmo problema de centralização na sede que embasou as reivindicações locais de criação de uma universidade com sede no oeste paraense. Antes, como vimos, os *campi* universitários localizados na região enfrentavam problemas de centralização da gestão em Belém, no caso da Ufra e da UFPA. Hoje, a Ufopa centraliza a gestão em Santarém em detrimento dos demais *campi*.

Isso é evidente também no PDI 2019-2023 (Ufopa, 2019b), em que foi definido o objetivo estratégico específico de “expandir e aperfeiçoar a gestão institucional na perspectiva *multicampi*”. No relatório de avaliação desse PDI, é possível acompanhar o resultado de cada uma das iniciativas estratégicas traçadas para o cumprimento desse objetivo:

Objetivo estratégico: **Expandir e aperfeiçoar a gestão institucional na perspectiva *multicampi***. Iniciativas estratégicas: IE45 Estabelecer e aprimorar políticas institucionais na perspectiva *multicampi* (Iniciativa Parcialmente Alcançada); IE46 Implementar estratégias para atendimento regular dos servidores dos *campi* em saúde e qualidade de vida, atendimentos aos servidores via barco Abaré (Iniciativa Alcançada completamente); IE47 Atender as demandas de infraestrutura dos *campi* de acordo com o estágio de consolidação dos mesmos (Iniciativa Parcialmente Alcançada); IE48 Adequar o quadro de servidores e estagiários para garantir o atendimento ininterrupto nas bibliotecas e nos laboratórios de informática (Iniciativa Parcialmente Alcançada); IE49 Estabelecer política de fixação dos servidores (Iniciativa Parcialmente Alcançada); IE50 Realizar ações de acolhimento aos servidores (Iniciativa Alcançada completamente); IE51 Expandir as políticas estudantis e de ações afirmativas para os *campi* (Iniciativa Parcialmente Alcançada) (Ufopa, 2023d, p. 28, grifos nossos, extraído do Quadro 3 do Relatório de avaliação do PDI 2019-2023).

Este excerto mostra a superficialidade das ações voltadas aos *campi*. Embora haja iniciativas para expandir e melhorar a gestão institucional, elas são pontuais e insuficientes para promover uma efetiva descentralização, com socialização do poder. A prestação de serviços e atendimentos limitados, como visitas ocasionais e apoio financeiro para estudantes dos *campi*, reforçam a dependência das unidades administrativas localizadas em Santarém e não garantem uma verdadeira autonomia dos *campi* de fora da sede, autonomia esta garantida no Estatuto (Ufopa, 2013a, Art. 9º, inciso III).

Mesmo quando as demandas dos demais *campi* são atendidas, elas podem estar subordinadas ao atendimento prioritário do *Campus* Santarém. E esse poder da sede se consolida cada vez mais à medida que seus cursos se expandem, fazendo com que seja ainda mais favorecida na distribuição do orçamento, embasada em indicadores quantitativos de desempenho. A distribuição de recurso entre as unidades considera, por exemplo, o número de alunos, números de docentes qualificados e número de projetos cadastrados, conforme matriz orçamentária da universidade (Ufopa, 2018b). Isso também chama a atenção para a importância de repensar a distribuição do orçamento, de forma a contribuir na correção dessas desigualdades.

Dessa forma, é necessário promover melhor distribuição de poder entre os *campi* nas instâncias decisórias, visando dar condições para que os conselheiros dessas unidades exerçam pressão sobre a gestão, a fim de terem estrutura e condições de trabalho adequadas, bem como corrigir distorções de funcionamento relação à sede. Tais distorções são existentes desde a origem da universidade, como já abordamos. E o fato de essas iniciativas estratégicas estarem, em sua maioria, parcialmente realizadas reforça essa necessidade.

Uma tentativa nesse sentido foi feita em 2022, por meio da Resolução nº 294/2022-Consun, que estipulou a cota de pelo menos um membro de fora da sede como representante em cada uma das três categorias da comunidade acadêmica, tanto para o Consepe quanto para o Consad, que constituem o Consun:

Art. 20. São membros do **Consepe**:

[...]

IX -representantes docentes, sendo **pelo menos 1 (um) dos campi fora da sede**; (Redação dada pela Resolução nº 294/2022-Consun, de 10 de junho de 2022)

X -representantes técnico-administrativos, sendo **pelo menos 1 (um) dos campi fora da sede**; (Redação dada pela Resolução nº 294/2022-Consun, de 10 de junho de 2022)

XI -representantes discentes, sendo **pelo menos 1 (um)** da Pós-Graduação stricto sensu e **1 (um) dos campi fora da sede** (Redação dada pela Resolução nº 294/2022-Consun, de 10 de junho de 2022) (Ufopa, 2014b, p. 14, grifos nossos).

Art. 30. São membros do **Consad**:

[...]

IX -representantes docentes, sendo **pelo menos 1 (um) dos campi fora da sede**; (Redação dada pela Resolução nº 294/2022-Consun, de 10 de junho de 2022)

X -representantes técnico-administrativos, sendo **pelo menos 1 (um) dos campi fora da sede**; (Redação dada pela Resolução nº 294/2022-Consun, de 10 de junho de 2022)

XI -representantes discentes, sendo **pelo menos 1 (um)** da Pós-Graduação stricto sensu e **1 (um) dos campi fora da sede** (Redação dada pela Resolução nº 294/2022-Consun, de 10 de junho de 2022) (Ufopa, 2014b, p. 18, grifos nossos).

Com isso, o Consun tem atualmente a garantia de pelo menos 12 membros de fora da sede em sua composição, sendo 6 (seis) na representação de categorias e mais 6 (seis) como diretores de *campus*, totalizando 25% dos membros votantes do Consun. Isso reflete o

reconhecimento da necessidade de maior participação de quem é de fora da sede nos Conselhos Superiores, mas ainda não promove a distribuição equilibrada de poder.

De modo semelhante, os resultados de Paiva (2016) também evidenciaram a centralização no *campus* sede da Universidade Federal de Viçosa, apesar de haver um ambiente institucional favorável ao desenvolvimento da gestão democrática. Essa dinâmica autoritária se mostrou mais pronunciada nas áreas financeira e orçamentária, prejudicando a promoção de práticas democráticas na universidade e a tomada de decisões sobre assuntos de interesse locais.

Embora a concentração de poder com base na hierarquia seja um traço da gestão burocrática, na realidade investigada, ela ajuda a materializar o ideário gerencialista de gestão da educação disseminado pelos organismos internacionais. A lógica gerencialista prioriza resultados mensuráveis por indicadores de desempenho (Brasil, 1995; Clad, 1999). Essa perspectiva pode levar à concentração de recursos e investimentos na sede, que pode ser vista como “estratégica” por ter maior visibilidade, maior quantidade de pesquisadores e maior volume de atividades acadêmicas, desfavorecendo os *campi* fora da sede. Estes podem ser percebidos como menos eficientes em termos de custo-benefício, cujos resultados podem demorar mais tempo para serem atingidos e mostrados.

Ainda, a distribuição do orçamento com base em indicadores que desfavorecem os *campi* fora de sede ecoa a lógica do financiamento baseado em resultados, disseminada pela OCDE (2008) e pelo Banco Mundial (1995), como já apresentamos. Trata-se de um mecanismo que, orientado pela racionalidade neoliberal, ignora as desigualdades existentes na universidade e as suas reais causas e propõe uma “solução”, que, em vez de corrigi-las, aprofunda essas desigualdades. Desse modo, as unidades mais desenvolvidas recebem mais recursos, enquanto as unidades ainda em fase de estruturação permanecem subfinanciadas. E, com a distribuição desigual de poder nas instâncias deliberativas superiores, as possibilidades de enfrentamento se tornam reduzidas.

Portanto, esse resultado, alinhado com o que vem sendo defendido em documentos disseminadores do gerencialismo, nos permite inferir que o aspecto burocrático de concentração de poder baseado na hierarquia se materializa como um aliado da gestão gerencial. A gestão gerencial adota um discurso de descentralização, como já discutimos, mas, na prática, promove a concentração de poder e, conseqüentemente, de recursos nos centros administrativos mais próximos do núcleo das decisões. Isso significa que, na Ufopa, as unidades acadêmicas da sede, onde estão localizados os principais dirigentes (Reitoria, pró-reitorias e diretorias) acabam sendo favorecidas, enquanto os *campi* fora de sede ficam marginalizados.

Essa desigualdade constrói na instituição uma estrutura de poder autoritária, refletindo a dinâmica de manutenção da hegemonia, que, de acordo com Gramsci (2017), é sustentada pela coerção e pelo consenso. No caso da Ufopa, a sede possui o domínio sobre a infraestrutura e os recursos materiais da universidade. Essa configuração é construída a partir da institucionalização, via normativas (coerção), da distribuição desigual de poder entre membros da sede e dos demais *campi*, bem como por meio da aceitação (consenso ativo) dos conselheiros lotados fora da sede, que não percebem o desequilíbrio de poder.

Configurações como essa, de concentração de poder em uma única unidade, como o *campus* sede, na crise estrutural do capital, assumem um caráter estratégico. Isso porque a socialização de poder, inerente à verdadeira democracia, consiste numa ameaça à ordem vigente, ao possibilitar o posicionamento de resistência aos direcionamentos que ameaçam o caráter público da universidade. Nesse sentido, é interessante ao capital que as universidades públicas mantenham estruturas autoritárias de gestão, por favorecerem a manutenção do *status quo*. Elas favorecem a introdução de práticas que conduzem a universidade pública cada vez mais para a aceitação da lógica empresarial de gestão, neoliberal, e, por fim, a direcionam para a privatização.

4.2.1.1.2 Centralização nos docentes

Conforme o Estatuto, “Na composição do Consun será observado o mínimo de 70% (setenta por cento) de membros do corpo docente” (Ufopa, 2013a, Art. 16, parágrafo único). Isso está em obediência ao que é definido pela LDB (Brasil, 1996, Art. 56, parágrafo único). Essa realidade imposta pela determinação legal, combinada com o fato de o voto ter peso 1 para cada membro, promove a concentração de poder nos docentes.

A LDB, ao garantir 70% dos assentos nos colegiados para os docentes, atribui a essa categoria maior importância nas tomadas de decisão, colocando-a, na prática, numa posição de comando maior, verticalizando a relação entre as categorias. Trata-se de uma hierarquia tácita, e não de uma hierarquia formal, pois não é explicitada pela lei, mas é induzida por ela se a instituição de ensino não criar mecanismos de distribuição igualitária de poder na votação.

No Consun da Ufopa, as três categorias contam com número igual de representantes eleitos pelos pares, 8 (oito) representantes cada, sendo 4 (quatro) do Consad e 4 (quatro) do Consepe. Para fins de cumprimento da legislação, os docentes também ingressam no Consun como membros natos, a partir dos cargos das Pró-Reitorias (indicados pela Reitoria) e direção de instituto e de *campus* (eleitos pela comunidade acadêmica da unidade).

Essa centralização de poder não passa despercebida pelos conselheiros das demais categorias:

A gente tem representação de todas as categorias, embora até certo ponto... eu acredite que **os docentes levem vantagem**, porque... além da categoria deles, que tem representação, **eles também têm representação dos diretores de instituto e dos campi, que não deixam de ser docentes, né?... mais a participação dos pró-reitores**, aí acaba que... a nossa categoria de discente e a categoria dos técnicos... elas, elas ficam... com um pouco de, de defasagem, um pouco de perda, na hora das votações (Discente 1).

a votação interna do conselho não é paritária, né, cada um, cada voto tem o peso 1, né. E assim... a gente tem uma necessidade... digamos assim, legal, de ter mais professores, porque tá na legislação, que tem que ter 70% dos professores, então acaba que... **a gente tem muito mais força no voto dos docentes** do que de técnicos e de discentes, é... **Isso é um problema para mim**, isso é... isso é problema, porque... de fato, **a gente... não consegue ter** uma...uma... digamos assim, uma... **um voto igualitário** quando o tema for de interesse, digamos assim, dos técnicos, né, se o interesse é nosso e vai de encontro com o interesse da outra categoria, então a gente vai ter problemas, porque tem muito mais professor. E, além de ter muito mais professor... é... os cargos mais importantes são os de pró-reitores, que em sua maioria são para são professores. Então isso também tem um peso muito grande, tá. É a questão da paridade é um problema, **acho que deveria ser corrigido, mas é... nesse momento não vejo nada nesse sentido de mudar o sistema de votação** (TAE 2).

O TAE 2 e a Discente 1 percebem essa realidade como um fator que limita a possibilidade de decisão coletiva. Isso pode ocorrer especialmente em assuntos que podem confrontar interesses específicos de uma categoria. No entanto, a Discente 2, mesmo pertencendo a uma categoria com menor poder, demonstra não perceber esse desequilíbrio:

Pela quantidade de discente... de professores e de de... de técnico, os discentes, se fosse... é... **se não tivesse o mesmo peso**, é... por exemplo... poderia ser que... que... que que tivessem alguns assuntos, que... que... levasse pra... como é que eu posso dizer? Tendencioso, por exemplo, tivesse, **seria tendencioso**, se esses assuntos favorá/, favorecessem, por exemplo, um docente. Então **tendo mesmo peso não. Né?** O voto, **meu voto tem o mesmo mesmo valor que de um docente**. Eu penso assim, dessa forma, não sei se eu tô certa (Discente 2).

A fala da discente denota uma percepção de igualdade no peso dos votos, sem a devida consciência sobre a desproporção real de poder entre as categorias. Essa ausência de consciência do problema pode constituir-se um impeditivo da luta por mudanças. Ainda, o posicionamento da Discente 2 a respeito do voto de peso 1 para cada conselheiro revela que essa forma de votação constrói uma aparência de igualdade entre os participantes no Conselho, impedindo as categorias desfavorecidas na tomada de decisão de compreender as condições de dominação a que estão sujeitas. Isso fica ainda mais evidente na fala da Gestora 2, a qual é docente e ocupa cargo de gestão por indicação da Reitoria:

Ah, **eu concordo...** [com a forma de votação] eu acho que **todo mundo ali está em igualdade**. Né, independente se é discente... se é docente... se tem um cargo, é... por indicação... ou se... se foi votado pra isso... acho que naquele momento, a gente tem um tema que é de interesse da universidade, e cada um vai ter o seu ponto de vista, e **cada um vai ter importância na tomada de decisão. Isso não é, não é legal ter peso...** nessas tomadas de decisão porque **fica parecendo, ah, fulano decidiu**. A culpa vai ser dele [risos]. **Acho que recai a responsabilidade pra um grupo** se tivesse essa... essa separação (Gestora 2).

Apesar de a Gestora 2 falar sobre a importância da igualdade na votação, demonstra não perceber como as representações no Consun são desiguais, haja vista o número de votos que tem cada uma. A referência à responsabilidade e a ideia de culpa ser atribuída a um grupo reforçam a distorção de visão sobre a realidade concreta, em que, na verdade, estando o poder concentrado em uma determinada categoria, essa categoria hegemônica concentra a influência na decisão, assumindo maior responsabilidade pelo que foi decidido.

Embora a concentração de poder baseada na hierarquia constitua uma característica da gestão burocrática, ela se torna, no atual contexto, aliada do gerencialismo nas universidades federais. Devido à gestão gerencial ter foco nos resultados e priorizar a eficiência (Brasil, 1995, Clad, 1999), torna-se interessante, nessa perspectiva, que grupos considerados mais “competentes” ou “técnicos” sejam priorizados nas tomadas de decisões estratégicas. Os docentes, por desempenharem as atividades-fim da universidade (ensino, pesquisa e extensão), podem ser vistos como os principais responsáveis pelos resultados, justificando, nessa lógica, a concentração de poder decisório nessa categoria. Com isso, esses profissionais tendem a sofrer consequências como o aumento do controle sobre o seu trabalho e o esvaziamento de sua autonomia.

Essa configuração de centralização reflete uma dinâmica ligada às relações sociais inerentes ao sistema de reprodução sociometabólica do capital, que se dá pela divisão da sociedade em classes opostas (Mészáros, 2011), pois essa estrutura hierárquica da universidade, ainda que tácita, privilegia uma categoria específica (no caso, a docente) em detrimento de outras (técnico-administrativa e discente). Além disso, dificulta a compreensão de que, conforme Paro (2016), gestores, docentes, técnico-administrativos e discentes constituem uma única classe, a classe trabalhadora.

Em um contexto de compromisso com a gestão democrática, esse tipo de dominação não se justifica. A construção de uma universidade mais justa e democrática depende da influência de todas as categorias nas decisões (Macedo, 2008; Paro, 2016; Veiga, 2013), e da promoção do diálogo e da colaboração entre elas (Cury; 2002).

Dessa forma, entendemos que a concentração de poder em uma categoria específica se alinha ao ideário neoliberal, enquanto projeto da classe capitalista. Ela contribui para a

construção de um antagonismo entre as categorias que compõem a universidade, enfraquecendo as possibilidades de construção de uma luta unificada por mudanças mais profundas, que desafiem as estruturas do sistema. Ainda, reforçar desigualdades no interior da instituição interessa ao capital, sobretudo no cenário de crise estrutural, porque esse sistema é baseado na exploração do trabalho e na desigualdade. Ele não tem como existir sem essa estrutura de dominação. Relações igualitárias e a socialização do poder nas instâncias de decisão são ameaças à estrutura estabelecida, já que podem favorecer atos de resistência a práticas interessantes ao processo de acumulação capitalista, como a mercantilização e a privatização da educação superior pública.

Por ora, urge a necessidade de uma ampla mobilização de técnicos, discentes e docentes por mudanças na legislação, com vistas a se obter o reconhecimento da igualdade de importância de todas as categorias nas instâncias deliberativas. Ainda, enquanto esta possibilidade não for concretizada, é preciso criar, em nível local, estratégias de distribuição mais equilibrada de poder nas votações, de forma a mitigar a presença maior de membros de uma determinada categoria nas instâncias decisórias.

4.2.1.1.3 Centralização na Reitoria

O Regimento Geral da Ufopa afirma que:

Art. 85. **A Reitoria é integrada:**

I -**pelo reitor;**

II -**pelo vice-reitor;**

III -**pelos pró-reitores;**

IV -pelo chefe de gabinete;

V -pela Secretaria-Geral dos Órgãos Deliberativos e Consultivo;

VI -pelas Coordenadorias e Assessorias Especiais;

VII -pela Ouvidoria;

VIII -pela Procuradoria Jurídica;

IX -**pelos Órgãos Suplementares** (Ufopa, 2014b, p. 34).

§ 1º Excepcionalmente o vice-reitor e o procurador jurídico, todos os cargos de direção e de assessoramento da Administração Superior são de livre escolha do reitor (Ufopa, 2014b, p. 34, grifos nossos).

Dos setores que compõem a Reitoria, as 7 (sete) Pró-Reitorias e a Superintendência de Infraestrutura (órgão suplementar) ocupam assentos no Conselho Universitário com direito a voto. Dessa forma, a Reitoria possui 21% (10 membros) dos votos no Consun. Entretanto, esse total pode ser maior. Essa possibilidade é construída a partir de dois aspectos: a) a dependência financeira dos diretores de institutos e de *campus* em relação à Reitoria; e b) a concessão de função gratificada e cargos de direção a representantes docentes e técnico-administrativos.

Conforme denuncia o TAE 2, a Reitoria utiliza o controle sobre os recursos financeiros como forma de influência sobre diretores de institutos e de *campus*:

Então... hoje, pra mim, **a gestão ela ganha qualquer votação que ela quiser... tá? Até porque, além de tudo, ela tem também... na mão... o poder de distribuir os recursos da instituição**, ou seja, mesmo aqueles que são eleitos, como é o caso dos diretores de instituto e dos diretores de *campi*. Mas **essas pessoas eleitas, elas têm uma dependência da Reitoria pra poder receber recursos**, pra poder receber... **uma atenção no momento em que elas precisam pra uma obra... pra um recurso extra** que precisa. De qualquer forma, eles têm muito poder nas mãos. Eu acho que isso é... impacta bastante na votação. Então, quem tem essa... essa... digamos assim, o poder da Reitoria nas mãos tem muito poder pra conduzir tudo o que for feito nos Conselhos Superiores. (TAE 2)

Essa situação demonstra a relação de subordinação dos diretores de instituto e de *campus* à Reitoria. Mesmo que tenham sido eleitos pela comunidade acadêmica de suas respectivas unidades, sua atuação fica limitada quando se veem obrigados a seguir as orientações do(a) reitor(a) para não prejudicar suas unidades. Isso cria um desequilíbrio de poder, de modo que, com esses votos, a Reitoria tem a possibilidade de concentrar 49% dos votos no Consun, sendo 10 (dez) da Reitoria, 7 (sete) de diretores de instituto e 6 (seis) de diretores de *campus*, totalizando 23 membros. Esses resultados revelam uma contradição em relação ao ideal de democracia defendido nos documentos oficiais da Ufopa.

Isso corresponde à realidade vivenciada em outras universidades, conforme apontado em outros estudos que também identificaram a concentração de poder no âmbito das instâncias superiores de deliberação (Horiye, 2018; Noletto, 2018; Ribeiro, 2013). Nosso resultado também se assemelha ao encontrado por Melo *et al.* (2012), que analisaram a gestão da Universidade Federal do Piauí a partir do PDI. Eles observaram que essa universidade apresenta uma estrutura organizacional formalizada e hierarquizada, baseada na divisão clara de trabalho e de poder e o estrito cumprimento das leis.

Essa é uma característica típica da gestão burocrática, na qual o maior nível hierárquico é favorecido num sistema de comando e subordinação (Weber, 1999). Entretanto, analisamos que essa concentração de poder na Administração Superior dá sustentação à lógica gerencialista defendida pela OCDE (2008). Como já abordamos, esse organismo relata como exemplar o fato de muitos governos optarem por fortalecer a liderança institucional com a superação da gestão colegiada e a centralização das decisões nos gestores nomeados pelos governos, como os reitores, em detrimento da participação democrática.

Inferimos, portanto, que o gerencialismo, anunciado como uma forma moderna de gestão (Brasil, 1995; Clad, 1999), se apoia na concentração de poder fundamentada na

hierarquia de cargos, uma característica retrógrada e autoritária de gestão, a fim de reforçar a lógica neoliberal, que transforma todos os aspectos da vida social, incluindo a gestão pública, em um reflexo das práticas do mercado. Nesse contexto, o(a) reitor(a) assume papel de “CEO” (*Chief Executive Officer*/diretor-executivo) de uma “universidade-empresa” (universidade gestonária) (Lima, 2024).

A crise estrutural do capital exige esse tipo de configuração das universidades públicas, pois é capaz de gerar o esvaziamento dos compromissos sociais e democráticos, favorecendo a privatização. Isso porque as universidades públicas, na ótica capitalista, consistem num mercado a ser explorado.

Esse resultado ganha importância diante da possibilidade de a nomeação do(a) reitor(a) pela Presidência da República não corresponder à vontade da comunidade acadêmica, expressa em consulta pública, contexto atual que, como vimos, tem respaldo legal, mas é antidemocrático. Ele aponta para a necessidade de construir uma gestão efetivamente colegiada, que distribua o poder de forma equilibrada entre as categorias que compõem a comunidade acadêmica, incluindo os gestores. Ainda, mostra a importância de os Conselhos Superiores serem constituídos por membros eleitos, pela comunidade acadêmica (no caso de dirigentes de unidades) e por pares (categorias), considerando que os pró-reitores (dirigentes de unidades administrativas) não são eleitos.

4.2.1.2 Poder profundamente centralizado na Reitoria

Além do poder de voto dos conselheiros indicados pela Reitoria e o controle financeiro, que limita a participação efetiva dos diretores eleitos pela comunidade acadêmica, conforme analisado no tópico anterior, foi possível constatar que a Reitoria consegue concentrar ainda mais poder. Isso ocorre mediante a possibilidade de cooptar os votos dos representantes eleitos pelos pares, e não há impedimento normativo quanto a isso.

O Docente 2 denunciou manobras políticas realizadas para garantir que os Conselhos Superiores fossem formados por representantes de categorias alinhados à Reitoria:

dependendo da... do reitor em exercício, ele consegue manobrar muito pra que algumas pautas mais sensíveis sejam... aprovadas conforme... é... conforme... o desejo político, digamos, administrativo, da própria Reitoria, isso eles já trabalham, tanto que é... **a constituição do Consun tem um grande peso de participação de cargos comissionados**, como já comentei no início, né, e... por exemplo... há um alinhamento político administrativo muito grande de boa parte dos membros do conselho, **inclusive de representantes**, já vi caso de que... **em alguma administração anterior aí**, o camarada foi bem esperto que ele colocou inclusive, **ele conseguiu eleger vários representantes**, é... **estudantes, técnicos e docentes, previamente**, ele sabia que ele tava prestes a... a... a ganhar uma eleição, né, e ele foi muito esperto, ele foi muito

inteligente estrategicamente, que ele **conseguiu montar um conselho que era totalmente favorável a ele**. Isso é muito ruim porque não dá liberdade para o conselho (Docente 2)

Para além da articulação prévia por parte de um(a) candidato(a) à reitoria para que seus aliados fossem eleitos como representantes de categorias, o Docente 2 denunciou a possibilidade de concessão de função gratificada ou cargo de direção a representantes docentes e técnico-administrativos. Isso ganha importância em face de os documentos normativos da instituição não apresentarem impeditivos de esses representantes exercerem função gratificada ou cargo comissionado durante o mandato nos Conselhos Superiores, podendo isso constituir-se um subterfúgio para alinhamento da representação da comunidade acadêmica à Reitoria.

Nesse mesmo sentido, a Docente 1 chama a atenção para a problemática de que professores com função gratificada não representam a categoria docente, tomando decisões que favorecem os interesses da Administração Superior:

existe muita coisa, **quando... as pessoas que estão na gestão elas acabam sendo muito tendenciosas** ou serem puxa saco, me desculpa a palavra, mas é puxa saco mesmo. Você via durante as reuniões do sindicato umas falas que eram um absurdo. **É professora de *campi* defendendo a... a não... a não manutenção da greve. Claro que ela não queria a greve. Ela recebe lá os seus quase 6 mil reais de função gratificada. Então por que que ela vai querer greve? Agora, um professor... que efetivamente está em sala de aula... que efetivamente ouviu abuso de aluno todo dia**, que efetivamente é... Tem os seus horários de trabalho invadidos com mensagens que estão fora do horário de trabalho. **É óbvio que essa pessoa é a favor da greve**, porque já que ela está trabalhando, inclusive fora do seu horário, ela quer ser melhor remunerada por isso. **Então, a gestão ela era completamente contra**. Mas os outros meros mortais que não recebem funções gratificadas, não. Todos eram a favor. (Docente 1)

Essa problemática fica ainda mais evidente em outra fala da Docente 1, que aponta o distanciamento da visão dos gestores sobre a universidade e a realidade do ambiente acadêmico, principalmente no que tange às atividades de ensino:

existem determinadas discussões que... **a visão de um docente que está fora de um cargo administrativo ele é muito importante**. Por exemplo, é... um diretor de *campi*, por exemplo, ele num... ele não atua nas atividades de ensino. Ele é afastado pra cumprir essa função. Logo... tudo que acontece dentro de sala de aula ele fica alheio porque ele não está dentro do ambiente sala de aula. **E a gente vê que o conselho ele é muitas vezes formado por pessoas que estão na gestão e... quando chega um docente pra falar, um docente que efetivamente está atuando nos três eixos, é... acaba sendo chocante porque... como a gestão não tá em sala de aula, é como se ela tivesse utilizando uma... uma venda, né**. E... os docentes, eles chegam lá com essa função de começar a tirar essa venda pra que a gente comece a enxergar que a universidade não é... essa beleza toda que é que é pintada, né. [...] (Docente 1)

Gestores, por estarem normalmente afastados da sala de aula, possuem uma visão limitada das demandas e desafios enfrentados por docentes e estudantes, tendendo a minimizar os problemas enfrentados no cotidiano da sala de aula. Dessa forma, no processo de tomada de decisão pode ocorrer um distanciamento entre o posicionamento dos gestores e a realidade vivenciada pelo docente que está em sala de aula e sofre no seu cotidiano profissional as consequências da desvalorização de sua carreira e do sucateamento da educação pública. Diante disso, questionamos se um professor investido no cargo de gestor consegue representar plenamente os docentes quando os interesses da categoria entram em conflito com os interesses da gestão.

Ainda, o TAE 2 acrescentou que, além daqueles representantes que já têm cargo comissionado, pode haver quem esteja em busca de conseguir um cargo:

Eu vejo assim que tem muita... muita participação de conselheiro que **estão ali** defendendo ou a gestão, a maioria deles tem cargo, **ou então estão pleiteando alguma coisa na gestão**, é a suspeita que eu tenho. Eu **nunca vi assim nenhuma movimentação de fato pra... pra defender a categoria** (TAE 2).

Isso sugere que os Conselhos Superiores podem ser vistos não como oportunidade de luta por interesses coletivos da categoria, mas meio de conseguir um cargo ou função de confiança, que num cenário de defasagem salarial, representa a chance de complementação de renda desses servidores.

Isso provoca desânimo nos conselheiros, por saberem que as discussões são inúteis nesse cenário, como se pode observar na fala do Docente 2:

no sistema democrático, a maioria vai sempre decidir por aquilo que é melhor. Eu confio muito no, na democracia, eu confio na democracia, a liberdade, de opinião, a liberdade de expressão, então, eu, eu, eu sou, **eu me sinto desconfortável quando eu vejo... cê tá numa discussão que não adianta nada você apontar... sugestões... melhoria... e você sabe que... que aquilo ali é só... perca de tempo que... já tem uma decisão previamente... é... tomada**. Já participei de conselhos assim, muito travados, em que você só vai perder tempo ali (Docente 2)

Quando ocorre a cooptação de representantes de categorias pelo reitor ou pela reitora, já experimentada em outra gestão, conforme relatado pelo Docente 2, o poder se torna profundamente centralizado (Marcelino, 1988), revelando um traço patrimonialista da gestão. E, da mesma forma como o Brasil era considerado um negócio do rei nos períodos colonial e imperial (Faoro, 2001), a universidade se torna um negócio do(a) reitor(a), favorecido pelo recrutamento extrapatrimonial (Weber, 2012) de conselheiros, que não são parte da Reitoria, mas se vinculam a ela por meio de relações pessoais de confiança. Isso gera a despolitização dos Conselhos Superiores, realidade já evidenciada por Vale (1996), que investigou a cultura

organizacional da Universidade do Estado de Santa Catarina. A pesquisadora identificou que as características patrimoniais foram as mais evidentes na instituição, havendo uma tendência de redução do espaço democrático institucional, acompanhada por uma despolitização do processo administrativo.

Dessa forma, esse resultado alerta para a necessidade de eleger representantes de categorias que não estejam exercendo função gratificada ou cargo comissionado concedido pela Administração Superior. Também é preciso criar dispositivos normativos que impeçam tais representantes de assumirem funções ou cargos de confiança durante seus mandatos nos Conselhos Superiores, de forma a evitar a possibilidade de cooptação de seus votos.

Essa configuração de profunda centralização de poder na Reitoria reflete na instituição a lógica da divisão de classes, em que aqueles que têm acesso aos recursos e detêm o poder (a Reitoria/Administração Superior) dominam aqueles que estão na base da instituição (comunidade acadêmica), contribuindo para a reprodução das desigualdades, inerentes ao sistema econômico vigente (Marx; Engels, 2007; Mészáros, 2011). Assim, esse aspecto se torna favorável ao avanço do gerencialismo, pois, ao mesmo tempo em que enfraquece o contraditório, fortalece o(a) reitor(a), indo ao encontro das orientações do Clad (1999), que visa livrar a gestão de “interferências políticas” e “aumentar a autonomia dos gerentes”, a fim de conceder ampla liberdade aos gestores para assegurar a exigência de resultados (Matias-Pereira, 2014).

No contexto da crise estrutural do capital, o Estado é pressionado a gerir as universidades públicas em consonância com as exigências do mercado. A crise exige essa forma de gestão com o intuito de garantir o direcionamento das universidades públicas para a lógica privatista como importante tarefa no projeto de privatização dessas instituições.

4.2.1.3 Delegação de responsabilidades e desresponsabilização do Estado

Identificamos na instituição elementos que dizem respeito à descentralização numa concepção alinhada à gestão gerencial, relacionados à delegação de responsabilidades com foco no alcance de resultados.

Desde o PDI 2019-2023, a instituição estabelece uma estrutura de planejamento descentralizado para as unidades acadêmicas, administrativas, órgãos suplementares e *campi* fora da sede, com o fim de alcançar o sucesso da estratégia definida do PDI. Cada unidade é responsável por elaborar e implementar seu próprio Plano de Desenvolvimento da Unidade (PDU), em articulação com o PDI. A Pró-Reitoria de Planejamento (Proplan) atua como coordenadora, fornecendo apoio técnico e assegurando a coerência entre os PDUs e o PDI:

Com vigência bienal, os PDUs devem sistematizar a projeção de desenvolvimento da unidade ou órgão a que se referem no período de sua vigência. **A elaboração dos PDUs é de responsabilidade de cada unidade** acadêmica, administrativa, órgão suplementar e *campi* fora de sede, cabendo à Proplan o dever de fomentar e assessorar a elaboração dos planos, zelando pela articulação destes com o PDI, bem como o dever de **realizar periodicamente as Reuniões de Avaliação da Estratégias (RAEs), com a finalidade de acompanhar a implementação dos PDUs** (Ufopa, 2019b, p. 87, grifos nossos).

O texto evidencia o foco nos resultados, a partir da obrigatoriedade de realização de Reunião de Avaliação Estratégica (RAE). “A RAE é o momento dedicado para apresentação dos resultados obtidos ao longo de cada período, bem como das dificuldades e dos desafios encontrados em relação aos indicadores e às metas” (Ufopa, 2024a, p. 89). Isso manifesta a visão empresarial privada na gestão pública, em que as unidades são tratadas como “filiais” de uma organização maior, cobradas por resultados em um formato que privilegia a técnica em detrimento da dimensão política do planejamento. Essa ênfase em resultados quantitativos por meio de indicadores também foi encontrada por Andrade (2020), no âmbito dos Conselhos Superiores da Universidade de Brasília. O pesquisador constatou que a universidade é concebida como um negócio.

O planejamento descentralizado por meio dos PDUs se relaciona com um dos mecanismos de controle propostos pelo Clad (1999), a alteração da rígida hierarquia burocrática, que busca tornar os funcionários públicos responsáveis por metas, conscientes da missão institucional, pois, assim, supostamente se está “delegando poder” aos gerentes. Conforme vimos no texto do Clad (1999), aparentemente, essa delegação visa atribuir poder de decisão a níveis mais baixos da estrutura organizacional (Araújo; Castro, 2011). No entanto, contraditoriamente, não é garantida a distribuição de poder às unidades descentralizadas no que tange às definições do planejamento institucional e necessidade de adequações, o planejamento descentralizado, na verdade, confere às unidades a prerrogativa de escolher os meios para alcançar objetivos estabelecidos no planejamento central (Adrião, 2006).

Isso despolitiza a gestão, restringindo-a ao caráter técnico. Ainda, no Manual para a Elaboração dos Planos de Desenvolvimento das Unidades (Ufopa, 2024i), é possível observar a menção reiterada à estratégia, e nenhuma menção à promoção da participação das categorias que compõem a comunidade acadêmica nesse processo. Dessa forma, reforça a materialização do PDU como mero instrumento de distribuição de tarefas para alcançar os resultados definidos no planejamento central, sem espaço para debates.

Essa descentralização na forma de delegação de responsabilidades se materializa como uma resposta à crise estrutural do capital, haja vista que esta exige a reconfiguração das instituições públicas de ensino, como as universidades. Com a gestão universitária esvaziada da dimensão política, evitam-se posturas críticas e atos de resistência por parte dos sujeitos envolvidos, facilitando a implementação de políticas de privatização e mercantilização da educação.

Outro enunciado, presente no PDI 2024-2031, que exemplifica a prática de delegação de responsabilidades com foco em resultados mostra a necessidade de parcerias com governos municipais e estaduais com o fim de buscar soluções conjuntas para o desafio de expandir a universidade nos municípios de sua área de abrangência:

Na atual conjuntura, para a criação de polos da Ufopa em municípios de sua área de abrangência, **é necessária a parceria com os governos municipais e estadual**, com vistas à construção da infraestrutura física e tecnológica para a **oferta de cursos** presenciais ou a distância, em nível de graduação e pós-graduação (Ufopa, 2024a, p. 36, grifos nossos).

Este trecho é representativo do que consta nos PDI anteriores (2012-2016 e 2019-2023), que também afirmam a necessidade de parcerias com governos municipais e estaduais para o cumprimento dos objetivos da instituição. Em complemento, a fala da Gestora 1, em tom de desabafo, também trata da estratégia de buscar parcerias com a prefeitura para alcançar resultados práticos, como garantir o transporte dos estudantes até o *campus*, diante das limitações orçamentárias da Ufopa:

a gente sempre tenta buscar mais às vezes não é não é fácil, né. Atrás das prefeituras... **complicado**... Então eu quero consolidar o *campus* aqui. **Eu preciso da ajuda da prefeitura, né, é das estruturas**, do poder público, não só do, do governo federal, né. Então... também a gente busca isso, principalmente nos municípios pequenos, né, então a gente precisa ter, por exemplo, quem, **quem... subsidia o transporte... pros meus estudantes até o campus... é o prefeito, né, então o prefeito ele cede um ônibus**... a prefeitura cede um ônibus... que faz todo o transporte de manhã, meio-dia e tarde e noite, né. **A Ufopa não teria condições** (Gestora 1).

Tanto o texto do PDI 2024-2031 quanto a fala da Gestora 1 apontam as parcerias com outros entes federados como estratégia de enfrentamento de limitações orçamentárias na universidade pública. Embora essas parcerias sejam com o setor público, sua naturalização, alinhada com as orientações dos organismos internacionais, estimula a construção de uma cultura empreendedora nas universidades. Ainda, contribui para a aceitação de propostas como a do Future-se, que estabelece o empreendedorismo como o quarto eixo de trabalho das

universidades e que vem sendo preconizado, como vimos, pelo Banco Mundial (Johnstone; Arora; Experton, 1998), pela Unesco (2009) e pela OCDE (2008).

Entretanto, a prática de estabelecer parcerias entre universidades e prefeituras, bem como com o governo estadual, não é, por si só, uma característica gerencial. Conforme vimos no contexto histórico que antecede a criação da universidade com sede em Santarém, tais parcerias são realizadas desde a década de 1970 no oeste do Pará e viabilizaram a oferta da educação superior e posterior criação de universidades federais em municípios da região. Mas, no atual contexto, essas parcerias ajudam a materializar um traço distintivo da gestão gerencial, que diz respeito a delegar responsabilidades com foco em alcançar os resultados desejados (no caso, a responsabilidade do poder público federal de manter a Ufopa). Isso decorre do cenário de austeridade que deixa de fornecer às universidades os recursos financeiros necessários à sua manutenção, obrigando-as a realizar essas parcerias. A fala da Gestora 1 revela a situação contraditória em que se encontram os dirigentes de unidades na universidade. Mesmo definindo como “complicado” esse processo de ter que ir em busca de parcerias, a gestora se vê obrigada, pela falta de recursos suficientes, a ter essa iniciativa para garantir as condições necessárias ao funcionamento dos cursos no *campus* de sua responsabilidade.

A descentralização nessa perspectiva de firmar parcerias para a consecução dos objetivos institucionais é defendida na concepção gerencialista de gestão (Adrião, 2006) e atende às orientações do Banco Mundial, em face dos gastos supostamente excessivos com a educação superior, como vimos no relatório “Um ajuste justo” (Banco Mundial, 2017). Ainda, é reflexo da escassez de recursos que coloca a instituição no contexto macro de sucateamento das universidades federais (Castro; Santos, 2021; Chaves; Guimarães; Reis, 2022; Seki, 2022). Essa é a “atual conjuntura” mencionada no PDI 2024-2031 no trecho citado (Ufopa, 2024a, p. 36). Tais parcerias contribuem para colocar a universidade em uma posição de dependência e subordinação em relação a outros entes federados, bem como a empresas privadas. E, num contexto de crise estrutural, elas se tornam estratégicas, porque favorecem a aceitação de propostas privatizantes, conduzindo a educação superior pública à mercantilização.

Desde o primeiro PDI (2012-2016), é possível observar o objetivo institucional de obter sustentabilidade financeira por meio de convênios e acordos com outras instituições, inclusive privadas, possibilitando a subordinação da Ufopa a interesses econômicos:

a Ufopa busca, por meio da interação com a sociedade para o cumprimento de sua missão, **firmar convênios e acordos com outras instituições para a garantia de sua sustentabilidade financeira** (Ufopa, 2015b, p. 160, grifos nossos).

O PDI 2019-2023 teve como um de seus objetivos estratégicos ampliar a captação de recursos externos:

Objetivo: Ampliar a captação de recursos dos setores governamentais e não governamentais e prover orçamento para a execução do PDI. Descrição: Buscar alternativas para captação de recursos, visando ao alcance dos objetivos estratégicos presentes no PDI. Iniciativas estratégicas: Firmar parcerias externas com órgãos públicos e privados. Fortalecer os setores institucionais (Arni, Fiam, Empresa Júnior). Tornar a gestão do orçamento mais transparente e alinhada à realização da estratégia. Celebrar contratos tripartites entre a Ufopa, a Fundação e o ente, a fim de não comprometer o orçamento de receita própria. Estabelecer fluxograma que facilite o processo de comunicação. Atrelar a disponibilidade orçamentária aos objetivos estratégicos. Desenvolver mecanismos matriciais baseados na execução. Melhorar a forma de alocação do recurso orçamentário. **Criar política empreendedora de captação e prospecção de recursos extraorçamentários**. Indicadores: Proporção de crescimento de recursos captados. Razão percentual do recurso captado x recurso total executado em projetos institucionais. Porcentagem do orçamento destinado à execução do PDI. Responsáveis: Proplan e Proppit (Ufopa, 2019b, p. 31, grifos nossos, extraído do Quadro 1 do PDI 2019-2023).

Esse objetivo e suas ações estratégicas condizem com a lógica empreendedora gerencialista, que busca promover a desresponsabilização do Estado. Nesse sentido, a fala da Gestora 2 aborda a insuficiência de recursos na universidade para a sua manutenção e consecução de seus objetivos e, ao mesmo tempo, demonstra a naturalização da prática de captação de recurso externo, bem como a resistência a ela por parte de alguns membros do Consun:

então assim grande parte tem essa visão, essa visão tipo, “**não vamos buscar financiamento externo porque estamos em uma universidade pública** e tal, tal”. **Mas o financiamento externo... vai equilibrar as contas** da universidade. Já vai ajudar na construção daquele prédio... vai ajudar na conta daquele ônibus pros alunos irem pra aula de campo... entendeu?” (Gestora 2).

O excerto expressa a mentalidade direcionada para o empreendedorismo fomentada pelo Banco Mundial (Johnstone; Arora; Experton, 1998; Banco Mundial, 2002), pela Unesco (2009) e OCDE (2008). A naturalização da prática de captação de recurso externo é ainda evidenciada também na ausência de manifestação dos demais participantes da pesquisa quando perguntados sobre influências externas nas decisões do Consun, a que todos afirmaram ser a instituição autônoma e não reconhecer a ocorrência de influências externas. Entretanto, essa fala da Gestora 2, que cita o discurso de opositores a tal prática, também evidencia uma resistência em meio à conformação da maioria.

O conjunto desses enunciados demonstra a realidade contraditória em que se situa a universidade pública, de um lado está o compromisso de cumprir sua missão pública, de outro,

como vimos em Chaves (2009), a dependência crescente de organizações privadas e suas agendas, ocasionada pela escassez de recursos. Mesmo havendo resistência por parte de alguns membros da comunidade acadêmica, a busca por parcerias com o setor privado e a captação de recursos externos é institucionalizada e ampliada, além de contar com respaldo legal na LDB (Brasil, 1996, art. 53, inc. X).

Ao adotar essas práticas gerencialistas, a universidade põe em risco a sua autonomia, bem como contribui para o deslocamento de sua função social para interesses privados e comerciais (Castro, 2011; Mancebo; 2006; Maués, 2019), favorecendo a privatização e a lógica de mercado (Chaves, 2009; Chaves; Guimarães; Reis, 2022; Mancebo; 2006; Maués, 2019). Na crise estrutural, na qual o capital busca novas formas de extração de valor, as universidades públicas são um setor a ser explorado. Sob essa ótica, é necessário que essas instituições sejam direcionadas para o atendimento dos interesses comerciais, como o usufruto da infraestrutura e do pessoal dessas instituições, bem como a valorização da produção de conhecimento aplicado ao mercado.

Diante dessa realidade, a falta de reconhecimento, por parte dos entrevistados, de possibilidades de influência externa na Ufopa sugere uma insuficiência de espaços de formação e debate na universidade que problematizem os impactos das parcerias público-privadas e do neoliberalismo na gestão universitária. Isso pode contribuir para a aceitação acrítica e conformista de práticas de gestão gerencialistas e o enfraquecimento da organização coletiva e luta por mudanças estruturais capazes de superar o sistema econômico vigente e seu aparato ideológico, que ameaça cada vez mais o serviço público e seus trabalhadores, retirando-lhes os direitos conquistados.

Esses dados apontam para a necessidade de resgatar a dimensão política da gestão e promover de forma ampliada a docentes, técnico-administrativos e discentes formação e debates sobre os impactos da crise estrutural na educação pública, bem como sobre a gestão democrática e sua importância. Isso pode colaborar para o desenvolvimento da consciência crítica e, assim, fortalecer as possibilidades de construção da luta por mudanças estruturais mais profundas.

4.2.2 Transparência

Nesta categoria analítica, selecionamos trechos de entrevistas e documentos que nos permitiram analisar as diferentes concepções de transparência existentes no âmbito do Conselho Universitário e regulamentos gerais da Ufopa. Identificamos que a transparência é materializada como: a) acesso a espaços e informações a fim de fiscalizar e influenciar nas decisões; b) acesso

a informações para monitoramento dos resultados e aplicação de medidas corretivas; c) documentação de procedimentos e formalização dos processos de tomada de decisão.

4.2.2.1 *Acesso a espaços e informações a fim de fiscalizar e influenciar nas decisões*

Algumas tecnologias digitais, especificamente usadas para compartilhamento de arquivos e outras informações entre os membros do Consun, foram identificadas como mecanismos de transparência com a capacidade de favorecer a gestão democrática. Elas oportunizam o acesso tanto a informações quanto a espaços, possibilitando que os conselheiros tenham condições de participar conscientemente nos processos deliberativos. Entretanto, esses instrumentos estão permeados por contradições. Ainda, dada a distribuição desigual de poder entre os membros do Consun, já evidenciada, essa transparência que possibilita influência nas decisões só é efetiva para alguns, aqueles que concentram o poder.

O Regimento Interno dos Conselhos Superiores e Comunitário estabelece que a Secretaria dos Conselhos Superiores (Sege) deve disponibilizar na Área Digital dos Conselheiros, um sistema interno hospedado na página da Sege, todos os documentos necessários para a apreciação das pautas das reuniões:

Art. 61. A Sege disponibilizará na **Área Digital dos Conselheiros** a pauta da reunião, acompanhada de cópia das atas das reuniões anteriores a serem aprovadas e dos relatórios das Câmaras ou Comissões Especiais, bem como outros documentos essenciais à apreciação dos assuntos ou processos constantes da pauta (Ufopa, 2021c).

Isso evidencia um esforço institucional para organizar e disponibilizar as informações necessárias para a discussão das pautas em inteiro teor, favorecendo uma transparência que dá possibilidades de influenciar nas decisões. Os entrevistados mencionaram o uso da Área Digital dos Conselheiros como o principal meio de acesso às convocações, normativas, atas de reuniões, processos e pareceres:

As convocações, elas são feitas via e-mail. E a gente tem a **área do conselheiro** que fica logada dentro do site da Sege, que é a Secretaria do Conselhos Superiores... e por lá a gente tem **acesso aos materiais de discussão das reuniões**. (Discente 1)

lá a gente encontra todos os processos que vão ser analisados na reunião, e também tem **a pauta do dia**, é... (Docente 1)

lá, recebe toda a documentação dos processos que vão ser... discutidos em cada em cada reunião, ou seja, as pautas... **tanto o processo integral**, o processo, né, na sua, na sua, integral, **quanto o, o parecer do relator**, ele tem a oportunidade previamente de **estudar sobre o conteúdo da... da discussão e se apropriar disso** (Docente 2)

A Área Digital dos Conselheiros possibilita a disponibilização de inteiro teor dos documentos e informações necessárias para as discussões. Em princípio, dá condições aos membros do Consun de atuarem conscientemente na tomada de decisão, pois permite tomar e dar conhecimento (Cury, 2002), caracterizando-se como meio de acesso à informação e como um espaço de inserção da comunidade acadêmica, através de seus representantes, na rotina da universidade (Araújo, 2012). Entretanto, esse mecanismo também dá suporte à gestão gerencial, pois nesta a transparência é bastante enfatizada com a justificativa de garantir o combate à corrupção e tornar a gestão *accountable* (Matias-Pereira, 2014).

Ainda, em um contexto de extensificação e intensificação do trabalho, essa transparência pode não ser efetivada, haja vista a falta de tempo e energia aos conselheiros para dar conta de ler e estudar as documentações, como é possível observar na fala da Gestora 2:

Então a gente, como conselheiro, acessa o link, acessa a pauta e lê tudo, tudo, né. É aquilo que a gente chama de **estudar a pauta**. Eu tenho que estudar a pauta. Pra que? **Pra que no dia da reunião, se eu tiver alguma dúvida, eu faço os meus comentários**, né pra eles, **pra... que as minhas dúvidas sejam dirimidas**, ou se eu discordar de alguma coisa... ou se eu quiser acrescentar algo... é o momento que a gente faz na reunião [...] **se eu te disser, olha, eu leio tudo, eu vou estar mentindo**, porque assim, **você tem 800 páginas de um processo pra ler**, eu vou ler o encaminhamento e a, a orientação que está lá no finalzinho. Claro que **se for um tema que me interesse muito, aí eu vou ter que virar madrugada**, mas eu vou ler tudo, porque aí eu preciso estar preparada pra discordar (risos) (Gestora 2)

A complexidade do trabalho no âmbito dos Conselhos Superiores exige o estudo de uma carga elevada de documentos, para que os conselheiros possam estar informados e assim contribuir nas reuniões. Entretanto, a partir das falas dos entrevistados, é possível identificar que não há tempo hábil dentro da jornada de trabalho para dar conta dessa tarefa, implicando na intensificação do trabalho, o que se costuma fazer é o mínimo, ler trechos bem específicos dos documentos. Entretanto, quando o conselheiro tem um interesse maior na pauta, para conseguir realizar o estudo dos documentos, é necessário extrapolar a sua jornada, ocorrendo assim uma extensificação do trabalho. Dessa forma, essa tecnologia interna tem seu potencial democratizante limitado pelas condições de trabalho a que são submetidos os servidores, principalmente pela intensificação e extensificação do trabalho, identificados por autores como Fávero e Bechi (2020), Loureiro, Mendes e Silva (2018) Sguissardi e Silva Júnior (2009) e Silva e Padim (2018), processos estes que fazem parte do que Lima (2024) chama de hiperburocratização.

É importante considerar também que, como abordado por Adrião e Domiciano (2020), o cenário atual é de crescimento do capitalismo de vigilância na educação. Nesse contexto, a

adoção de sistemas internos, de desenvolvimento próprio, pelas universidades federais pode ser interpretada como um ato de resistência a certos ditames capitalistas, como a vigilância de dados por corporações privadas. Entretanto, considerando o produtivismo crescente, é necessário haver mais estudos que deem conta de analisar especificamente o uso de sistemas internos e seus impactos nas condições de trabalho dos servidores da instituição. Ao mesmo tempo em que esses sistemas se apresentam como alternativa perante o capitalismo de vigilância, é importante questionar se eles estão concretizando ideais autoritários de exploração do trabalhador, gerando ainda mais extensificação e intensificação do trabalho dos servidores públicos e esvaziando a autonomia docente.

Ainda, os membros do Consun fazem uso dos Sistemas Integrados de Gestão (SIGs), um sistema público externo, criado e comercializado pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN):

A gente também tem, que eu esqueci de falar, que a gente tem também um sistema, o **Sig, lá também são enviados. É da instituição mesmo**, que a gente entra com o nosso login do institucional e lá também tem as informações, que vão ocorrer nas reuniões ou lá... **lá... a gente assina é... as assinaturas são feitas por lá** (Discente 2).

Por ser um sistema estatal, os usuários têm a percepção de ser um sistema interno da universidade. Os SIGs, embora criados e mantidos por uma universidade, estão alinhados à racionalidade neoliberal. Por serem comercializados para outras instituições públicas, reflete a adoção de práticas de mercantilização no setor público, que, além de transferir recursos financeiros entre as universidades, que já operam sob restrições orçamentárias, insere as práticas de produção e distribuição de tecnologia no âmbito das relações de mercado.

Essa lógica mercantil distancia as universidades da concepção de bem público e as aproxima da lógica do empreendedorismo (Brasil, 2020a; Johnstone; Arora; Experton, 1998; Unesco, 2009), para captação de recursos externos, passando essas instituições a atuarem como empresas fornecedoras e clientes, refletindo a lógica neoliberal do Estado-empresa (Dardot; Laval, 2016). Em vez de promover a solidariedade entre as instituições públicas, isso reforça a ideia de que as universidades devem competir e comercializar seus produtos, conformando-se à lógica da concorrência. O enfrentamento perpassa pela revisão das práticas de comercialização de tecnologias entre instituições públicas e adoção de práticas baseadas em princípios solidários, acompanhada da luta por mudanças estruturais na sociedade.

Os conselheiros utilizam também, de forma complementar, sistemas externos privados de mensagem instantânea e de armazenamento em nuvem, ambos de uso gratuito, é o caso do

WhatsApp, da empresa Meta (antes Facebook), e o Google Drive, da holding multinacional Alphabet (controladora do Google). Esses meios, apesar de não oficiais, são valorizados pela sua praticidade e rapidez:

o WhatsApp e o Google Drive são ferramentas que a gente usa, digamos que **extraoficialmente**, pra gente **melhorar a comunicação e o compartilhamento de informações** (TAE 2).

a gente tem um **grupo do Consun** no WhatsApp. **É a maneira mais rápida de divulgação de informação** (Docente 1).

O WhatsApp, segundo a Gestora 1, possibilita a divulgação de pautas, o envio de documentos e a interação entre a Direção do *campus* e sua comunidade acadêmica, permitindo que os conselheiros tirem dúvidas, compartilhem informações com seus pares ou consultem seus representados em tempo real:

a gente tem um grupo, né, do Consun de todos os conselhos, né. Grupo de WhatsApp, de WhatsApp, tá, e **esse grupo de WhatsApp, ele fica aberto o tempo todo**. Então se alguém quiser, por exemplo... Ah, discutir um tema... aleatório, assim, **geralmente os alunos colocam, exemplo, ah, uma pergunta pro conselho**, né [...] Eu tenho um **grupo com... chamado “Direção Estudantes” [...] Nós temos 477 alunos nesse grupo aqui**, né. Aqui é que eu comunico me comunico com os meus estudantes, então quando tô em reunião lá eu já coloco para eles assistirem... né. E depois nas reuniões de conselho superior... do meu *campus*, a gente reparte também, compartilha o que foi decidido... e discutido lá, tá. [...] **se eu tiver alguma dúvida, assim, como posicionar, eu posso consultar... ali na hora, no WhatsApp, né** (Gestora 1).

Nesse mesmo sentido, a Discente 1 afirma que a ferramenta não só facilita a consulta de informações, como também o diálogo com os seus representados:

Em... alguns casos, **há consulta de certos temas**, porque hoje eu tenho um **grupo no WhatsApp** que a gente tem um pouquinho **mais de mil alunos nesse grupo**, então é uma forma de, de, de **jogar uma questão lá... que eu quero saber a opinião dos colegas...** ou então quando tem alguma relatoria pra fazer... **eu convido alguns outros colegas pra participarem dessa relatoria junto comigo** (Discente 1)

A Gestora 2 corrobora sobre a praticidade gerada pelo WhatsApp e acrescenta que, no Consun, o Google Drive também é utilizado para disponibilizar textos e documentos que requerem discussão e análise:

acelera a comunicação. Então às vezes eu não tô... eu não estou com o meu computador... o meu e-mail aberto... aí chega a mensagem... me lembrando que tem reunião... que tem a pauta, eu consigo acessar, e aí, **se eu tenho alguma dúvida... eu já tiro ali mesmo pelo WhatsApp**. Então **tem essa facilidade**. Por exemplo, é... eu estou na reunião... e de repente tenho que sair por algum motivo. Então eu utilizo o WhatsApp... falo com secretaria... falo lá com o grupo... né, do Consun dizendo... ó, tenho uma consulta agora, vou ter que me ausentar. Ou então alguma dúvida que eu tenha... que não dá pra eu fazer naquele momento, porque tá rolando outra discussão, aí eu já uso WhatsApp. [...] Aí tem o link, né, pra acessar toda a pauta... Se é um caso

de discutir um texto que está no, num drive, a gente usa o Google Drive (Gestora 2).

A utilização do WhatsApp e do Google Drive na universidade reflete contradições inerentes ao capitalismo de plataforma (Srnicek, 2017) e ao capitalismo de vigilância (Zuboff, 2015). Essas tecnologias, ao mesmo tempo em que facilitam acesso à informação e a interação entre membros do Consun e entre representantes e seus representados, operam num sistema baseado na acumulação de capital, a partir da coleta de dados e da análise comportamental dos usuários para fins de comercialização (Srnicek, 2017).

O capitalismo de plataforma, em que as plataformas digitais são controladas por poucas empresas (as *big techs*), cria um cenário de dependência tecnológica das soluções apresentadas por esse oligopólio (Srnicek, 2017), favorecendo a acumulação. Além disso, a coleta de dados realizada pelas *big techs* sem a devida transparência pode tornar a universidade vulnerável aos interesses privados. Entretanto, o fato de as universidades precisarem recorrer a essas soluções tecnológicas privadas e gratuitas pode ser compreendido como um reflexo das políticas de austeridade fiscal, que inviabilizam o investimento em tecnologia própria, segura e de qualidade.

Isso chama a atenção para a importância de se desenvolver plataformas públicas e gratuitas, sendo necessário o devido investimento público, a fim de reduzir a dependência de ferramentas controladas por empresas privadas e proteger dados institucionais contra a exploração para fins de comercialização. Nesse sentido, é importante também promover a conscientização entre conselheiros e a comunidade acadêmica sobre os riscos do uso de plataformas digitais privadas nas atividades institucionais. Ainda, é necessário que as universidades federais se posicionem como defensoras da regulação das *big techs*, exigindo transparência quanto ao uso de dados dos usuários e das instituições públicas.

Com base nesses resultados, compreendemos que as tecnologias digitais são capazes de promover o acesso a informações necessárias aos debates e à tomada de decisão. Nesse sentido, elas se materializam como instrumentos de gestão democrática. Contudo, também foram identificados na Ufopa aspectos relacionados ao uso dessas ferramentas que limitam a democratização da instituição e, por isso, precisam ser questionados, são eles: as condições de trabalho dos servidores públicos que o impedem de terem tempo de qualidade para acessarem essas informações e atuarem conscientemente; o uso de tecnologias digitais comercializadas por outras instituições, que insere a universidade na cultura do empreendedorismo e das trocas típicas do mercado; e a utilização de soluções gratuitas controladas por *big techs*, que extraem dados para fins de comercialização num processo exploratório sem transparência. Tais aspectos

são a materialização das contradições da crise estrutural do capital, a qual impõe aos trabalhadores condições cada vez mais precárias de trabalho e de vida e força a reconfiguração das universidades conforme os imperativos do mercado.

4.2.2.2 *Acesso a informações para monitoramento dos resultados e aplicação de medidas corretivas*

Encontramos também elementos de transparência que não cooperam para a participação nas decisões, mas constituem mecanismos que possibilitam o monitoramento do cumprimento das obrigações. Dessa forma, materializam o princípio gerencialista de *accountability*. Esses elementos foram: instâncias internas de governança e de apoio à governança institucional; transmissão ao vivo das reuniões dos Conselhos Superiores; reuniões presenciais abertas aos interessados; Ouvidoria e Serviço de Informações ao Cidadão (SIC); e redes sociais.

4.2.2.2.1 Instâncias internas de governança e de apoio à governança institucional

A noção de *accountability* vem sendo implementada na Ufopa desde a sua origem, através de diversos elementos, evidenciados a seguir. Mas é a partir do PDI 2024-2031 que essa relação fica explícita, com a introdução do tópico “Gestão administrativa e governança”, em que aos Conselhos Superiores é atribuído o papel de garantir a *accountability*.

De acordo com o PDI 2024-2031:

A **gestão institucional** está organizada em uma estrutura administrativa composta pela Reitoria e seus órgãos suplementares, pró-Reitorias, *campi* regionais e unidades acadêmicas. A organização da **governança institucional** está centrada nos Conselhos Superiores e conselhos das unidades, contando com a participação de representantes de discentes, técnicos e professores, em conformidade com a legislação (Ufopa, 2024a, p. 53, grifos nossos).

Este trecho explicita o atendimento às orientações do IBGC e do TCU, conforme vimos, colocando os Conselhos Superiores da universidade não como órgãos de gestão, mas sim como agentes/instâncias de governança (IBGC, 2023; TCU, 2020), exercendo a função de avaliação, direção e monitoramento. Nessa nova perspectiva, os Conselhos Superiores ficam incumbidos de receber da gestão as informações necessárias para a *accountability*, a fim de monitorar e avaliar o desempenho da instituição de ensino a fim de exigir melhorias.

Nesse mesmo sentido, esse documento também explicita as suas instâncias internas de apoio à governança:

Ainda, estão instalados na Universidade alguns **comitês com o objetivo de prover governança** a aspectos específicos, a saber: o Comitê de Governança Digital (CGD);

o Comitê de Governança, Integridade, Gestão de Riscos e Controles (CGIRC) (Ufopa, 2024a, p. 54, grifos nossos)

Considerando o diálogo direto desse trecho com o que é estabelecido nos documentos do TCU, sobretudo a atual edição do Referencial Básico de Governança (TCU, 2020), esses comitês buscam cumprir, enquanto instâncias internas de apoio à governança, o papel de promover a comunicação entre as partes interessadas (internas e externas).

O Comitê de Governança Digital da Ufopa foi instituído em 2018, por meio do Portaria nº 556 (Ufopa, 2018c), em atendimento ao Decreto nº 8.638/2016²² (Brasil, 2016a), o qual determinou que “Os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão manter um Comitê de Governança Digital, ou estrutura equivalente, para deliberar sobre os assuntos relativos à Governança Digital” (Brasil, 2016a, Art. 9º). Esse comitê foi criado em resposta à “necessidade de implantar parâmetros e diretrizes nas ações de Tecnologia da Informação e Comunicação para assegurar o cumprimento do propósito e das políticas institucionais da Ufopa (Ufopa, 2018c).

Por sua vez, o Comitê de Governança, Integridade, Gestão de Riscos e Controles foi instituído em 2017, pela Portaria nº 179 (Ufopa, 2017a), em atendimento à Instrução Normativa Conjunta nº 1/2016, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Controladoria-Geral da União, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal. Ele foi reconstituído em 2019, pela Portaria nº 298 (Ufopa, 2019d). Entre suas responsabilidades está “promover a adoção de práticas que institucionalizem a responsabilidade dos agentes públicos na prestação de contas, na transparência e na efetividade das informações” (Ufopa, 2019d).

Ambos os comitês revelam o esforço, desde 2017, de fortalecer as instâncias internas de apoio à governança. Esse compromisso é reforçado no PDI vigente, que estabelece como um dos objetivos estratégicos da instituição: “Aperfeiçoar a gestão administrativa, a transparência e a governança institucional” (Ufopa, 2024a, p. 23).

Dessa maneira, por concretizarem o que é determinado nos documentos do IBGC e do TCU, subjaz às instâncias de governança e de apoio à governança uma concepção de transparência ligada à noção de *accountability*. Nela, a disseminação de informações e o acesso a elas visam garantir a prestação de contas sobre o desempenho da instituição, efetuando-se o controle e a responsabilização (Matias-Pereira, 2014; Secchi, 2009). O foco é o monitoramento,

²² O Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016, foi mais tarde revogado pelo Decreto nº 10.332, de 2020, e pelo Decreto nº 12.198, de 2024, os quais mantiveram a instituição do Comitê de Governança Digital.

a fiscalização, não há um esforço na mesma medida com o fim de promover também o acesso a espaços de inserção da comunidade na instituição para a ampliação das possibilidades de participação nas decisões. Assim, essas instâncias materializam uma concepção gerencialista de transparência.

4.2.2.2.2 Transmissão ao vivo das reuniões dos Conselhos Superiores

As reuniões dos Conselhos Superiores são transmitidas em tempo real no canal da Ufopa no YouTube, permanecendo disponíveis para consultas posteriores, conforme estabelecido pelo Regimento Interno dos Conselhos Superiores e Comunitário (Ufopa, 2021c). Essa prática é percebida pelos entrevistados como um avanço em termos de participação, permitindo o acompanhamento remoto e em tempo real das reuniões:

tem **essa questão da transmissão, que eu acho que melhorou bastante** a... no, no... **nesse fator de inserir as pessoas dentro do que está acontecendo.** As pessoas podem tá participando, né? Não precisam se deslocar até o local pra participar... ou então ler documentos após a reunião para saber o que aconteceu, elas podem estar ali às vezes trabalhando no seu local de trabalho e tá acompanhando a reunião pelo YouTube ... (TAE 2)

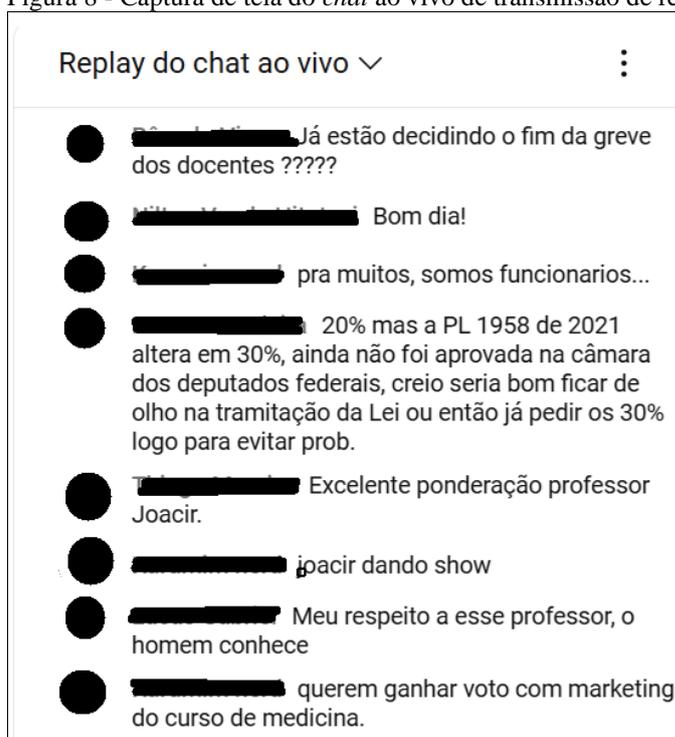
a reunião ela é transmitida de forma, de maneira **ao vivo** pelo, ao vivo pelo YouTube. No canal é... da universidade, então, **qualquer pessoa pode ter acesso, e fica salva, né.** Se você quiser olhar as últimas reuniões você consegue acessá-la aqui, você consegue (Docente 1).

Apesar da percepção de participação por parte do TAE 2, a transmissão das reuniões constitui-se somente um meio de acesso a informações, sem a participação de quem assiste, conforme relatado pelo Docente 2:

qualquer... outra pessoa que não membro nato, **não membro do conselho pode acompanhar, obviamente sem, sem participação de voz,** da reunião do...pelo YouTube, todas as reuniões são, são transmitidas e a gente divulga também, ou alguém da universidade divulga nos grupos de WhatsApp o link da, da, da... da reunião pelo YouTube (Docente 2).

Durante a transmissão, os espectadores podem fazer comentários sobre as discussões em *chat* ao vivo, conforme é possível observar na Figura 8.

Figura 8 - Captura de tela do *chat* ao vivo de transmissão de reunião do Consun Ufopa



Fonte: Consun [...] (2024).

Embora o *chat* seja um espaço para manifestação, ele tem um caráter retórico, sem impacto nas decisões, uma vez que as falas feitas nesse ambiente não são consideradas nas reuniões, nem há garantias de que serão levadas em consideração em algum momento pelos conselheiros. Isso faz com que a transmissão promova uma transparência meramente informativa. Apesar de facilitar o acesso às discussões e decisões, funciona em uma única direção, pois transmite informações à comunidade sem oportunizar a consideração das manifestações de quem assiste. Dessa forma, o *chat*, na prática, se configura somente como um espaço de desabafos e comentários retóricos.

Isso reflete o caráter democrático-liberal desse recurso, pois promove a percepção de participação da comunidade acadêmica, mas esta é restrita a seus representantes eleitos (Macedo, 2008). Dessa forma, a transmissão ao vivo das reuniões dos Conselhos Superiores se caracteriza como um aspecto da gestão gerencial, cuja concepção de transparência é um ato unilateral, prioriza somente a divulgação das ações institucionais. Isso possibilita, conforme Matias-Pereira (2014), tornar a universidade mais *accountable*.

Ainda, ao usar o YouTube, plataforma da *big tech* Google, a transmissão das reuniões também insere a universidade pública na dinâmica do capitalismo de plataforma (Srnicsek, 2017) e de vigilância (Zuboff, 2015), que, como já vimos, transforma um serviço gratuito em lucro para o capital privado a partir da extração e comercialização de dados. Para reverter a

lógica gerencial e democrático-liberal da transmissão das reuniões, é necessário revesti-la de princípios democráticos. Isso requer a recriação dessa estratégia em novas bases, como, por exemplo, passando a utilizar tecnologias digitais públicas sem custos adicionais para a universidade, garantindo espaço organizado para contribuições ao debate por parte de quem assiste e criando mecanismos de consideração dessas contribuições nas reuniões. Mas, para isso, é preciso de recursos e servidores, tornando esta uma realidade distante em tempos de austeridade fiscal, mas não impossível a ponto de o investimento público e a gestão democrática na educação não constituírem uma bandeira de luta.

4.2.2.2.3 Reuniões presenciais abertas ao público

As reuniões presenciais dos Conselhos são abertas a qualquer interessado, desde que solicitadas previamente e condicionadas à disponibilidade de lugares:

Regimento Geral: Art. 38. [...] § 2º **As reuniões serão públicas, abertas** a qualquer interessado, desde que solicite com antecedência mínima de 48 (quarenta e oito) horas de seu início à Secretaria-Geral dos Conselhos Superiores, a qual decidirá, **levando em conta a existência de lugares** e o não comprometimento das atividades programadas (Ufopa, 2014b, p. 21, grifos nossos).

E o direito de “**manifestação** nas reuniões dos Conselhos Superiores **é privativa de seus membros**. (Ufopa, 2021c, Art. 66). A Figura 9 mostra a capacidade da sala do Consun e como as condições de receber pessoas interessadas são restritas:

Figura 9 - Captura de tela da transmissão de reunião do Consun Ufopa



Fonte: Consun [...] (2024).

Ao fundo, é possível ver alunos aglomerados e em pé, que compareceram à 2ª reunião ordinária do Consun de 2024 por estarem interessados na pauta sobre a suspensão do calendário acadêmico durante a greve. Apesar dessas limitações, alguns entrevistados percebem a abertura das reuniões como uma oportunidade de transparência, “livre acesso”, e de participação, “oportunidades de participar”:

essa é outra questão que volta também pra questão das **reuniões serem abertas e de livre acesso** aos colegas, né (Discente 1).

mas todo mundo tem... tem voz, vez e voz. Às vezes **não tem voto** porque... é, não é conselheiro, mas foi assistir a reunião. Então **se você quiser assistir**, viu, né, que tem **a pauta tal... que vai ser discutida** e você quer, você quer participar... você tem que solicitar à Sege, né... com umas horas de antecedência. 24 horas, eu acho (Gestora 2).

Eu acho que **quem tem interesse tem todas as oportunidades de participar da discussão**. Tanto... até mesmo se quiserem ir, porque a reuniões são abertas... elas podem estar lá, e quem quiser acompanhar os trabalhos também, é bastante flexível pra... pra que as pessoas possam acompanhar (TAE 2).

Essas falas confirmam o êxito da construção de uma aparência de participação, que, em princípio, não é efetiva em razão das limitações referentes ao espaço e à ausência de oportunidade de manifestação. Entretanto, essas limitações são, às vezes, percebidas e enfrentadas com atos de resistência. Isso é evidente na fala da Discente 1, que, mesmo com essas restrições, teve a atitude de convocar seus representados para se manifestarem em uma reunião do Consun (ver captura de tela apresentada anteriormente na Figura 9):

agora no período da greve, é... estavam querendo pautar a suspensão do calendário... **eu levei vários colegas pra dentro da sala do conselho pra manifestarem contrário a isso.** Então eu acho que hoje eles estão mais inseridos porque eles se sentem... mais seguros de que terão uma representação pra falar por eles (Discente 1).

Considerando as condições atuais de falta de espaço e de formas de organização da presença de interessados não membros, o comparecimento numericamente expressivo da comunidade acadêmica nas reuniões dos Conselhos Superiores pode representar um impedimento à participação dos conselheiros, gerando tumulto e inviabilizando o debate e a tomada de decisão. No entanto, é importante ter em conta que a abertura das reuniões restrita à observação passiva contribui para a alienação dos sujeitos no processo democrático e perpetua a concepção gerencialista de transparência, limitada à prestação de contas das ações, pois não propicia a ampliação da participação.

O estudo de Paiva (2016), no âmbito do Conselho Acadêmico e Administrativo da Universidade Federal de Viçosa, *Campus* Rio Paranaíba, também evidenciou a ausência de espectadores, atribuída tanto à falta de interesse quanto à falta de instalações apropriadas. Dessa forma, faz-se necessária a definição de estratégias que oportunizem a contribuição, por parte de não membros, nos debates realizados, e não somente lhes permita assistir às reuniões passivamente.

4.2.2.2.4 Ouvidoria e Serviço de Informações ao Cidadão

A Ufopa oferece dois serviços com foco na transparência: a Ouvidoria e o Serviço de Informações ao Cidadão (SIC), ambos sob a responsabilidade do setor de Ouvidora-geral. Desde o PDI 2012-2016, é notado o papel de destaque da Ouvidora-Geral na efetivação da “participação da comunidade”, enquanto o SIC é apresentado como instrumento de “efetiva transparência”:

A Ufopa, **preocupada em efetivar a participação da comunidade** em geral com a Instituição, **fortaleceu a Ouvidoria-Geral**, como **mecanismo de interlocução e de controle social**, utilizando as manifestações formuladas pelo cidadão **para**

aprimoramento de seus serviços. [...] Além disso, a Ufopa implementou em 2013 o Serviço de Informações ao Cidadão (SIC), a fim de garantir **efetiva transparência e o acesso à informação**, por meio do atendimento na unidade física e pelo e-SIC (**sistema eletrônico fornecido pela CGU**). [...] a Ufopa possui adesão ao Portal da Transparência do governo federal, como **forma de assegurar a correta aplicação dos recursos públicos**, podendo ser acessada por todos no sítio www.portaltransparencia.gov.br (Ufopa, 2015b, p. 125-126, grifos nossos).

Ao perguntarmos para os entrevistados se o Consun usa algum mecanismo para considerar a opinião da comunidade acadêmica nas tomadas de decisão, nenhum conselheiro mencionou a Ouvidoria ou o SIC como possibilidades. Isso indica que a manifestação feita pela comunidade acadêmica ou comunidade externa através desses mecanismos não são levadas em consideração pelas instâncias superiores de decisão colegiada. Trata-se de recursos que focalizam a prestação de contas sobre as atividades da universidade e o recebimento de reclamações e denúncias para aplicação de correição.

O fortalecimento desses mecanismos é apresentado como uma ação para aprimorar a gestão estratégica da instituição:

OBJETIVO ESTRATÉGICO: Integrar as ações de planejamento e **aprimorar a gestão estratégica**. **INDICADOR ESTRATÉGICO:** Índice do alcance de metas estratégicas. Índice de execução dos projetos estratégicos. **RESPONSÁVEL:** Proplan. **AÇÕES ESTRATÉGICAS:** 1. Acompanhar e articular a execução das metas estratégicas previstas no PDI. 2. Utilizar o resultado das avaliações institucionais internas e externas para planejamento de ações estratégicas. 3. **Fortalecer os órgãos de controle e correição internos (SIC, Auditoria Interna, Ouvidoria, Procuradoria)**, visando ao **aprimoramento da publicização e transparência dos atos dos agentes públicos**. 1. Planejar e monitorar transversalmente a execução dos projetos estratégicos institucionais (Ufopa, 2015b, p. 41, grifos nossos, extraído do Quadro 5 do PDI 2012-2016).

Ao serem incluídos com a Auditoria Interna e a Procuradoria como órgãos de controle e correição, o SIC e a Ouvidoria se alinham à perspectiva da *accountability*, ao possibilitarem a aplicação de punição (Matias-Pereira, 2014) a partir do recebimento de reclamações e denúncias, bem como a exigência de melhorias (Araújo; Castro, 2011; Matias-Pereira, 2014), além de permitir manifestações de elogio, sugestões, propostas de desburocratização e outras providências.

Embora essa ampliação da transparência também seja necessária à gestão democrática, a divulgação unilateral de informações, sem espaço para qualquer manifestação que possa interferir nos processos decisórios, não é suficiente para caracterizar esses serviços como um mecanismo de transparência democrática. O usuário é tratado como mero cliente dos serviços prestados (Brasil, 1995), e não como cidadão, sujeito político. Portanto, eles não contribuem para a ampliação da participação, tornando-se somente instrumentos de prestação de contas

(Unesco, 1998b) e de fiscalização (*accountability*) (Clad, 1999). Com isso, eles materializam a concepção gerencialista de transparência.

4.2.2.2.5 Canais institucionais: site institucional

Os entrevistados mencionaram o site da Ufopa como principal meio de divulgação das reuniões dos Conselhos Superiores, bem como de portarias, decisões do Consun e consultas públicas. Entretanto, conforme a fala da Discente 1, a comunidade acadêmica, especialmente a categoria discente, geralmente não procura contribuir nas consultas públicas:

As reuniões do, do... conselho, elas são publicadas no site da Ufopa... as portarias são publicadas, mas acaba que os colegas eles não fazem... tanto a procuração de se inteirar dessa parte. Aí nesse caso eu já acho que... é algo que... a comunidade acadêmica precisa melhorar em si e não no conselho (Discente 1).

A Secretaria-Geral dos Conselhos Superiores (Sege) tem uma página hospedada no site institucional da Ufopa (Figura 10), na qual é possível a qualquer interessado consultar, em inteiro teor, atas, deliberações (resoluções, decisões e moções), calendário e frequência das reuniões. Nela também é disponibilizado acesso ao canal da Secretaria no YouTube, para acompanhar o debate por meio das transmissões ao vivo ou consultar o que foi debatido em alguma reunião anteriormente realizada.

Figura 10 - Site da Secretaria-Geral dos Conselhos Superiores da Ufopa

Fonte: Ufopa (2024k).

Apesar disso, a Discente 2, mesmo sendo membro do Consun, demonstra não ter pleno conhecimento sobre a divulgação dessas informações no site:

no caso de fazer uma **consulta pública**, é... **é colocado no... no site**, né, pra coletar... as informações. [...] como eu participo do... do... do conselho, eu não, eu **não lembro de ter visto todos os, os... assuntos que foram debatido lá foram para algum lugar**, por pudesse ter visto, né. Porque como eu sou discente, eu também poderia ter recebido a informação, né. **Eu acho que num, não vão não**. Por exemplo o regimento geral, eu sei que põem, mas assim outras coisas que são debatido. Acho que só o resultado por exemplo... .. Deixa eu, deixa eu falar um... uma questão. Foi realizado o... o... debate sobre o concu/ o concurso que vai ter aqui de, de professores de medicina. A **o que vai pra... pra... pra... a informação pra... pra... pra comunidade acadêmica... é já era o edital do concurso**, é tipo assim (Discente 2).

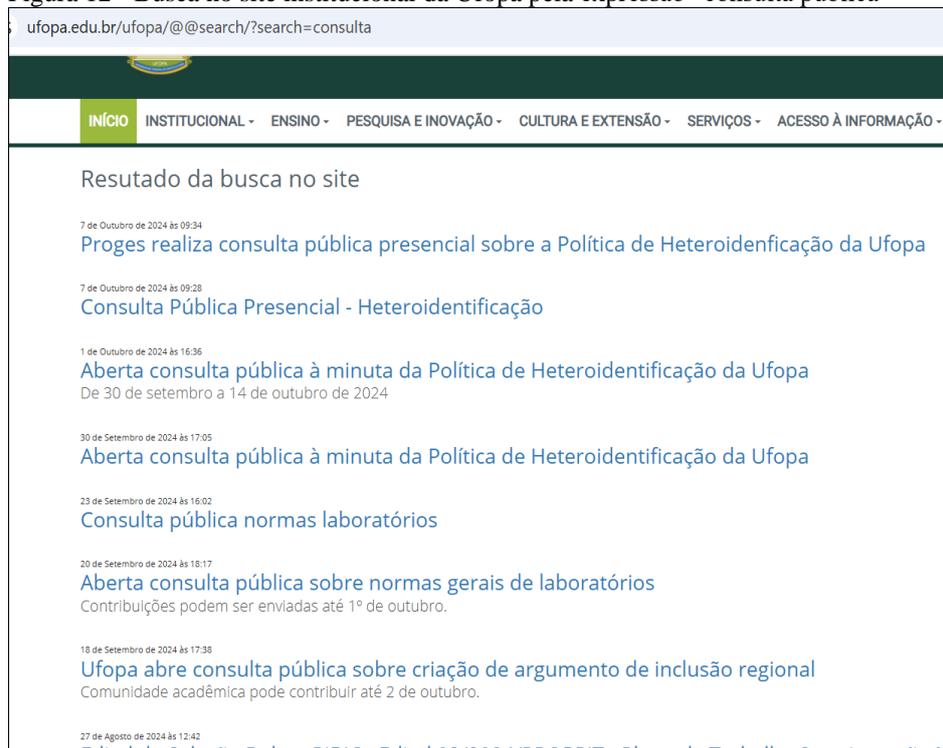
Embora a informação seja publicada no site, o acesso ao espaço para manifestação nas consultas públicas é dificultado. No site, entre as abas principais, existe a aba “Acesso à informação” nela há a opção “Participação social”, na qual é possível ter acesso à página “Audiências e Consultas Públicas”. Ao acessar essa página, não é possível ter acesso às consultas públicas vigentes, levando à comunidade ao erro de pensar que não há consultas disponíveis para contribuições (Figura 11). É possível encontrar as consultas públicas vigentes e concluídas realizando buscas no botão de pesquisa com a expressão “consulta pública” (Figura 12). Esses obstáculos impedem a possibilidade de manifestação da comunidade e influência nas decisões. Ainda, não há garantias de que as contribuições nas consultas serão consideradas e levadas para votação.

Figura 11 - Página de divulgação de audiências e consultas públicas da Ufopa



Fonte: Ufopa (2025a).

Figura 12 - Busca no site institucional da Ufopa pela expressão “consulta pública”



Fonte: Ufopa (2025b).

Esses dados nos permitem identificar uma contradição entre a transparência meramente formal e o real acesso às informações pela comunidade acadêmica. Embora os documentos sejam publicados, sem restrições, a falta de conhecimento sobre a existência deles limita a transparência, pois não garante o conhecimento necessário à consciência crítica da comunidade acadêmica sobre os rumos da universidade, contribuindo para o enfraquecimento da organização e luta coletiva. Ainda, a fala da Discente 1, que afirma que “os colegas eles não fazem... tanto a procuração” e que “a comunidade acadêmica precisa melhorar em si”, sugere uma despolitização e desmobilização. Isso indica a necessidade de criar estratégias que vão além da simples divulgação de dados, mas que capacitem tanto os conselheiros como a comunidade acadêmica em geral a acessar e a lidar com as informações publicadas e os estimulem a se organizar e se mobilizar para agir de forma consciente e coletiva exercendo pressão sobre os rumos da instituição.

Dessa forma, a transparência realizada por meio do site institucional se materializa como um elemento da gestão gerencial, pois somente confere legitimidade às ações (Araújo; Castro, 2011) e promove a prestação de contas (Brasil, 1995; Clad, 1999; Matias-Pereira, 2014). Embora essa divulgação também seja importante para a gestão democrática, ocorre, no entanto, sem o compromisso democrático com a ampliação das reais possibilidades de a comunidade

acadêmica exercer influência nas decisões sobre os rumos da instituição, tal como ocorre na cultura organizacional gerencialista (Araújo; Castro, 2011).

4.2.2.2.6 Redes sociais

Os PDIs de diferentes períodos (2012-2016, 2019-2023 e 2024-2031) destacaram também o papel das redes sociais como ferramentas voltadas à divulgação de informações institucionais. A fala do TAE 2 complementa essa perspectiva, evidenciando que a divulgação realizada nesses canais depende do interesse dos setores:

Há coisas, alguns, alguns... **debates que são, digamos, de interesse da Reitoria, então a Reitoria joga nos canais institucionais** pra divulgação. É... **se for de um determinado setor, esse próprio setor faz a sua divulgação... nas suas redes sociais...** até no próprio e-mail. Então vai muito do teor, do assunto, do conteúdo... daquilo que foi decidido no conselho, né (TAE 2).

As redes sociais, apesar de facilitarem a divulgação de informações às comunidades acadêmica e externa, não são concebidas como ferramentas de diálogo ou de ampliação da participação democrática, estão direcionadas a “construir a imagem positiva da Ufopa na sociedade em geral” (Ufopa, 2019b, p. 101). Além disso, da mesma forma como o YouTube, elas inserem a universidade na lógica do capitalismo de vigilância, como já analisamos.

Diante da análise desses resultados, apreendemos que as instâncias internas de governança e de apoio à governança institucional, a transmissão ao vivo das reuniões dos Conselhos Superiores, a abertura das reuniões presenciais aos interessados, os serviços de Ouvidoria e SIC, o site institucional e as redes sociais se efetivam como instrumentos de acesso a informações sobre o desempenho da instituição de ensino. Como a divulgação é feita sem preocupação com o efetivo acesso às informações pela comunidade acadêmica e sem garantir mecanismos de ampliação das possibilidades de influência nas tomadas de decisão, constatamos que esses instrumentos se alinham com a concepção gerencialista de transparência.

No cenário de crise estrutural do capital, a transparência gerencialista nas universidades públicas se torna estratégica, pois estas instituições precisam manter a ilusão de efetivação da democracia, enquanto restringem o poder de influência dos sujeitos nos rumos da instituição. Assim, a universidade pode se adaptar facilmente à lógica do capital. Isso ocorre quando as universidades incorporam estruturas e modos de funcionamento que, embora esvaziem cada vez mais a instituição de aspectos democráticos e ameacem a própria concepção de universidade pública, elas seguem operando sob o imperativo da racionalidade neoliberal, em favor da acumulação e da dominação de classe.

4.2.2.3 *Documentação de procedimentos e formalização dos processos de tomada de decisão*

A Ufopa também dispõe de um boletim interno como instrumento de transparência, que possibilita a documentação de procedimentos e formalização dos processos de tomada de decisão. De acordo com o Regimento Geral,

Art. 49. As resoluções e os demais atos de caráter decisório dos órgãos deliberativos da Administração Superior **serão publicados, obrigatoriamente, em Boletim Interno da Ufopa**, nos órgãos oficiais, de acordo com a lei e, quando julgado conveniente, em jornais diários de grande circulação.

Esse veículo oficial está em funcionamento desde 2010 e dá publicidade aos atos administrativos da Ufopa, exceto aqueles que, por determinação legal, devam ser obrigatoriamente publicados no Diário Oficial da União. Nesse sentido, respeita o que consta na Constituição Federal de 1988, em seu Art. 37, que torna obrigatória a publicidade dos atos administrativos. Para ganhar legitimidade, os atos do Poder Público devem ser publicados. Assim, trata-se de um instrumento burocrático, que cumpre o princípio da formalidade, que, conforme abordado, se refere à documentação por escrito dos procedimentos administrativos e dos processos de tomada de decisão (Secchi, 2009), tais registros explicitam a distinção entre o ambiente de trabalho e a residência privada (Weber, 1999).

Diante disso, notamos que veículos oficiais como o Boletim de Serviços não são somente ferramentas neutras de publicidade, suas publicações expressam a heterogeneidade das concepções gestonárias presentes nas universidades, bem como refletem o que é hegemônico. Dessa maneira, por darem legitimidade a procedimentos e decisões tomadas, é por meio desses instrumentos que são validados atos fundamentados em princípios da gestão gerencial, tornando-se útil à sustentação do gerencialismo, que é hegemônico.

Esse tipo de mecanismo de transparência, que contribui para a promoção do gerencialismo, evidencia como a comunicação oficial se torna parte integrante da estratégia de conformação aos ditames do sistema do capital. Em um contexto de crise estrutural, no qual é contínua a necessidade de manutenção da acumulação e, por consequência, é crescente a precarização dos serviços públicos, a validação de princípios gerencialistas favorece a hegemonia do capital, mesmo diante de suas contradições, que ameaçam a subsistência da universidade pública.

4.2.3 Participação

Na categoria “participação”, emergiram práticas que dizem respeito: a) à ausência da participação de todos nas decisões; b) à interação com *stakeholders* e parceria com outros setores da sociedade; c) à participação como cumprimento de formalidades; d) aos membros dos Conselhos Superiores como uma extensão do(a) reitor(a).

4.2.3.1 Ausência da participação de todos nas decisões

Haja vista a comprovada concentração de poder, conforme já analisado, não foi possível encontrar evidências de dispositivos e práticas que garantam a efetivação da participação democrática, ou seja, a participação de todos nas decisões (Cury, 2002; Macedo, 2008; Paro 2016; Veiga, 2013), pois ela requer a socialização do poder, a fim proporcionar a decisão coletiva (Veiga, 2013). Num contexto de crise estrutural, a socialização do poder é incompatível com os ditames capitalistas de resposta à crise. Isso porque uma gestão cuja tomada de decisão é efetivamente coletiva pode tornar a universidade mais resistente a mudanças que visam contribuir para a manutenção da acumulação e expansão do capital.

Entretanto, identificamos aspectos que podem favorecer a democratização da participação, em virtude de poder viabilizar o exercício da pressão e do controle político (Paro, 2016). Portanto, devem ser fortalecidos e podem constituir ponto de partida para a luta por mudanças estruturais que promovam a socialização do poder, garantindo a influência de todos nos processos decisórios. Tais elementos são: consultas e audiências públicas; fóruns de discussão; eleição para membros dos Conselhos Superiores; debate de opiniões conflitantes; estrutura da sala de reuniões; condições iguais de participação quanto à modalidade da reunião.

4.2.3.1.1 Consultas e audiências públicas

O Consun realiza a disponibilização de documentos para consulta pública antes de aprovar as normativas institucionais e o Plano De Desenvolvimento Institucional, isso é evidente nos PDIs, desde 2012, e na fala dos entrevistados:

Agora anterior à reunião... aí é claro, por exemplo. Você tem uma pauta pra discutir, tipo, tem um regimento ali pra ser... discutido... no Consun, **antes de ir pra reunião, esse documento é**, é... ele é, digamos, **liberado pra, pra comunidade**, né. Lá na página da Ufopa, por é, por exemplo, essa resolução vai ser votada... então eles põem pra, **pra que a população em geral, né dê opinião** (Gestora 2).

Destacamos também, como exemplo, o processo de elaboração do Plano de Cultura da universidade:

Em consulta popular, com participação da comunidade interna e externa à Ufopa, foi possível sistematizar o que a comunidade espera para a área cultural da Universidade e região, formular os desafios e as oportunidades, as diretrizes e as prioridades do **Plano de Cultura (2015-2017)** (Ufopa, 2015b, p. 65, grifos nossos).

No entanto, segundo a Gestora 2, há pouca contribuição por parte da comunidade:

nós colocamos pra consulta pública, um documento. Então qualquer pessoa, sendo da universidade ou não da universidade, tem a oportunidade de sugerir... questionar... melhorar... perguntar... na, na, na, **sobre uma política** que vai ser apresentada no conselho [...] **mas... a participação é ínfima**. É muito, muito, **muito pequena**, muito pequena a participação. Então usa? Usa. Geralmente é por meio de **consulta pública**, mas a participação é muito pequena (Gestora 2).

Essa constatação da Gestora 2 não pode ser encarada passivamente pela instituição. Diante dessa percepção, é necessário questionar: por que a participação é pequena? A comunidade está tomando conhecimento? Ao analisarmos a transparência, vimos que o acesso às consultas públicas é dificultado. Entretanto, é incoerente chegar a essa conclusão e não estimular a participação (Paro, 2016). Dessa forma, é necessário problematizar essa falta de participação e formular estratégias de enfrentamento.

Para se concretizar como instrumento de participação democrática, é necessário ampliar a divulgação das consultas e estimular as contribuições, bem como instituir mecanismos que garantam que essas contribuições serão consideradas nas discussões durante o processo decisório. Caso contrário, configuram mecanismos de participação aparente.

Os dados também mostraram que a audiência pública passou a ser utilizada como um mecanismo para envolver a comunidade interna e externa na elaboração do Plano de Desenvolvimento Institucional. Quanto ao PDI 2012-2016, o texto afirma que:

Todo o processo de **elaboração do PDI foi realizado de forma participativa**, com **debates intensos** e com a participação de lideranças e membros da comunidade acadêmica, permanecendo a mesma metodologia para o aditamento (Ufopa, 2015b, p. 27, grifos nossos).

Embora o plano mencione que houve a participação coletiva na sua elaboração, no Relatório de avaliação do PDI 2012-2016, consta a realização de seminários: “Objetivo Estratégico: Integrar as Ações de Planejamento e Aprimorar a Gestão Estratégica. **Resultados: Realizar seminários para construção participativa do PDI e PPI**” (Ufopa, 2016, grifos

nossos). Nesse mesmo documento, é apresentada a necessidade de maior participação: “Algumas considerações foram apontadas pela comunidade, tais como: “[...] **envolver a participação de toda a sociedade na elaboração do novo PDI com vigência de 2017 a 2021**” (Ufopa, 2016), indicando a não efetividade da participação coletiva na elaboração do planejamento da instituição.

Como reflexo disso, na elaboração do PDI posterior (2019-2023) houve um esforço maior para envolver a comunidade, o documento afirma que:

No processo de **construção deste documento**, cerca de **400 servidores, estudantes e comunidade em geral foram envolvidos e participaram** ativamente da elaboração do texto **em reuniões, pela internet e em diversos outros espaços de discussões** que foram criados especificamente para o PDI (Ufopa, 2019b, p. 225, grifos nossos).

Mas foi no processo de construção do PDI vigente (2024-2031) que, além da disponibilização da minuta para consulta pública, a instituição passou a realizar audiências públicas nos municípios em que tem *campus*: “Após a etapa de elaboração, passou-se para a etapa de revisão do documento, contando para tal com análise pela assessoria técnica, **audiências públicas e consulta pública**” (Ufopa, 2024a, p. 17, grifos nossos).

De acordo com a Gestora 1, esses mecanismos ajudam no estreitamento da relação com a comunidade:

temos... o PDI, né, que é o nosso... projeto de desenvolvimento institucional, e **ele é amplamente discutido entre a comunidade interna, e a externa**. Né, então a gente faz, é... principalmente pra cursos novos, né. A gente faz é... é **reuniões dos municípios**, né. A gente **faz audiências públicas**, né. Então eu vejo como uma forma de **interação direta com a comunidade** (Gestora 1).

Dessa maneira, a audiência pública também se destaca pela sua potencialidade enquanto instrumento de participação. Entretanto, nas memórias de reunião das audiências públicas realização dos municípios (Ufopa, 2023e), notamos que essas audiências não foram feitas no momento inicial para coletar propostas à elaboração da minuta, mas sim para apresentação da minuta do PDI, além de ouvir a comunidade local a respeito. Ainda, nas vezes em que é possível observar registro de falas de estudantes, egressos da Ufopa ou secundaristas (audiências de Oriximiná, Juruti e Monte Alegre), as proposições feitas foram recebidas com esclarecimentos, não há evidências de que foram realmente consideradas. Isso indica que as audiências são usadas para legitimar metodologia de elaboração do PDI, em vez de permitir que as pessoas realmente participem de forma democrática, contribuindo efetivamente nas decisões sobre os rumos da instituição.

Resultado semelhante foi encontrado por Amaral (2017) sobre a elaboração dos PDIs da UFPA. A autora notou que o discurso oficial sustenta a ideia de que PDI é construído coletivamente. Na realidade, foi observada a participação de todos os diretores e coordenadores, porém a estudiosa não considera que “essas pessoas que participaram consigam representar de fato todas as corporações e categorias de servidores (professores e/ou técnico-administrativos)” (Amaral, 2017, p. 131).

É importante questionar: quem são as pessoas que participaram das audiências e contribuíram nas consultas para a elaboração do planejamento institucional? Que grupos e interesses representam? Os usuários, especialmente oriundos da classe trabalhadora (alunos, professores, técnico-administrativos e entidades representativas dos interesses dos trabalhadores), têm contribuído? Eles têm tomado conhecimento da possibilidade de participação no planejamento? São incentivados e a eles são dadas condições de participar? Estes são questionamentos que precisam ser considerados pela instituição no processo de construção do planejamento institucional.

Consultas e audiências públicas, em especial para a elaboração do Plano de Desenvolvimento Institucional, à semelhança dos órgãos colegiados, das eleições para diretores e dos conselhos, consistem em oportunidades de participação da comunidade. Eles possibilitam a eliminação da passividade, omissão ou ausência nas decisões, mas, no contexto do planejamento estratégico, são usadas para dar legitimidade à construção da cultura organizacional gerencialista (Araújo; Castro, 2011).

4.2.3.1.2 Fóruns de discussão

Os PDI 2019-2023 e 2024-2031 reconhecem em seus discursos os fóruns como instâncias que contribuem para a participação:

os **fóruns de discussão** sobre as diferentes áreas e perspectivas de atuação institucional – tais como o **Fórum Interno de Graduação**, o **Fórum de Ações Afirmativas e de Assistência Estudantil**, entre outros – **objetivam oportunizar debates** ampliados sobre temas de interesse da comunidade acadêmica. Nesses eventos, **a comunidade pode participar da proposição de ações** de melhoria da Universidade, considerando, entre as análises e informações em debate, os resultados das avaliações internas e externas (Ufopa, 2024a, p. 89, grifos nossos).

Desde 2018, a Ufopa passou a contar com a instalação do Fórum Interno de Ensino de Graduação, criado pela Resolução 183/2017 e alterado pelas Resoluções 259/2018 e 300/2019. Seu regimento estabelece como objetivos a assessoria a gestores que lidam diretamente com questões relacionadas ao ensino:

Artigo 2º O Fórum Interno de Ensino de Graduação tem natureza consultiva e propositiva para **assessoramento do pró-reitor de Ensino de Graduação, dos diretores das unidades acadêmicas, dos diretores dos campi, dos coordenadores dos cursos de graduação e da Administração Superior**. (Redação dada pela Resolução nº 259/2018-Consepe)

Art. 3º O Fórum Interno de Ensino de Graduação tem como objetivos:

- I - **assessorar os gestores** elencados no Art. 2º, contribuindo para o acompanhamento, encaminhamento de proposições e avaliação da implementação das políticas de ensino de Graduação;
- II - promover a **troca de experiências** entre os membros integrantes do Fórum;
- III - articular ações conjuntas com os demais Fóruns da UFOPA;
- IV – **Propor questões** relacionadas às políticas de ensino e avaliação institucionais. (Ufopa, 2017b).

Dessa forma, esse fórum prevê a possibilidade de as propostas serem consideradas nas decisões desses gestores. Entretanto, não há a previsão de os encaminhamentos realizados nesse fórum serem considerados nos Conselhos Superiores.

A partir de 2019, a Ufopa passou a realizar também o Fórum Integrado de Ações Afirmativas e de Assistência Estudantil, criado pela Resolução 299/2019. Entre seus objetivos destacamos:

- I. Assessorar os Gestores da Ufopa no acompanhamento e encaminhamento de **proposições para o planejamento, a elaboração, a implementação e a avaliação** das Políticas de Ações Afirmativas e de Assistência Estudantil no âmbito da Ufopa;
- II. Promover **debates, diálogos, rodas de conversas e círculos de paz** em defesa dos direitos individuais e coletivos;
- IV. **Encaminhar propostas e estratégias** para o aperfeiçoamento e desenvolvimento das Políticas de Ações Afirmativas e de Assistência Estudantil da Ufopa” (Ufopa, 2019e, Art. 4º).

Ainda, em seu regimento, consta que “As decisões do Fórum poderão transformar-se em deliberações dos Conselhos Superiores da Ufopa” (Ufopa, 2019e, Art. 2º, Parágrafo único). Dessa forma, o Fórum Integrado de Ações Afirmativas e de Assistência Estudantil pode constituir-se instrumento de ampliação da participação democrática nas instâncias superiores deliberativas.

Diante disso, analisamos que esses dois fóruns, por estarem formalmente articulados com instâncias decisórias da universidade, têm a potencialidade de se tornar importantes mecanismos de ruptura com as relações centralizadas e hierarquizadas (Silva, 2011), já evidenciadas em nosso estudo. Com isso, urge o desafio de se instalar mais fóruns na universidade, pertinentes a outros assuntos de interesse da comunidade acadêmica, articulados com os Conselhos Superiores e outras instâncias de decisão, a fim de criar mais espaços que propiciem a participação.

Entretanto, os dados coletados não nos permitem afirmar se essa potencialidade se efetiva, fazendo-se necessária a realização de mais estudos que investiguem a real contribuição desses e outros fóruns para a ampliação da participação na universidade e analisem se o que é previsto nos documentos é realmente praticado.

4.2.3.1.3 Eleição para membros dos Conselhos Superiores

Nem todos os membros dos Conselhos Superiores são eleitos. Além da consulta pública para a Reitoria, há eleição somente para representantes das categorias docente, discente e técnico-administrativa e para direção de institutos e dos *campi* fora da sede. As sete Pró-Reitorias e a Superintendência de Infraestrutura não são eleitas, ingressam no Consun por indicação da Reitoria e têm direito a voto. Considerando o total de 47 votantes, os membros não eleitos representam 17% dos votos.

O Docente 2 ressalta a importância de membros eleitos no Consun:

é diferente dos cargos de, de **diretores de instituto**, que normalmente, embora sejam cargos, sejam cargos eleitos e na verdade **são cargos eleitos**, então eles adquiriram o direito pra tá ali. **Não são cargos indicados**, não são comissionados, mas esses também são muito importantes pra discussão, então diretores de *campus* e diretores de... institutos são... são... é, **pendem**, digamos assim, pra a... a... **pra contribuir nas discussões** [...] não que **os outros** [indicados pela Reitoria] não sejam livres, mas é **a gente percebe que eles não... não questionam muito nada**, entendeu, eles **são bem passivos assim à frente as orientações da Reitoria** (Docente 2).

A partir dessa fala, é possível compreender que os diretores, por serem eleitos pela comunidade acadêmica de seu instituto ou *campus*, podem a questionar a Reitoria, haja vista estarem representando os interesses de suas unidades acadêmicas. Já os membros indicados não questionam, porque representam a Reitoria.

Dado o quantitativo de pessoas que fazem parte da universidade, é importante que sejam eleitos representantes para as instâncias deliberativas, a fim de viabilizar as decisões tempestivamente. Conforme vimos, a eleição para órgãos colegiados (Araújo; Castro, 2011) e a eleição de diretores (Silva, 2011) são oportunidades de participação da comunidade. Entretanto, a composição das instâncias colegiadas de deliberação precisa refletir a escolha da comunidade acadêmica, o que não ocorre com a presença de membros indicados pela Reitoria. Dessa forma, faz-se necessário rever a presença de membros não eleitos para que o caráter democrático dos Conselhos Superiores deixe de ser uma potencialidade e se torne efetivo, enquanto instância representativa da comunidade acadêmica.

4.2.3.1.4 Debate de opiniões conflitantes

A existência de divergências de opiniões e debates no Consun é percebida pelos entrevistados como positiva para o processo democrático:

Olha, a gente sabe que... dentro desse... desse contexto universitário, a política, ela é sim muito envolvida. No entanto, **dentro do conselho**, é... a gente vê aquele **povo que é... é favorável ao governo, o povo que não é favorável**, que é contrário, né, então, **por muitas vezes nós já tivemos discussões bem... acaloradas** dentro do conselho. É... e **sempre tem uma oposição**, sempre, nunca é uma coisa unânime. E isso eu **acho que é muito positivo**. [...] embora... tenha as vezes em que você é... é tentada a ser levada a tomar uma decisão de acordo com o governo, sempre tem uma oposição. Então **tem esse choque de discussões e tem um, uma votação final**, que é feita de uma maneira democrática (Docente 1).

decisão democrática não significa dizer que a decisão agradou (risos). Mas é democrática nesse sentido. **Foi discutido... foi votado... povo brigou... se descabelou... mas se chega a uma conclusão** (Gestora 2).

A existência do conflito de ideias nos Conselhos Superiores e a percepção disso como algo positivo se aproximam do que foi observado por Almeida (2014), que realizou entrevistas com gestores UFBA e constatou que a gestão dos interesses conflitantes de diversos sujeitos é o princípio orientador, evidenciando a preocupação em conciliar interesses distintos, por vezes divergentes do todo.

Os conflitos são relevantes para a gestão democrática porque possibilitam a expressão da pluralidade de interesses (Santos, 2017), promovendo o confronto de ideias e a busca por soluções que atendem ao bem comum (Paro, 2016). A ausência de conflito pode indicar uma homogeneidade imposta, refletindo a despolitização da gestão incentivada pelo Clad (1999). Assim, na contramão da racionalidade neoliberal, o conflito pode contribuir para a necessária problematização de práticas institucionais, desvelando contradições e impulsionando avanços na construção de uma gestão efetivamente democrática, portanto, deve ser incentivado.

4.2.3.1.5 Estrutura da sala de reuniões

Apesar de a sala de reuniões dos Conselhos Superiores apresentar limitações quanto ao tamanho, questão já analisada, a fala dos entrevistados evidencia a estrutura do espaço como um condicionante interno material que favorece a participação. Há a percepção de que a sala

oferece conforto e recursos materiais necessários à participação (microfones em quantidade suficiente, cadeiras confortáveis, ar-condicionado):

A sala é confortável, né. Todas. A cada, a cada duas três pessoas tem microfone, né, então, puxa! Assim, não é... precisa gritar lá... tem microfone, as cadeiras são confortáveis... o ar-condicionado é ótimo (Gestora 1)

É... e a sala de reunião do, do conselho, é uma sala toda equipada. Ela tem câmeras e tem os microfones, exatamente porque ela é transmitida também (Docente 1)

Esse dado é importante porque reforça que, sem financiamento público suficiente, a gestão democrática da educação fica prejudicada. Até mesmo no que tange à participação dos conselheiros nas instâncias deliberativas da universidade, são necessários recursos para o investimento em infraestrutura e mobiliário adequados, haja vista que não basta a garantia formal de participação, é necessário ofertar condições materiais que propiciem a participação (Paro, 2016). Nesse contexto, o corte de gastos se materializa como um motor da deterioração da gestão democrática, que faz parte do projeto neoliberal de subfinanciamento das áreas sociais em favor da acumulação capitalista.

Isso corrobora o que foi apontado por autores como Castro e Santos (2021), que compreendem a austeridade como uma estratégia de expansão do capital, já que tem a finalidade de superar suas contradições ao exigir o subfinanciamento de diversas áreas do setor público, provocando seu sucateamento. E vai ao encontro do que afirma Seki (2022) sobre o sucateamento das instituições de ensino superior públicas consistir numa estratégia para quebrar a sua qualidade socialmente referenciada, com as quais é difícil o setor privado-mercantil concorrer.

Partindo desse entendimento, a gestão democrática na educação está intrinsecamente ligada ao financiamento público, pois sem recursos adequados não há condições materiais para viabilizar, entre outras coisas, a participação nas decisões. Nesse sentido, a oferta de estrutura adequada para os espaços de diálogo e de deliberação vai à contramão do que orienta a racionalidade neoliberal e, por isso, precisa ser fortalecida. Entretanto, isso representa um desafio em tempos de cortes de gastos recorrentes.

4.2.3.1.6 Condições iguais de participação quanto à modalidade da reunião

O Regimento Interno dos Conselhos Superiores e Comunitário estabelece a possibilidade de as reuniões ocorrerem em três modalidades, presencial, semipresencial e virtual:

Art. 131. As reuniões dos Conselhos Superiores e de suas Câmaras, além de **exclusivamente presenciais**, poderão ter o formato:

I - **Semipresencial**, quando alguns(mas) conselheiros(as) participarem e votarem presencialmente, no local físico da realização da reunião, e outros(as) conselheiros(as) o fizerem a distância, nos termos dos §§ 1º e 2º, deste artigo; ou

II - **Virtual**, quando os(as) conselheiros(as) participarem e votarem exclusivamente a distância, nos termos dos §§ 1º e 2º, deste artigo, caso em que a reunião não será realizada em nenhum local físico (Ufopa, 2021c).

A partir da fala dos entrevistados, foi possível compreender que as reuniões ordinárias ocorrem sempre na modalidade exclusivamente presencial na sala de reuniões dos Conselhos Superiores, localizada em Santarém, e as reuniões extraordinárias são realizadas comumente no formato virtual. Já as reuniões semipresenciais não têm sido mais realizadas, a fim de garantir a igualdade de condições de participação entre os membros da sede e dos demais *campi* da universidade. Os participantes de fora da sede demonstraram o quão prejudicial para eles é o formato semipresencial:

essa foi uma solicitação que **os *campi* pediram** para que não fosse feita, **só fosse feita a reunião híbrida em último caso**, porque o que que acontece... quando... a reunião, ela é híbrida, é... quando eles estão na sala, eles conseguem conversar e chegar a um consenso, mas **quem não está ali não consegue entender tão bem** (Docente 1)

É horrível pra nós essa forma híbrida, porque **nós não escutamos o que é discutido lá**. A pessoa vai ter que pegar o microfone para qualquer coisa e às vezes a pessoa não pega, né, ela fala assim, ah, com um colega do lado e **a gente não escuta e... às vezes cai...** então a gente perde o que foi falado e não se para... porque tá sendo uma reunião presencial, né [...] Então nós não gostamos e... **sugerimos que não sejam realizadas reuniões da forma**, quando forem necessário uma reunião online, **que ela seja totalmente online**, com todos os membros... das cadeiras, entram no sistema e todos estão online, **ninguém tá na sala reunido com os outros** [...]. Então, assim daí, ah, beleza, e **se caiu a ligação caiu meio que pra todo mundo...** Se caiu lá na... na sede, aí todo mundo para a discussão e volta, né (Gestora 1).

Essa mudança, referente à realização de reuniões extraordinárias na modalidade virtual, em vez de semipresencial (híbrido), mostra uma preocupação com a igualdade das condições de participação, especialmente para representantes dos *campi* fora da sede. Essa atenção é algo que favorece a construção da participação democrática, uma vez que esta requer que todos tenham igualdade de oportunidades (Araújo; Castro, 2011) e acesso a condições objetivas que delineiam práticas e relações democráticas na instituição de ensino (Paro, 2016). Por essa razão, essa preocupação deve ser permanente e estendida a outros aspectos, para além do formato da reunião, a fim de combater as desigualdades que limitam a participação, como a centralização de poder.

4.2.3.2 *Interação com stakeholders e parceria com outros setores da sociedade*

Dos dados emergiram dois mecanismos cujas determinações se alinham ao gerencialismo: o Conselho Comunitário e as parcerias a partir do empreendedorismo e da participação na execução. Apesar de formalmente existir um conselho consultivo de interação com a comunidade externa, sua composição não garante a representatividade da diversidade de grupos de interesse presentes na região, principalmente os historicamente marginalizados. Além disso, as parcerias realizadas via iniciativas empreendedoras e a partir de oportunidades de participação na execução de ações da universidade, embora citadas como estratégias de promoção da interação e do diálogo, ao envolverem outros setores da sociedade na universidade, promovem uma participação aparente, materializando a concepção gerencialista de participação. Dessa forma, são elementos que não contribuem para o debate crítico e ampliação das possibilidades de participação nas decisões.

4.2.3.2.1 Conselho Comunitário

O Conselho Comunitário (Consecom) é um conselho consultivo, e não deliberativo, ele é designado como um órgão de interação com a comunidade externa. O Regimento Geral estabelece que os membros desse conselho são indicados por entidades representativas de diversos setores da sociedade civil, como movimentos sociais, empresários e trabalhadores, e posteriormente escolhidos pelo Consun:

Art. 79. **O Consecom é o órgão de interação da Ufopa com a comunidade externa**, de caráter **opinativo e consultivo**, autônomo, independente e democrático.

§ 1º Os representantes da comunidade local **serão escolhidos**, com os respectivos suplentes, **pelo Consun, dentre os nomes** indicados por entidades representativas **dos campos cultural, científico, empresarial, trabalhista e dos movimentos sociais**, legalmente constituídos (Ufopa, 2014b, p. 32, grifos nossos).

Os entrevistados, no entanto, descreveram dificuldades práticas na mobilização e envolvimento desses representantes:

É... um dos conselhos... que a universidade tem é o Conselho Comunitário, né, que envolve representantes da sociedade civil... empresários... da... dos movimentos sociais... É, **só que isso... é muito pouco efetivo, né, a universidade tem dificuldade de trazer esses representantes**. Né, pra... pra essa... pra essas reuniões (Docente 2).

Apesar de a instituição oportunizar o espaço de articulação com a comunidade externa, em resposta ao que é estabelecido na LDB (Brasil, 1996, Art. 12, inciso VI), a ausência dos membros do Consecom nas reuniões indica o esvaziamento de seu caráter democrático.

Ainda, conforme a Decisão do Consun nº 71, de 07 de dezembro de 2022, o Consecom tem a seguinte composição:

- I - Reitora: Aldenize Ruela Xavier;
- II - Vice-Reitora: Solange Helena Ximenes Rocha;
- III - 1 (um) representante de entidades de trabalhadores rurais: Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Santarém – STTR;
- IV - **1 (um) representante de entidades de trabalhadores urbanos:** Serviço Social do Comércio – Sesc;
- V - 1 (um) representante de entidades educacionais de ensino superior: Instituto Federal do Pará – IFPA;
- VI - 1 (um) representante de instituições educacionais da educação básica: União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – Undime;
- VII - 3 (três) representantes governamentais, sendo:
 - a) 1 (um) do município sede da Ufopa: Prefeitura Municipal de Santarém;
 - b) 1 (um) de prefeituras da área de abrangência da Ufopa: Secretaria de Educação de Alenquer;
 - c) 1 (um) da Secretaria de Estado de Educação do Pará: 5ª Unidade Regional de Educação – 5ª URE.
- VIII - 3 (três) representantes parlamentares, sendo:
 - a) 1 (um) da Assembleia Legislativa do Estado do Pará: Assembleia Legislativa do Pará – Alepa;
 - b) 1 (um) da Câmara de Vereadores do município sede da Ufopa: Câmara de Vereadores de Santarém;
 - c) 1 (um) das Câmaras de Vereadores dos municípios de área de abrangência da Ufopa: Câmara de Vereadores de Monte Alegre;
- IX - 1 (um) representante de entidade empresarial: Associação Comercial e Empresarial de Santarém – ACES;
- X - **1 (um) representante de entidade de estudantes secundaristas:** União dos Estudantes de Ensino Superior de Santarém – UES;
- XI - 1 (um) representante de sindicato de trabalhadores da educação básica: Sindicato dos Profissionais de Educação de Santarém – Sinprosan;
- XII - 1 (um) representante de sindicato de trabalhadores da educação superior: Seção Sindical dos Docentes da Ufopa – Sindufopa;
- XIII - Representação do Consun, composta por 3 (três) conselheiros(as), sendo: 1 (um) Docente, 1 (um) Técnico-administrativo e 1 (um) Discente: A serem definidos em próxima reunião ordinária do Consun (Ufopa, 2022c).

É importante contrastar o rol de membros do Consecom com o que afirma o PDI 2024-2031 sobre a diversidade presente na região:

A Universidade, por diversos meios, apoia políticas públicas voltadas para a inclusão social, a preservação da biodiversidade, a **valorização das identidades e das culturas locais e a integração de populações historicamente marginalizadas, como indígenas, quilombolas e ribeirinhas**. Além disso, a Ufopa mantém um **diálogo permanente com os diferentes atores sociais**, públicos e privados, para aprimorar e inovar em suas políticas acadêmicas, de acesso, de assistência estudantil e administrativa (Ufopa, 2024a, p. 21, grifos nossos).

Diante disso, a composição do Conselho Comunitário nos suscita alguns questionamentos: por que o Serviço Social do Comércio (Sesc) está como representante de entidades de trabalhadores urbanos? O Sesc não é uma entidade que represente os interesses e lute pelos direitos dos trabalhadores urbanos, como um sindicato, pois provê serviços sociais sem contestar as condições de exploração dos trabalhadores. Também chama atenção a

representação dos estudantes secundaristas (ensino médio) ser feita pela União dos Estudantes de Ensino Superior de Santarém (UES), demonstrando um descompromisso da instituição em garantir a representatividade ao excluir os sujeitos diretamente interessados. Isso pode constituir-se uma estratégia de contenção de conflitos, ao negar a ocupação desse espaço às entidades representativas da luta dos trabalhadores urbanos e estudantes secundaristas e desconsiderar seus interesses nas decisões da universidade pública, que forma trabalhadores e recebe estudantes oriundos do ensino médio.

Nesse mesmo sentido, questionamos também a falta de representantes que contemplem a diversidade da região, reconhecida no PDI, tais como entidades representativas das populações indígenas, quilombolas e ribeirinhas, bem como das pessoas com deficiência e demais entidades que possam refletir a diversidade da comunidade externa. Contrariando o discurso institucional, a composição atual do Consecom invisibiliza as identidades e culturas das populações historicamente marginalizadas que vivem na região.

O Consun, ao definir os membros do Consecom, materializa formas de controle dos antagonismos sociais, provenientes de entidades que não estão subordinadas aos interesses do capital (Mészáros, 2011), como os sindicatos e os movimentos estudantil, indígena e quilombola. Ainda que tenha em sua composição dois representantes de sindicatos (de trabalhadores da educação básica e da educação superior), esse quantitativo também é questionável diante da garantia de 6 (seis) assentos para autoridades políticas. A composição atual do Consecom privilegia a presença de autoridades políticas, em vez de ampliar a participação de sindicatos ou movimentos sociais, mais ligados às demandas concretas dos trabalhadores, estudantes e grupos historicamente marginalizados. Essa composição se articula com o contexto da crise estrutural do capital, visto que a universidade, ao restringir o diálogo com a comunidade, pode favorecer a hegemonia de interesses alinhados ao capital e sua busca contínua por acumulação, intensificada pela crise, que podem se tornar predominantes nas decisões institucionais.

Dessa forma, o Consecom expressa a noção de *stakeholders* (partes interessadas), presente nos documentos de organismos internacionais disseminadores na racionalidade neoliberal (OCDE, 2008; Unesco, 2009), conceito este que compõe o arcabouço teórico-metodológico da governança corporativa (Borges; Serrão, 2005; IBGC, 2009, 2023) e foi incorporado pela governança pública (Matias-Pereira, 2014; Secchi, 2009). Tal como na configuração dos *stakeholders*, o Consecom envolve agentes do Estado e do setor privado, visando soluções de problemas (Secchi, 2009), pertinentes à atuação da universidade e à sua

relação com a comunidade externa. Com isso, transmite a ideia de promoção da participação, mas é ilusória (Sayago, 2008).

Apesar de o Conselho Comunitário parecer um espaço de ampliação da participação democrática, por envolver diversos segmentos da sociedade, em sua essência corresponde à concepção gerencialista, em que a participação não é efetiva. Esse resultado se assemelha ao de Farias (2005), que, em entrevista com o reitor, nove diretores das faculdades que constituem a Universidade de Pernambuco e o Secretário de Ciência e Tecnologia de Pernambuco, constatou que, apesar de os diretores entrevistados destacarem uma abordagem orientada pela gestão democrática, os métodos empregados para implementá-la têm características gerencialistas.

Assim, analisamos que a configuração do Consecom busca uma aparência de participação enquanto mantém as estruturas de poder. Para ir em busca de materializar seu potencial democrático, a Ufopa precisa expressar concretamente a presença da diversidade da comunidade externa no Conselho Comunitário, reconhecendo sua capacidade de defender os direitos dos cidadãos (Paro, 2016), e garantir que os encaminhamentos sejam levados aos Conselhos Superiores deliberativos, expandindo, assim, os espaços de influência da comunidade nas decisões (Macedo, 2008).

4.2.3.2.2 Parcerias a partir do empreendedorismo e da participação na execução

Os três PDIs da Ufopa, de forma reiterada, têm expressado em seus discursos compromissos emancipatórios. A articulação com comunidades tradicionais e a sociedade civil é mencionada como elemento principal. Como exemplo, trazemos o seguinte excerto do PDI 2024-2031:

A Ufopa atuará como um elo entre os diversos setores sociais, buscando estratégias de construção e produção de conhecimento que **visem à transformação social e à emancipação dos sujeitos** envolvidos. Para isso, a Ufopa **manterá constante diálogo** e atuará de forma coordenada e em conjunto com **comunidades tradicionais, sociedade civil organizada**, organizações governamentais e não governamentais, empresas privadas e instituições de ensino e pesquisa nacionais e internacionais (Ufopa, 2024a, p. 32, grifos nossos).

Desde o PDI 2012-2016, as ações estratégicas definidas para a promoção dessa interação revelam o foco em parcerias entre a instituição e outros setores da sociedade por meio do empreendedorismo:

OBJETIVO ESTRATÉGICO: Promover maior **interação com empresas e comunidades**. **O QUE FOI FEITO:** Acordo de cooperação Ufopa-Eletronorte e **negociações com Alcoa**; Organização da Semana Nacional de Ciência e Tecnologia 2015; **Incentivos a Empresas Juniores**; Fundação de Integração Amazônica -FIAM;

Articular e promover a implantação de um **Projeto de Empreendedorismo Social** - Projeto Fábrica de Sabão/Vela (Prefeitura/Ufopa); **Programa de Incubação de Empresas** -PIE/UFOPA; Criação, em 2014, da Coordenação de Articulação e Difusão da Extensão, vinculada à Diretoria de Extensão da Procce; Instituição do Plano de Cultura da Ufopa; **Diálogo com empresas para apoio à realização de atividades de extensão** na Ufopa; Apoio a projetos de extensão desenvolvidos em integração com a sociedade (Ufopa, 2016, extraído do Quadro 19 do Relatório de avaliação do PDI 2012-2016).

Como podemos ver, para alcançar o objetivo de “Promover maior interação com empresas e comunidades”, foram realizadas 10 (dez) ações, das quais 5 (cinco) são explicitamente focadas no empreendedorismo, incluída a parceria com o setor empresarial privado. Das demais ações. Essas ações, ao focarem na cultura empreendedora, podem inibir o posicionamento crítico ao sistema capitalista, gerador dos reais problemas que ameaçam a subsistência da universidade pública.

Já no Relatório de avaliação do PDI 2019-2023 consta:

Objetivo: **Intensificar as relações da Universidade com a sociedade civil** e organizações públicas e privadas. Iniciativas estratégicas: IE32 **Estimular e fortalecer a atuação do Consecom** (Iniciativa Alcançada completamente); IE33 **Realizar o fórum integrado** entre ensino, pesquisa e extensão com a comunidade (Iniciativa Parcialmente Alcançada); IE34 Ampliar a participação da sociedade civil e organizações públicas e privadas em eventos acadêmicos realizados na Universidade, em especial nas ações da Jornada Acadêmica da Ufopa (Iniciativa Alcançada completamente); [...] IE 36 Fortalecer e ampliar a relação Universidade-Comunidade, como parceiros na resolução de demandas sociais (Iniciativa Alcançada completamente). (Ufopa, 2023d, p. 27, grifos nossos, extraído do Quadro 3).

Observamos que, no PDI 2019-2023, houve um esforço de estabelecer entre as iniciativas estratégicas algumas mais direcionadas para o fortalecimento de espaços de discussão, como fóruns e o Conselho Comunitário. Entretanto, isso não teve continuidade no PDI vigente. Do Plano de Metas do PDI 2024-2031, destacamos objetivos e respectivos resultados-chave e metas que fazem referência ao diálogo com a sociedade, a saber, os objetivos: OE-RS-02, OE-RS-03 e OE-PI-04.

O objetivo OE-RS-02 tem como resultados-chave (RC-RS) e metas (M-RS):

OE-RS-02 Reconhecer e promover saberes tradicionais e artísticos **em diálogo com a sociedade**.

RC-RS-2.1 Implementação do **fomento à pesquisa em arte e cultura** e do diálogo com diversos saberes culturais.

RC-RS-2.2 **Integração** dos Mestres e Mestras de Saberes Tradicionais **nas Ações** de Ensino, Pesquisa e Extensão da Universidade.

RC-RS-2.3 **Integração** dos saberes tradicionais **nas Ações** de Ensino, Pesquisa e Extensão da Universidade.

RC-RS-2.4 Desenvolvimento de mecanismos de consulta e proteção dos saberes tradicionais **integrados nas ações** da Universidade.

RC-RS-2.5 Fomento de **produtos e publicações em línguas indígenas**.

RC-RS-2.6 Ampliação de **parcerias com diferentes comunidades tradicionais por meio de planejamento** e ações em conjunto (Ufopa, 2024j, p. 10, grifos nossos).

M-RS.2.1 **% de recursos executados** em projetos de extensão de arte e cultura.

M-RS.2.2 **Número de ações** para promoção dos saberes tradicionais integrados (Ufopa, 2024j, p. 18, grifos nossos).

Os cinco primeiros resultados-chave do objetivo OE-RS-02 mencionam de forma reiterada expressões que remetem a uma participação da sociedade somente na execução (fomento à pesquisa, integração nas ações, produtos e publicações em línguas indígenas). O único resultado-chave cuja redação remete à participação nas decisões é o **RC-RS-2.6**, que prevê a realização do planejamento em conjunto com as comunidades tradicionais. Entretanto, para este não há meta definida. E todas as metas desse objetivo são quantitativas (recursos executados e números de ações realizadas), que, ao serem atingidas, não expressam a efetivação do diálogo com a sociedade.

Os resultados-chave (RC-RS) e as metas (M-RS) do objetivo OE-RS-03 são:

OE-RS-03 Promover e desenvolver saberes científicos e tecnológicos **em diálogo com a sociedade**.

RC-RS-3.1 Expansão e fortalecimento da Editora da Ufopa com fomento para publicações desenvolvidas pela comunidade acadêmica.

RC-RS-3.2 Aumento da produção científica qualificada com a participação de alunos de graduação e pós-graduação.

RC-RS-3.3 Incentivo a formação de recursos humanos qualificados na graduação e pós-graduação para promoção do desenvolvimento regional.

RC-RS-3.4 Incentivo aos projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação que tenham como resultados o desenvolvimento regional pela formação de recursos humanos e desenvolvimento de produtos em áreas estratégicas.

RC-RS-3.5 Direcionar a captação de recursos financeiros oriundos de agências e órgãos de fomento para projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação em áreas estratégicas.

RC-RS-3.6 Incentivar e proteger produtos desenvolvidos e passíveis de propriedade intelectual oriundos de projetos de pesquisa e inovação que gerem benefício à sociedade.

RC-RS-3.7 Fortalecimento do papel estratégico da Ufopa em relação ao desenvolvimento do Pará e da região norte, através de programas e projetos de pesquisa e extensão.

RC-RS-3.8 **Aumento das parcerias com setor produtivo** para a elaboração e inovação das ferramentas tecnológicas, focadas no desenvolvimento sócio-sustentável (Ufopa, 2024j, p. 10, grifos nossos)

M-RS.3.1 Número de Convênios/ternos com Foco no Desenvolvimento Regional de Cooperação Vigentes.

M-RS.3.2 Número de Parcerias-Convênios-Termos de Cooperação Vigentes com Foco em Pesquisa e Desenvolvimento.

M-RS.3.3 Número de Patentes Vigentes.

M-RS.3.4 Percentual de Patentes Licenciadas.

M-RS.3.5 Número de Pedidos de Registro de Propriedade Intelectual.

M-RS.3.6 Número de Ações para divulgação e implementação da cultura de inovação na Instituição e na Região.

M-RS.3.7 Número de Programas para divulgação e implementação da cultura de inovação na Instituição e na Região.

- M-RS.3.8 **Número de Parcerias Firmadas** para implementação da cultura de inovação na Instituição e na Região.
- M-RS.3.9 Número de Acordos de Cooperação Técnica Firmadas para divulgação e implementação da cultura de inovação na Instituição.
- M-RS.3.10 Número de ambientes promotores de inovação na Instituição (Ufopa, 2024j, p. 18, grifos nossos)

Da mesma forma, o OE-RS-03 também busca promover o diálogo com a sociedade e, para isso, traz resultados-chave e metas restritas à execução, com destaque para o resultado-chave RC-RS-3.8, que concretiza parcerias público-privadas.

O objetivo OE-PI-04 apresenta como resultados-chave (RC-PI) e metas (M-PI):

- OE-PI-04 Promover a cultura regional e as ações **em diálogo com a sociedade**.
- RC-PI-4.1 **Integralização da extensão** nos currículos nos cursos de graduação, segundo normativas do Conselho Nacional de Educação (CNE).
- RC-PI-4.2 **Curricularização da cultura** por meio do reconhecimento das ações de cultura como formativas, do incentivo à criação de componentes curriculares nos cursos e da oferta de disciplinas livres em cultura.
- RC-PI-4.3 Ampliação de equipamentos culturais e espaços físicos próprios em todos os *campi* da Ufopa, pensando estes **espaços como centros irradiadores da produção artística e cultural**, tanto de circulação interna quanto externa, reconhecendo e valorizando a diversidade cultural, étnica e regional brasileira.
- RC-PI-4.4 Ampliação do protagonismo acadêmico e não-acadêmico nas **ações culturais** universitárias.
- RC-PI-4.5 Implementação do fomento à **pesquisa em arte e cultura** e do **diálogo com diversos saberes** culturais, com vistas à promoção do pensamento crítico e reflexivo.
- RC-PI-4.6 Incentivo à oferta de cursos, capacitações e formações em artes e cultura.
- RC-PI-4.7** Ampliação de **parcerias com diferentes setores sociais para planejamento** e discussão de ações em conjunto. (Ufopa, 2024j, p. 11-12, grifos nossos)

- OE-PI-04** - Promover a cultura regional e as ações em diálogo com a sociedade.
- M-PI.4.1 **Número de ações** que promovam a cultura regional em diálogo com a sociedade.
- M-PI.4.2 **% de recursos** alocados à projetos/ações que promovam a cultura regional em diálogo com a sociedade. Ufopa, 2024j, p. 21, grifos nossos)

Esse objetivo também traz no discurso o diálogo com a sociedade, mas seus respectivos resultados-chave e metas estão direcionados somente para a execução (curricularização da extensão e da cultura, produções artísticas e culturais e pesquisa em arte e cultura). O resultado RC-PI-4.7 é o único que prevê parcerias com diferentes setores sociais para planejamento, entretanto, sem o estabelecimento de metas para isso.

Observamos, portanto, que não há compromissos reais com a construção de espaços de debates, que estimulem o embate entre visões conflitantes. Uma gestão democrática é uma gestão compartilhada, baseada no diálogo (Cury, 2002), entretanto, ao envolver a sociedade em diversas ações e não incentivar na mesma medida a construção do debate público sobre os

rumos da universidade, esses objetivos favorecem a construção de uma democracia aparente, haja vista que a concepção de participação subjacente a eles se mostra restrita à execução, alinhada à lógica gerencialista de parcerias entre a instituição de ensino e outros setores da sociedade com o fim de obter melhorias (Adrião, 2006). Eles não refletem um compromisso institucional com a ampliação da participação efetiva, em que, além de envolvimento nas ações, as opiniões possam ser consultadas e consideradas nas tomadas de decisão quanto aos assuntos de cada um desses objetivos, a saber, o reconhecimento e promoção dos saberes tradicionais e artísticos, a promoção e desenvolvimento dos saberes científicos e tecnológicos e a promoção da cultura regional. A participação na execução, nesse caso, se materializa como disfarce para a falta de participação nas decisões (Paro, 2016).

4.2.3.3 *Participação como cumprimento de formalidades*

De um lado, o Estatuto da Ufopa assegura a representação de servidores e discentes nos órgãos consultivos e deliberativos, com direito à voz e voto, e o reconhecimento formal do movimento estudantil:

Art. 81. É assegurada aos **servidores e aos discentes a respectiva representação** em órgãos consultivos e deliberativos da Universidade, **com direito à voz e voto**, em conformidade com a legislação federal pertinente e as normas estatutárias e regimentais.

[...]

Art. 88. A representação discente nos órgãos colegiados dar-se-á por eleição dos seus pares.

Art. 89. O **Diretório Central dos Estudantes é a entidade representativa** do conjunto dos discentes da Universidade. (Ufopa, 2013a, p. 26-27, grifos nossos).

Por outro lado, as falas dos entrevistados revelam a percepção de que alguns representantes são inativos ou despreparados, não assumindo plenamente sua função de defender os interesses das suas categorias:

O que a gente percebe é que **alguns membros** que constituem o... o conselho, principalmente de representantes, às vezes discentes... técnicos... é... ou mesmo docente, às vezes não, **não participam efetivamente**, mas **isso às vezes é mais responsabilidade do próprio conselheiro** do que falta de oportunidade, porque alguns outros representantes também... não tem cargos comissionados, não tem função, eles **são muito ativos** e, e na verdade, **os representantes que não têm cargo eles tem... eles são muito importantes porque ele não tem qualquer compromisso, digamos, com a administração superior**. Então ele tem ampla liberdade pra questionar... pra representar suas categorias... Só que **infelizmente, alguns se elegendem e não assumem verdadeiramente a sua função lá** (Docente 2).

Há a percepção de que o interesse em participar ativamente é restrito a poucos indivíduos, enquanto a maioria se limita a querer informações sobre os resultados das reuniões, sem contribuir com o processo decisório. Mesmo com a criação de grupos de comunicação (como no WhatsApp), a mobilização dos conselheiros é baixa, reforçando a percepção de que muitos não utilizam os espaços disponíveis para levantar questões ou defender suas categorias:

esse interesse pela participação vai muito das pessoas e... e esse... essa quantidade de pessoas ela é bem restrita, sabe... a maioria das pessoas não tem muito interesse em realmente tá participando, elas querem saber dos resultados, do que aconteceu... [...] Logo que eu fui eleito, eu... criei um grupo de... de WhatsApp. Inicialmente a gente convidou os representantes dos técnicos do Consad, que é o que eu faço parte, né, mas depois a gente acaba incluindo todo mundo, o Consad e Consepe. E também colocamos os... os conselheiros suplentes. Então... tá todo mundo ali, mas esse grupo tem pouquíssima interação assim, nunca vi movimentação das pessoas pra... pra digamos, levantar alguma discussão... defender a categoria... (TAE 2).

Conforme vimos em Paro (2016), no que diz respeito à falta de interesse em participar, o compromisso com a democracia requer o questionamento dessa afirmação. Embora o Docente 2 e o TAE 2 tenham atribuídos a responsabilidade pela falta de participação ou de interesse em participar aos próprios conselheiros, a fala da Gestora 2 lança luz sobre isso, ao mencionar que “o conselheiro deve ter estudado a pauta” e que “às vezes mesmo não dá tempo de você ler toda a documentação, dificultando um debate qualificado e produtivo:

Então, o conselheiro vai pra reunião, ou deveria ir, porque de fato, muito, muito sinceramente, a gente percebe que não é isso que acontece, né [...]. Então **o conselheiro deve ter estudado a pauta**, nitidamente às vezes a gente percebe que o conselheiro não estudou a pauta, e às **vezes mesmo não dá tempo** de você ler toda a documentação (Gestora 2).

Em outros momentos da entrevista, respondendo a outros tópicos não diretamente ligados à participação, os conselheiros fizeram vir à tona as razões dessa falta de participação ou falta de interesse em participar: poder de voto desigual entre as categorias, intensificação e extensificação do trabalho, bem como a falta de formação/capacitação dos conselheiros. Além disso, não há ações concretas direcionadas para a garantia da participação efetiva.

Apesar da liberdade para falar nas reuniões, há um descompasso na participação de cada categoria, gerada pela distribuição desequilibrada de poder, já evidenciada anteriormente. Essa desigualdade se configura um condicionante institucional que limita a participação. Conforme Paro (2016), esse tipo de condicionante, que diz respeito à natureza hierárquica na distribuição do poder, cria relações verticais de comando e submissão, em vez de relações horizontais, estas favoráveis à participação democrática.

Além disso, as reuniões têm longa duração e há documentos que precisam ser elaborados, como relatórios e pareceres, por isso os conselheiros se veem, por vezes, obrigados a trabalharem além do horário de expediente, trabalhando durante o deslocamento e levando serviço para casa, havendo assim uma extensificação de seu trabalho:

chegaram dias de **a gente ter que sair de lá da... da Ufopa 1 hora (13h30) e retornar duas e meia (14h30) pra próxima reunião**. Então isso é muito ruim (Docente 1).

aí que, por exemplo, se eu vou pelo celular, se eu vou **em deslocamento**, às vezes, porque se eu tenho, **a reunião às vezes vai até às 20 horas**, né, às vezes acontece isso... **meia-noite já foi reunião**, então **precisa se deslocar para ir pra casa buscar filho** etecetera [...] hoje à tarde, por exemplo, às 3, às 15 horas, eu tenho uma reunião da Câmara de... Pesquisa, eu tava fazendo relatoria eu achei que eu nem ia conseguir terminar antes da, da reunião, **acordei bem cedo, tava cedo no campus porque tinha que terminar uma relatoria** e aí... eu terminei (Gestora 1).

Por que que... **que que seria ruim** num, num, num... **numa reunião presencial? Quando a reunião é muito longa**, quando a reunião é muito longa, porque já aconteceu da reunião **começar de manhã, de 8 horas da manhã, e terminar 9 horas da noite**. Com intervalo pro almoço, né, tem intervalo pro almoço, mas então... quando a reunião é longa, **é muito cansativo...** porque **você não pode deitar na sua cama (risos)...** **Você não pode... É... cortar aqui a tua câmera, né, você tem que está lá...** você tem que... é... participar, você tem que mostrar a cara de bons amigos, então quando a reunião é muito demorada essa é a parte ruim (Gestora 2).

Os processos de intensificação e extensificação do trabalho, além de impactarem a transparência, conforme já analisamos, também interferem na participação dos conselheiros, pois esta se torna um desafio quando estão acumulando as funções dos conselhos com outras tantas próprias de seu cargo. Essa problemática se aprofunda em um contexto de escassez de concurso para admissão de servidores suficientes para atender às demandas da universidade. Tais condições de trabalho corroboram o que é afirmado por Paro (2016), pois são condicionantes internos materiais que impedem a participação.

É importante observar que as únicas participantes que apontaram elementos ligados aos processos de intensificação e extensificação do trabalho foram a Docente 1, a Gestora 1 e a Gestora 2, que comungam do fato de serem professoras. Isso nos leva a inferir que a categoria docente é a que mais sofre os seus efeitos, visto que não os deixam passar despercebidos em suas falas.

Além disso, as falas da Gestora 1 e da Docente 1 trazem elementos que apontam para as causas da falta de participação dos discentes, ao mencionarem o despreparo destes para lidar com as atividades dos Conselhos Superiores:

O que eu vejo um pouco, é... **os alunos ainda, eles não tão preparados para esse tipo de atividade**, então os alunos, eu acredito que eles deveriam se... ahn... posicionar mais, né, falar mais sobre os temas, né. Então, **ou eles têm vergonha... ou eles é, não estão é... aprofundados no tema...** né, porque também **não têm muito tempo de ler os processos...** enfim, né, mas, claro, que a cadeira existe (Gestora 1).

A maioria de que tá ali sempre engajada no conselho **são os técnicos e os docentes, né, que têm maior conhecimento...** ó, por exemplo, eu entrei como conselheira do Consepe... na época, a gente tinha quatro titulares e quatro suplentes. Atualmente **a gente só tem dois titulares.** A gente não tem mais suplente porque **todos os outros colegas desistiram,** sabe? (Discente 1).

Os discentes também estão inseridos na lógica produtivista na sua rotina de estudos, fazendo com que também sofram com a falta de tempo de qualidade para se dedicar ao exame das documentações pertinentes às pautas. Ainda, a Gestora 1 e a Discente 1 apontam a falta de conhecimento dos discentes para lidarem com as atividades dos Conselhos Superiores, cuja rotina de trabalho envolve uma linguagem protocolar e formal, com a qual aqueles que não são servidores públicos podem não estar acostumados, é o caso dos alunos.

Entretanto, a gestão universitária possui uma dimensão política, em que o conhecimento técnico não é o mais importante, mas sim a capacidade de defender direitos (Paro, 2016). A Discente 1, ao apontar o desfalque da representação estudantil no Consun, que de quatro titulares só possui dois e nenhum suplente, suscita a reflexão de que o desinteresse dos alunos pode ser ocasionado não pela falta de uma formação técnica, mas sim por falta de uma formação política. Segundo Araújo e Castro (2011), a qualificação da comunidade acadêmica para o rito democrático precisa ser ensinada, pois não ocorre espontaneamente. Portanto, é necessário que a universidade, cuja vocação é formar pessoas, assuma o compromisso com a formação política dos conselheiros, especialmente dos discentes. Não basta que os membros dos Conselhos Superiores saibam lidar com os ritos formais, é necessário que desenvolvam a capacidade de lutar por seus direitos, que, conforme Paro (2016), envolve fiscalizar as ações da universidade e colaborar com ela para exercer pressão sobre as instâncias superiores do Estado a fim de garantir condições objetivas para uma educação de qualidade.

Também notamos a ausência de ações concretas para a garantia de participação efetiva. No PDI 2019-2023, a Ufopa assume o seguinte compromisso sobre a participação das entidades estudantis:

A meta da Ufopa é criar possibilidades de organização, institucionalização e participação desses e de outros órgãos estudantis com a finalidade de contribuir no planejamento, na definição e na fiscalização das políticas estudantis e das ações afirmativas na Ufopa (Ufopa, 2019b, p. 95, grifos nossos).

Embora a instituição mencione a importância da participação das entidades representativas do movimento estudantil, não foi estabelecido nesse PDI ou no atual (2024-2031) nenhum objetivo ou iniciativa estratégica para garanti-la, indicando um descompromisso com ações concretas que a assegurem.

Esses dados, em conjunto com o que já analisamos anteriormente, mostram que a participação de docentes, técnico-administrativos e discentes nos Conselhos Superiores, na prática, é limitada. A participação existe formalmente, pois as normativas institucionais estabelecem representantes da comunidade acadêmica para as instâncias superiores de deliberação. Mas isso não se traduz em uma influência de todos nos processos decisórios, haja vista que, além da centralização do poder em alguns grupos, não há estratégias de enfrentamento da ausência de conselheiros na representação das categorias, como acontece com os discentes, cuja representação ficou com dois assentos vagos (Quadro 7 - Composição do Conselho Universitário da Ufopa). Dessa forma, a participação se torna somente cumprimento de uma obrigação formal, e não um real compromisso com a democratização da gestão.

Esse resultado vai ao encontro do que foi identificado por Paiva (2016) na Universidade Federal de Viçosa. Esse estudo revelou que os representantes dos estudantes aparentam desempenhar um papel meramente simbólico nas decisões, tanto devido à sua limitada interação quanto ao seu desconhecimento dos processos internos da universidade, indicando que não possuem um nível adequado de poder no Conselho.

Entendemos que essa participação limitada indica um alinhamento ao gerencialismo, este enquanto instrumento de implementação dos princípios neoliberais na gestão pública, visto que, no neoliberalismo, busca-se a despolíticação das instituições, em virtude de a mobilização coletiva e política representar uma ameaça à ordem vigente. Essa participação burocrática materializa o que foi relatado por Harvey (2011) sobre o fato de autoridades políticas, sustentadas pelo neoliberalismo, a partir dos anos 1970, usarem o poder do Estado para acabar com o trabalho organizado e politicamente influente, que representava um obstáculo à acumulação capitalista. Da mesma forma, a realidade analisada revela essa negação da influência política e do fortalecimento da organização coletiva, com a diferença de que, em vez do emprego da força, isso ocorre a partir do consenso. Assim, essa participação meramente formal, embora fundamentada em princípios burocráticos, vai ao encontro do discurso de despolíticação do Clad (1999), pois não é capaz de promover o enfrentamento do gerencialismo, contribuindo para a sua consolidação.

Ainda, essa configuração é uma manifestação das contradições da crise estrutural do capital, uma vez que esta impõe barreiras à participação democrática ao intensificar a precarização das condições de trabalho e de vida. Dessa maneira, a participação é esvaziada de seu propósito de promover a decisão coletiva, tornando-se apenas cumprimento de formalidades institucionais. É importante destacar que, com isso, atende-se aos interesses do capital em crise, já que inibe a construção de posicionamentos críticos e coletivos, facilitando

a implementação de políticas de mercantilização e de privatização da educação. Isso porque a ausência de efetiva participação democrática reduz as possibilidades de resistência a tais políticas.

4.2.3.4 *Membros dos Conselhos Superiores como uma extensão do(a) reitor(a)*

Ainda, foi possível observar a existência de um tipo de participação fundamentado no autoritarismo patrimonialista. Ela é reflexo de dois fatores já mencionados na análise da (des)centralização: a admissão de conselheiros por relações de confiança e a desigualdade de distribuição de assentos que favorece a Reitoria.

Segundo o Docente 2, a participação dos membros que ingressam nos Conselhos Superiores por indicação do(a) reitor(a) é direcionada pelas orientações deste(a):

alguns membros que são representantes é... **comissionados... principalmente pró-reitores... ou então diretores que são indicados pela... pela administração superior**, eles acabam sendo um pouco... é, é... como é que poderia dizer? **Compassivos às... às... às... às orientações da Reitoria, né** (Docente 2)

Nesse mesmo sentido, a Gestora 2, a qual é pró-reitora, ocupando um assento por indicação da reitoria, afirmou que a reitora e seus pares agem como um “time” coeso:

algumas pautas são de interesse nosso. Quando eu digo nosso é da gestão, [...] a gente faz reunião de gestão, é comum nós termos reunião de gestão, inclusive pra discutir os pontos, do... dos conselhos, né, os pontos de pauta dos conselhos. [...] nem sempre, nem sempre a gente vai concordar... nem sempre a gente vai se consultar, a menos que... seja algo de interesse nosso. Então vamos propor essa política de XXX, eu, como pró-reitora de XXX, fico responsável por ela. É claro que os meus pares precisam concordar. Entendeu? Porque não faria sentido, não é, **não faria sentido uma... uma gestão que tivesse discordâncias internas. Isso fragilizaria não só a gestão como toda a universidade**. Então, não é que a gente se consulte, mas a gente discute as pautas e organiza para apresentar no conselho. Então, como o todo... **nós somos um todo, somos um time, né, eu não posso fazer gol contra**, não posso fazer gol contra. Então é claro que naquele momento eu não vou ser contrária a uma decisão que eu sei que vai beneficiar a universidade, considerando o nosso ponto de vista, né. [...] **Na maioria das vezes a gente vota junto**, mas é, é nesse sentido que eu digo, a gente entende isso como um coletivo (Gestora 2).

A Gestora 2 ressaltou a importância do alinhamento entre os pró-reitores e a reitora, grupo a que denomina “a gestão”, explicando que as discordâncias fragilizariam não só a Reitoria, como também toda a universidade. No entanto, a presença de membros não eleitos nos Conselhos Superiores também fragiliza a democratização dessas instâncias superiores de decisão, pois materializa uma forma autoritária de participação, ligada ao patrimonialismo.

Conforme é evidente nos dados, os membros não eleitos (pró-reitores e Superintendente de Infraestrutura) constituem uma extensão do(a) reitor(a), que se concretiza como o(a)

verdadeiro(a) detentor(a) das atribuições dos cargos comissionados, tonando-se somente uma representação secundária deste (Faoro, 2001), à semelhança da relação estabelecida entre o monarca e os funcionários públicos.

Esse tipo de participação patrimonialista é prejudicial à democracia porque não se fundamenta nos interesses coletivos, mas sim na concessão de favores (clientelismo) (Ramos, 2008), haja vista que as pessoas que ocupam os cargos comissionados comumente são aquelas que contribuíram na campanha para a escolha de reitor(a) e cuja permanência no cargo depende da manutenção da relação de lealdade, configurando o que Weber (2012) denomina de recrutamento patrimonial (pessoas ligadas à casa, no caso, à Reitoria).

Essa forma de participação também foi identificada no estudo de Ribeiro (2013, p. 262), sobre a gestão da Universidade Federal do Pará, em que membros dos Conselhos Superiores constituem-se como “uma espécie de extensão do gestor, que influencia os colegiados nas suas decisões”. Nossos resultados também corroboram o que foi encontrado por Vale (1996), cujo estudo identificou características patrimonialistas de participação e evidenciou que o envolvimento nos assuntos institucionais, porém sem uma perspectiva crítica, impede o debate político e a condução de mudanças cujo impacto não se restringem a aspectos técnicos de gestão. Passados 28 anos da pesquisa de Vale (1996), a materialização desse tipo de participação atualmente emite um alerta, que nos leva, mediante a totalidade em que está inserida, a questionar a sua persistência.

Na aparência, por se fundamentar em bases patrimonialistas, essa participação clientelista se mostra como uma característica retrógrada de gestão. Entretanto, com base em Lima (2024), analisamos que essa configuração, na verdade, hoje dá sustentação à lógica gerencialista, pois nela o(a) reitor(a) se materializa como diretor-geral de uma organização, munido de uma equipe de gestores, auxiliado pela estrutura da confiança, concedendo-lhe ampla liberdade de gerir a universidade. Assim, essa participação patrimonialista se alinha à orientação do Clad (1999) sobre aumentar a autonomia de decisão dos gerentes, que dá nome à concepção de gestão preconizada por esse organismo. Ainda, ela é útil no contexto de crise estrutural do capital, pois pode reduzir a possibilidade de resistência coletiva à implementação de práticas e reformas necessárias para contornar a crise, que afetam a gestão das universidades públicas, como as políticas de austeridade e programas que favorecem a mercantilização da educação.

4.2.4 Síntese dos resultados da pesquisa

Ao final da análise, compreendemos que aspectos de centralização/descentralização, transparência e participação, em diferentes concepções de gestão, se articulam com o gerencialismo, perspectiva privatizante de gestão, de modo a não oferecer enfrentamento ou a sustentá-lo. Isso dialoga com o contexto contraditório da crise estrutural do capital, em que o Estado, por meio de suas instituições, incluindo as universidades, se adequa aos interesses privatistas. No Quadro 9, para melhor visualização, recuperamos nossos objetivos e sintetizamos os resultados da pesquisa.

Quadro 9 - Síntese dos resultados da pesquisa

Objetivo geral da pesquisa: investigar a gestão universitária no âmbito do Conselho Universitário da Ufopa e seus regulamentos gerais, no período de 2012 a 2024, considerando as dimensões de descentralização, transparência e participação no contexto da crise estrutural do capital	
Objetivo específico da análise dos dados empíricos: analisar como aspectos de diferentes concepções de gestão se articulam nas dimensões de descentralização, transparência e participação, especialmente no âmbito do Conselho Universitário e regulamentos gerais da Ufopa	
Resultados	
Aspectos democráticos	
Centralização/ Descentralização	Não há socialização do poder nos Conselhos Superiores. Isso é construído pela presença desigual das categorias que compõem a universidade, situação comum nas universidades por imposição legal, e pela votação de peso 1 para cada conselheiro, que ratifica essa desigualdade no poder de decisão, mostrando a falta de comprometimento em nível local com a implementação de estratégias capazes de contribuir para uma distribuição de poder mais igualitária.
Transparência	Algumas tecnologias digitais usadas para compartilhamento de arquivos e outras informações entre os membros do Consun constituem mecanismos de transparência que favorecem a gestão democrática, pois possibilitam que os conselheiros tenham condições de participar conscientemente nos processos deliberativos, embora sejam entrelaçadas por contradições. A Área Digital dos Conselheiros se destaca nesse sentido por ser um sistema desenvolvido pela própria universidade, fazendo frente ao capitalismo de vigilância. Tais tecnologias também dão suporte à gestão gerencial, pois nesta a transparência é bastante enfatizada com a justificativa de garantir o combate à corrupção e tornar a gestão <i>accountable</i> .
Participação	Não foi possível encontrar evidências de efetivação da participação alinhada à concepção democrática, pois ela requer a socialização do poder. Entretanto, identificamos aspectos que podem contribuir para a democratização da participação: consultas e audiências públicas; fóruns de discussão; eleição para membros dos Conselhos Superiores; debate de opiniões conflitantes; estrutura da sala de reuniões; e condições iguais de participação quanto à modalidade da reunião. Tais elementos podem viabilizar o exercício da pressão e do controle político e, por isso, devem ser fortalecidos e podem constituir ponto de partida para a luta por mudanças estruturais que promovam a socialização do poder, garantindo a influência de todos nos processos decisórios.
Aspectos gerencialistas	
Centralização/ Descentralização	O planejamento descentralizado com foco em resultados, as parcerias com prefeituras e governo estadual e a captação de recurso externo junto a empresas privadas evidenciam a descentralização gerencialista na gestão da instituição. No planejamento descentralizado não há garantia de distribuição de poder às unidades descentralizadas, ele, na verdade, confere às unidades a prerrogativa de escolher os meios para alcançar objetivos estabelecidos no PDI, havendo assim uma despolitização desse planejamento, que fica restrito ao caráter técnico. As parcerias com governos municipais e estaduais surgem como “solução” diante da escassez de recursos, mas são reflexo do sucateamento. Essa mesma escassez de recursos condiciona a universidade à prática usual de captação de recursos externos para viabilizar sua manutenção e move cada vez a universidade pública em direção à privatização.

Transparência	Há instrumentos de acesso à informação utilizados para monitoramento dos resultados e aplicação de medidas corretivas, a saber: instâncias internas de governança e de apoio à governança institucional; transmissão ao vivo das reuniões dos Conselhos Superiores; reuniões presenciais abertas aos interessados; Ouvidoria e SIC; site institucional e redes sociais. A divulgação por esses mecanismos é feita para possibilitar a exigência de melhorias por parte dos usuários e aplicação de medidas de correção, mas sem a preocupação com o efetivo acesso às informações pela comunidade acadêmica e sem contribuir com a ampliação das possibilidades de influência nas tomadas de decisão.
Participação	Há dois mecanismos que materializam a concepção gerencialista de participação, referentes à interação com <i>stakeholders</i> e à parceria com outros setores da sociedade: o Conselho Comunitário e as parcerias a partir do empreendedorismo e da participação na execução. Apesar de formalmente existir um conselho consultivo de interação com a comunidade externa, sua composição não garante a representatividade da diversidade de grupos de interesse presentes na região, principalmente os historicamente marginalizados, e, assim como na configuração dos <i>stakeholders</i> , o Consecom envolve agentes do Estado e do setor privado, visando soluções de problemas pertinentes à atuação da universidade e à sua relação com a comunidade externa, transmitindo a ideia de promoção da participação, mas que não é efetiva. As parcerias realizadas via iniciativas empreendedoras e a partir de oportunidades de participação na execução de ações da universidade, embora citadas como estratégias de promoção do diálogo, ao envolver outros setores da sociedade na universidade, promovem uma participação aparente.
Aspectos burocráticos	
Centralização/ Descentralização	Existe uma centralização de poder baseada na hierarquia, manifestada de forma tácita, em que há a concentração de poder no <i>campus</i> sede e nos docentes, e maneira formal, em que o poder é centralizado na Reitoria. Isso é favorecido pelo voto de peso 1 para cada conselheiro e presença desigual dos grupos de interesse no Consun. Essa característica ajuda a materializar o ideário gerencialista, uma vez que a centralização no <i>campus</i> sede pode ser vista como estratégica, por este ter maior visibilidade, maior quantidade de pesquisadores e maior volume de atividades acadêmicas, cujos resultados podem ser mostrados mais rapidamente; os docentes, por desempenharem as atividades-fim da universidade (ensino, pesquisa e extensão), podem ser vistos como os principais responsáveis pelos resultados, o que justifica, no gerencialismo, a concentração de poder decisório nessa categoria; e a concentração de poder no(a) reitor(a) aproxima seu papel à concepção privatista de “CEO” de uma organização, com amplos poderes para administrar.
Transparência	O Boletim de Serviços é um instrumento burocrático de transparência utilizado na instituição que cumpre o princípio da formalidade, pois possibilita a documentação de procedimentos e formalização dos processos de tomada de decisão. Trata-se de um instrumento que dá validade aos atos administrativos, tornando-se útil à sustentação do gerencialismo.
Participação	A participação de docentes, técnico-administrativos e discentes nos Conselhos Superiores existe formalmente, pois as normativas institucionais estabelecem representantes da comunidade acadêmica para as instâncias superiores deliberativas. Mas isso não se traduz em uma influência de todos nos processos decisórios, haja vista que, além da centralização do poder em alguns grupos, não há estratégias de enfrentamento da ausência de conselheiros na representação de algumas categorias, como ocorre com a categoria discente. Com isso, a participação se materializa somente como cumprimento de uma normativa, e não um real compromisso com a democratização da gestão. Isso pode contribuir para a consolidação do gerencialismo, em razão de favorecer a despolitização das instâncias de decisão, quando a mobilização coletiva e política representa uma ameaça à ordem vigente.
Aspectos patrimonialistas	
Centralização/ Descentralização	Na Ufopa, há um cenário favorável ao aprofundamento da concentração de poder no reitor(a) e que já ocorreu em outra gestão. A Reitoria consegue concentrar ainda mais poder ao cooptar votos dos representantes eleitos pelos pares. Isso ocorre através da concessão de função gratificada ou cargo de direção a representantes docentes e técnico-administrativos e do fato de as normativas institucionais não apresentarem impeditivos quanto a isso. Assim, da mesma forma como o Brasil era considerado um negócio do rei nos períodos colonial e imperial, a universidade se torna um negócio do(a) reitor(a). Esse traço patrimonialista se torna favorável ao avanço do gerencialismo, pois, ao mesmo tempo em que enfraquece o contraditório, fortalece o(a) reitor(a), livrando a gestão de “interferências políticas” e “aumentando a autonomia dos gerentes”, haja vista que essa concepção de gestão busca conceder ampla liberdade aos gestores para assegurar a exigência de resultados.

Transparência	Não há. Não foram encontrados aspectos que evidenciam a manutenção sob sigilo de informações que são públicas.
Participação	Existe na universidade um tipo de participação fundamentado no autoritarismo patrimonialista, em que alguns membros dos Conselhos Superiores são uma extensão do(a) reitor(a). Ela é reflexo de dois fatores: a) a admissão de conselheiros por relações de confiança (cargos comissionados ligados à Reitoria), os quais são os pró-reitores e o superintendente de Infraestrutura; e b) a desigualdade de distribuição de assentos que favorece a Reitoria. Nesse contexto, tais membros se tornam somente uma representação secundária do reitor ou da reitora, à semelhança da relação estabelecida entre monarca e funcionários públicos. Apesar da fundamentação patrimonialista, essa configuração dá sustentação ao gerencialismo, nela o(a) reitor(a) se materializa como diretor-geral de uma organização, munido de uma equipe de gestores, auxiliado pela estrutura da confiança, concedendo-lhe ampla liberdade de gerir a universidade.

Fonte: elaboração própria.

O patrimonialismo, manifestado no aprofundamento da centralização de poder na Reitoria e nas relações clientelistas, reforça o gerencialismo ao dar ampla liberdade decisória ao gestor máximo da instituição (gerente), reduzindo o espaço do contraditório, em que a autoridade do gestor máximo se sobrepõe ao debate coletivo. Esses elementos patrimonialistas, portanto, constituem mecanismos de controle da luta de classes, dos antagonismos sociais (Mészáros, 2011). Eles ajudam a consolidar a reforma gerencial no Estado, na qual a gestão pública é reorientada segundo princípios de despolitização dos espaços deliberativos (Clad, 1999).

Esse esvaziamento político das instâncias colegiadas provocado pela centralização profunda de poder na Reitoria é reflexo da deterioração da democracia e das possibilidades de contestação da ordem estabelecida, num contexto em que o capital busca novas formas de legitimação perante a sua crise estrutural, sujeitando o setor público a seus ditames. Como vimos, a crise estrutural do sistema do capital afeta todas as instituições de responsabilidade do Estado e, por consequência, há também uma crise política (Mészáros, 2011).

A burocracia, por meio de mecanismos de transparência e participação formal, contribui para a percepção de relações democráticas na instituição, de igualdade, levando ao conformismo e ao enfraquecimento da mobilização por mudanças. Nesse sentido, ela materializa a natureza disciplinar do neoliberalismo (Dardot; Laval, 2016), por meio da qual as pessoas são formadas e adaptadas à racionalidade neoliberal, que legitima as estruturas de poder vigentes. Nesse cenário, ajustado ao projeto capitalista de sociedade, os direitos reconhecidos formalmente, aqui especialmente os de participação e de acesso à informação, se tornam mais

teóricos (Santos, 2017), no que tange à construção de relações democráticas, e se baseiam uma concepção de cidadania restrita e individualizada, típica da democracia liberal (Macedo, 2008).

Ainda, através da manutenção de relações hierárquicas entre os conselheiros, ao atribuir maior importância das decisões a uns em detrimento de outros, os aspectos patrimonialistas e burocráticos minam a construção da gestão democrática, que requer a decisão coletiva. Com isso, estabelecem um cenário ideal ao enfraquecimento da democracia, a qual requer a solidariedade e a reciprocidade (Veiga, 2013), e ao fortalecimento do gerencialismo, em que a politização da gestão não é bem-vinda (Clad, 1999; Harvey, 2011). Esses aspectos expressam, portanto, a forma de reprodução sociometabólica do capital, haja vista que esta é sustentada pela estratificação social em classes e pelo controle político (Mészáros, 2011).

A transparência foi a única dimensão em que foi possível encontrar prática favorável à democracia, mas que também é relevante para a consolidação da gestão gerencial, uma vez que esta também prima pela ampliação da transparência, a fim de que seja possível tornar a instituição cada vez mais eficiente e passível de *accountability*. Isso nos levou a inferir que não se trata, então, de uma resistência da democracia, mas de ajuste de um de seus elementos à concretização da reforma gerencial do Estado.

Outras tecnologias, de desenvolvimento externo, usadas como mecanismo de transparência e que colaboram para a tomada de decisão consciente, como WhatsApp e Google Drive, são permeadas pelas contradições do sistema econômico vigente. As soluções digitais gratuitas fornecidas por *big techs* inserem a universidade no capitalismo de plataforma e de vigilância. Como vimos em Harvey (2011), o capital sempre busca respostas às suas crises e, dessa forma, há uma luta constante para transformar limites do sistema supostamente absolutos em barreiras transponíveis. Com isso, as crises suscitam reestruturações, novas formas de desenvolvimento.

Nesse sentido, conforme destacado por Adrião e Domiciano (2020), a popularização dessas tecnologias digitais é indispensável e consiste em importante estratégia de expansão dos negócios de grandes conglomerados empresariais. Mesmo que sejam de uso gratuito, elas abrem caminho para o mercado de criação de produtos e serviços de acordo com os interesses dos usuários, estes coletados pelos algoritmos. Portanto, o uso de tais soluções está ligado a uma nova maneira de operar do capital.

Ainda, quanto às tecnologias externas de desenvolvimento estatal, como os sistemas SIG, da UFRN, que também foram identificados como ferramentas que contribuem para a participação dos conselheiros, também refletem as contradições do sistema em crise. A contratação dessas ferramentas expressa a concepção neoliberal de Estado-empresa, que,

conforme Dardot e Laval (2016), transpõe para o setor público os princípios de funcionamento do setor empresarial privado, promovendo a “mercadorização” dos órgãos públicos.

Em vez de se promover a solidariedade entre as instituições públicas, essas contratações reafirmam e consolidam a ideia de que as universidades devem comercializar as tecnologias por elas produzidas. Isso constitui um passo em direção ao processo de privatização das universidades públicas, sobretudo das federais, processo este que está em curso e consiste em uma resposta à crise estrutural, pois possibilita ao capital expandir suas fronteiras de acumulação.

Sendo assim, o gerencialismo não somente se nutre de alguns aspectos da burocracia, ele incorpora qualquer aspecto de outras concepções que sejam úteis para a manutenção de estruturas de gestão autoritárias, para a construção de uma participação aparente e para o aprofundamento da lógica empresarial no setor público. Quaisquer características de outras formas de gestão que contribuem para a manutenção da ordem vigente são mantidas na gestão universitária, o resultado disso é o afastamento das possibilidades de construção de uma gestão efetivamente democrática, que pressupõe a busca da transformação social.

Os aspectos gerencialistas são manifestados no planejamento descentralizado focado em resultados, nas parcerias entre a universidade e os governos municipais e estaduais e na captação de recurso externo. No planejamento descentralizado focado em resultados, ao excluir a dimensão política, a universidade materializa o papel do Estado no controle da luta de classes (Mészáros, 2011), pois contribui para a limitação da participação, principalmente de indivíduos oriundos de entidades de posicionamento crítico, como movimentos estudantis e sindicatos, capazes de promover o conflito de ideias. As parcerias com governos municipais e estaduais, para a consecução dos objetivos da instituição, e a prática de captação de recurso externo, como forma de garantir a receita necessária, são reflexos do contexto de redução do investimento público em políticas sociais.

Os elementos ligados à concepção de governança corporativa – as instâncias internas de governança e de apoio à governança institucional e o Consecom como expressão da noção de *stakeholders* –, materializam o aprofundamento da reforma gerencial do Estado, em que órgãos públicos se aproximam ainda mais das formas de gestão do setor privado, processo este mediado pelo TCU. Isso sugere o surgimento de uma nova fase da reforma gerencial nas universidades federais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a revisão sistemática de literatura que realizamos para conhecer o panorama das pesquisas sobre o tema em questão, identificamos que, entre os estudos que analisaram a relação entre diferentes concepções de gestão universitária, todos reconheciam a existência de uma disputa, apontando a oposição e as tensões entre elas. Entretanto, chamou-nos atenção a reflexão do pesquisador português Lima (2024), que analisa esse caráter híbrido da gestão como sendo sustentado pelo gerencialismo, nos fazendo questionar a existência de uma disputa real e nos instigando a investigar empiricamente essa questão na realidade brasileira. Ainda, despertaram nossa atenção as dimensões de descentralização, transparência e participação, em razão de serem basilares na reforma gerencial fomentada pelo Clad e preconizada pelo PDRAE.

Como contexto de pesquisa, a Ufopa se mostrou adequada para essa investigação, em virtude dessas três dimensões constituírem princípios da instituição, conforme Estatuto. Além disso, essa universidade é influenciada pelas mesmas condições estruturais que afetam outras universidades brasileiras, pois está inserida no mesmo contexto do sistema do capital em crise, que tem o Estado como um de seus pilares, contribuindo, assim, para evidenciar tendências da totalidade. Para viabilizar a pesquisa, optamos por estabelecer um recorte no Conselho Universitário e regulamentos gerais, pois dizem respeito a processos decisórios que afetam toda a universidade.

Assim, a presente pesquisa teve como objetivo central investigar a gestão universitária da Ufopa, no âmbito de seu Conselho Universitário e regulamentos gerais, no período de 2012 a 2024, considerando a relação entre diferentes concepções de gestão no contexto contraditório da crise estrutural do capital. De modo geral, os dados indicaram que a existência de aspectos ligados a diferentes concepções de gestão favorece o gerencialismo, pois ou dão sustentação a ele ou não fazem frente a essa forma de gestão, fundamentada numa perspectiva privatista e aliada aos ditames do sistema do capital. Vimos que a relação entre as diferentes concepções de gestão presentes na Ufopa não é de disputa, mas de conformação a essa forma hegemônica de gestão, confirmando a tese defendida. Isso reafirma o caráter totalizador do capital, que, estando em crise estrutural, faz o Estado se adequar aos interesses privatistas por meio de suas instituições, como é o caso das universidades.

A realização desta pesquisa ocorreu a partir, primeiramente, de estudo teórico das condições estruturais e conjunturais que permeiam a gestão das universidades federais e das características morfológicas desse objeto de estudo enquanto síntese de múltiplas determinações. Posteriormente, foi realizada pesquisa empírica a partir de análise de diretrizes

internacionais, políticas públicas federais, regulamentos gerais da Ufopa e aplicação de entrevista com os membros do Conselho Universitário dessa universidade. Esses estudos compuseram as seções 2 a 4 desta tese.

Na seção 2, que visou refletir como o contexto contraditório da crise estrutural do capital afeta a configuração da gestão das universidades federais, chegamos à compreensão de que o Estado se materializa como aliado do capital, ao colaborar para a manutenção do processo de acumulação. Isso tem por consequência o enfraquecimento das políticas públicas, inclusive as educacionais, afetando, assim, a gestão das universidades federais, a qual é parte dessa totalidade. Essa dinâmica conta com a mediação dos organismos internacionais, que promovem a valorização da gestão empresarial, a flexibilização da gestão universitária e a busca por recursos externos, comprometendo o caráter público e democrático dessas instituições.

Na seção 3, que buscou apreender as características e contradições das diferentes formas de gestão pública e das concepções de governança e suas implicações para a gestão das universidades federais, vimos que a gestão dessas instituições é híbrida, pois é influenciada por diferentes concepções, havendo, inclusive, a conservação de características antidemocráticas. Ainda, foi possível entender que o compromisso real com a construção da gestão democrática exige a superação de práticas autoritárias e clientelistas de gestão, a criação de condições objetivas de participação e a garantia da autonomia das instituições de ensino, e sua efetivação plena envolve mudanças estruturais, que dizem respeito à superação do sistema econômico vigente.

Na seção 4, referente ao estudo empírico, buscamos analisar como aspectos de diferentes concepções de gestão se articulam nas dimensões de descentralização, transparência e participação, especialmente no âmbito do Conselho Universitário e regulamentos gerais da Ufopa. Os resultados evidenciaram que os aspectos pertinentes à burocracia, à democracia e ao patrimonialismo não representam uma resistência efetiva ao avanço do gerencialismo. Na realidade concreta investigada, tais aspectos se tornam funcionalmente úteis para o fortalecimento da gestão gerencial. Dessa forma, concluímos que não há oposição entre concepções, mas um arranjo dialético que garante a consolidação do gerencialismo. Ainda, foi possível chegar às constatações a seguir, sobre os principais resultados.

Quanto à concepção de descentralização, demonstramos que a perspectiva democrática de socialização do poder é inexistente nos Conselhos Superiores. Isso se deve à presença desigual de representantes das categorias, situação imposta pela LDB, e à votação de peso 1 para cada membro, que demonstra a falta de compromisso em nível local com a criação de estratégias que promovam a distribuição de poder de forma mais igualitária.

Evidenciamos também um traço burocrático de centralização, referente à existência da concentração de poder fundamentada em relações hierárquicas. Esse aspecto é materializado na instituição tanto em termos formais, com o poder centralizado no(a) reitor(a), cargo de maior nível hierárquico estabelecido em norma, quanto de modo tácito, em que há a concentração de poder em Santarém, em desfavor dos demais *campi*, e nos docentes, em detrimento das demais categorias.

Constatamos que a centralização de poder no(a) reitor(a) redireciona seu papel à concepção de gerente, como numa corporação, ampliando seus poderes para administrar. Dessa forma, existe uma contradição entre a democracia defendida nos documentos oficiais da Ufopa e a concentração efetiva de poder na Reitoria. Isso chama a atenção para a necessidade de concretizar uma gestão que seja efetivamente colegiada, que distribua o poder de maneira mais equilibrada, e de trabalhar em prol da construção de Conselhos Superiores constituídos por membros eleitos, haja vista que os pró-reitores, que tem direito a assento e voto, não ingressam por eleição, mas por indicação da Reitoria.

Também notamos que a centralização da gestão na sede é estratégica ao ideário gerencialista de gestão, focado em resultados, pois, pelo fato de o *Campus* Santarém ter mais visibilidade, quantidade maior de pesquisadores e volume maior de atividades acadêmicas, os resultados podem ser mostrados de forma mais rápida. Demonstramos que o *campus* sede possui melhor infraestrutura e mais recursos e servidores, já os *campi* dos demais municípios enfrentam dificuldades. Isso nos possibilitou inferir que essa desigualdade pode ser reflexo da concentração de poder na sede, haja vista que membros do Consun lotados fora da sede, por serem minoria, têm menor poder de decisão sobre os rumos da universidade. Essa questão reafirma a necessidade de melhor distribuição de poder nas instâncias superiores de deliberação, visando dar condições para que os conselheiros dos demais municípios possam exercer pressão sobre a gestão, a fim de obterem estrutura e condições de trabalho dignas e seja possível corrigir as disparidades de condições de funcionamento da sede em relação aos demais *campi*, existentes desde a criação da universidade.

A concentração do poder de decisão nos docentes também se ajusta à lógica gerencialista, que prima pela responsabilização dos servidores públicos pelo alcance ou não dos resultados. Os professores, por desempenharem as atividades-fim da universidade, podem ser vistos como os principais responsáveis pelos resultados, sofrendo as consequências de ter o seu trabalho cada vez mais controlado e a sua autonomia cada vez mais esvaziada. Constatamos que essa característica, fundamentada no neoliberalismo, o qual é um projeto da classe capitalista, contribui para o antagonismo entre as categorias que compõem a universidade,

enfraquecendo as possibilidades de construção de uma luta unificada por mudanças mais profundas, que desafiem o sistema e suas estruturas. Nesse cenário, urge a ampliação de uma mobilização com técnicos, discentes e docentes em prol de mudanças na legislação, para que a igualdade de importância de todas as categorias nas instâncias deliberativas seja reconhecida, bem como pela criação, em nível local, de mecanismos de distribuição mais equilibrada de poder nas votações, de forma a corrigir a desigualdade gerada pela presença maior de conselheiros de uma determinada categoria nas instâncias de decisão.

Ainda, evidenciamos um contexto propício para que a concentração de poder na Reitoria seja ainda mais profunda do que a estabelecida em norma, situação que já ocorreu em outra gestão. Isso se dá a partir da possibilidade de a Reitoria concentrar ainda mais poder com a cooptação de votos dos representantes eleitos pelos pares, a partir da concessão de função gratificada ou cargo de direção a representantes docentes e técnico-administrativos, e as normativas da Ufopa não apresentam impeditivo a respeito disso. Trata-se de uma característica patrimonialista, em que a universidade se materializa como um negócio do(a) reitor(a), como o Brasil era um negócio do rei nos períodos colonial e imperial. E isso se torna favorável ao gerencialismo na medida em que enfraquece o contraditório e fortalece a Reitoria, livrando a gestão de “interferências políticas” e “aumentando a autonomia do gerente”.

No contexto de crise estrutural do capital, a gestão universitária centralizada, ao possibilitar o esvaziamento dos compromissos democráticos, favorece o direcionamento das universidades públicas à privatização. Na ótica capitalista, essas instituições consistem num mercado a ser explorado, com vistas à manutenção da acumulação. Assim, a socialização do poder nas instâncias de decisão representa uma ameaça, já que pode propiciar a mobilização coletiva contra práticas privatizantes.

Com relação à transparência, tecnologias digitais voltadas para o compartilhamento de arquivos e informações se evidenciaram como favoráveis à gestão democrática, ao dar condições aos conselheiros de participar conscientemente nos processos deliberativos. A Área Digital dos Conselheiros se destacou por ser um sistema desenvolvido pela própria Ufopa, materializando-se como uma prática de resistência ao capitalismo de vigilância. Entretanto, também vimos que o uso de tais ferramentas é entrelaçado por contradições.

Notamos que as condições de trabalho dos servidores públicos, em especial dos docentes, o impedem de destinar tempo de qualidade ao estudo das documentações necessárias à atuação consciente nas tomadas de decisão, levando à extensificação da jornada ou à intensificação do trabalho; a utilização de tecnologias digitais comercializadas por outras universidades federais, como a UFRN, insere a Ufopa na cultura empreendedora e das trocas

próprias do mercado; e a soluções gratuitas oferecidas por *big techs*, como WhatsApp e Google Drive, coloca a universidade no sistema do capitalismo de vigilância, em que essas grandes empresas realizam a extração de dados para comercialização, num processo que não é transparente. Ainda, concluímos que tais tecnologias também dão suporte à gestão gerencial, pois contribuem para tornar a gestão *accountable*.

A Ufopa também utiliza outros mecanismos, como as instâncias internas de governança e de apoio à governança institucional, a Ouvidoria e o Serviço de Informações ao Cidadão. Observamos que a divulgação de informações feita por esses mecanismos ocorre sem a preocupação com o efetivo acesso às informações pela comunidade acadêmica e sem colaborar com a ampliação das possibilidades de participação nas decisões, tais instrumentos servem o monitoramento dos resultados e aplicação de medidas corretivas, materializando a concepção gerencialista de transparência.

A transparência alinhada à gestão gerencial nas universidades federais, para o capital em crise estrutural, se torna estratégica. Essas instituições precisam manter a ilusão de efetivação da democracia, enquanto restringem o poder de influência dos sujeitos nos rumos da instituição. Com uma democracia aparente, a universidade pode se adaptar facilmente à lógica do capital, ao incorporar estruturas e modos de funcionamento sob o imperativo da racionalidade neoliberal, em favor da acumulação e da dominação de classe, sem enfrentar resistências.

No que diz respeito à participação, verificamos que esta, no que tange aos representantes das categorias nos Conselhos Superiores, é burocrática, pois somente ocorre em cumprimento de uma formalidade. As normativas institucionais estabelecem que as instâncias superiores de decisão colegiada devem ter representantes discentes, docentes e técnico-administrativos, mas isso não se materializa na influência de todos nos processos deliberativos, e, diante da falta de representantes para ocuparem todas as vagas disponíveis, como acontece com a categoria discente, que tem dois assentos vagos, não existem estratégias de enfrentamento dessa ausência. Em vista disso, não há um real compromisso com a democratização da gestão, colaborando para a sua despolitização e favorecendo a hegemonia gerencialista, considerando que a mobilização coletiva representa uma ameaça à ordem vigente.

Além disso, ainda existe nos Conselhos Superiores da Ufopa uma participação fundamentada no autoritarismo patrimonialista, visto que alguns membros constituem uma extensão do(a) reitor(a), tornando-se somente uma representação secundária deste(a), semelhantemente à relação entre o monarca e os funcionários públicos. Isso ocorre por dois fatores: a) o ingresso de conselheiros por indicação da reitoria, via relações de confiança (pró-

reitores e o Superintendente de Infraestrutura); e b) a quantidade de assentos com direito a voto a esses membros, que favorece a Reitoria. Mas vimos que isso também dá sustentação ao gerencialismo, pois nessa configuração o(a) reitor(a) se torna um diretor-geral de uma organização (gerente), servido por uma equipe de gestores, auxiliado pela estrutura da confiança que lhe concede ampla liberdade de gerir a instituição.

Embora não tenhamos encontrado evidências de participação democrática, em razão da distribuição desequilibrada de poder nos Conselhos Superiores, que prejudica a decisão coletiva, identificamos, na Ufopa, alguns elementos que podem constituir ponto de partida para a democratização da participação, tais como audiências e consultas públicas, fóruns de discussão e eleição para representantes de categorias nas instâncias deliberativas superiores. Tais elementos podem contribuir para o exercício da pressão e do controle político e, por essa razão, devem ser fortalecidos.

Ainda, evidenciamos a existência de dois mecanismos que materializam a concepção gerencialista de participação: o Conselho Comunitário como instrumento de interação com *stakeholders* e as parcerias com outros setores da sociedade. A composição do Consecom, conselho consultivo de interação com a comunidade externa, não garante a representatividade da diversidade de grupos de interesse presentes na região, principalmente os historicamente marginalizados. Da mesma forma como na configuração de *stakeholders*, oriunda do setor empresarial privado, o Consecom envolve agentes estatais e privados, com o fim de solucionar problemas referentes à atuação da universidade e à sua relação com a sociedade. Esse mecanismo transmite a ideia de promoção da participação, mas que não é efetiva.

Por sua vez, as parcerias com outros setores da sociedade, por meio de oportunidades de participação na execução de ações da universidade e de ações empreendedoras, por mais que sejam citadas nos PDIs como estratégias de diálogo com a sociedade, também promovem uma participação aparente. Esses mecanismos não constituem compromissos reais com a construção de espaços de debates e com a ampliação da participação efetiva, em que, além de envolvimento nas ações, as opiniões possam ser consultadas e consideradas nas tomadas de decisão.

Dessa forma, a participação se adequa aos interesses do capital em crise, já que possibilita a inibição de posicionamentos críticos, facilitando a implementação de políticas de mercantilização e de privatização da educação. Isso porque a ausência da participação democrática reduz as possibilidades de resistência a tais políticas.

A partir do conjunto dos resultados, concluímos que o gerencialismo, nas instâncias superiores colegiadas, se beneficia das estruturas burocráticas, nas três dimensões analisadas, para garantir legitimidade, promover a percepção de democracia e, ao mesmo tempo, preservar

estruturas autoritárias de comando e subordinação. Também é sustentado por aspectos patrimonialistas, que aprofundam o autoritarismo e enfraquecem o debate de opiniões conflitantes, o qual é importante na luta por interesses coletivos.

Ainda, elementos democráticos de transparência (as tecnologias digitais usadas para compartilhar arquivos e outras informações entre os membros do Consun) contribuem para o fortalecimento da gestão gerencial, uma vez que também possibilita a *accountability*. Isso leva à constatação de que tais aspectos democráticos subsistem na universidade porque não representam o enfrentamento do gerencialismo, pelo contrário, são favoráveis à manutenção de sua hegemonia.

Dessa forma, o caráter híbrido da gestão universitária é uma manifestação das contradições do sistema do capital, pois, embora, na aparência, a gestão universitária seja plural, na essência há a predominância do gerencialismo, expressão do projeto neoliberal de manutenção da hegemonia da classe capitalista. Essa forma classista de gestão redefine as práticas gestionárias segundo uma ideologia determinada pelas relações de produção das condições materiais de existência. Com isso, as oportunidades reais de luta coletiva de enfrentamento são esvaziadas.

Nesse contexto, a partir de uma análise gramsciana, os elementos burocráticos de participação, que somente garantem a presença de representantes das categorias nos Conselhos Superiores, cumprem papel importante no processo de construção dessa hegemonia gerencialista. Isso ocorre na medida em que as disposições normativas, que determinam a forma como deve ser essa representação, a qual é desigual, se materializam como a coerção necessária, aplicada pelo Estado (sociedade política), e preservam as estruturas vigentes.

Por sua vez, os organismos internacionais (sociedade civil), através de direcionamentos que desvalorizam a politização da gestão e supervalorizam o caráter técnico, focado em resultados, trabalham na obtenção do consenso necessário à implementação e consolidação da gestão gerencial. Esse consenso é expresso nos documentos analisados, que ecoam esses direcionamentos, relevando a sua aceitação. As estruturas patrimonialistas de participação, em que membros dos Conselhos Superiores são extensões da Reitoria, por estarem garantidas nos regulamentos institucionais, também constituem a coerção por meio da qual mecanismos autoritários limitam o debate crítico e a disputa por interesses coletivos.

Assim, a hegemonia gerencialista se consolida na universidade pela articulação entre o consenso e a coerção, refletindo o papel do Estado ampliado na preservação dos interesses do capital, em detrimento da transformação da sociedade. Isso coloca a gestão da universidade pública em situação de fragilidade perante os ditames do capital, preparando-a gradativamente

para a aceitação de práticas e reconfigurações que direcionam a universidade pública para a privatização. E isso é feito num cenário em que as instâncias superiores de decisão estão cada vez mais esvaziadas da participação democrática, em que não há chances reais de luta pela preservação e conquista de direitos, chamando a atenção para a urgência de revestir essas instâncias de caráter democrático.

Ainda, os elementos de transparência e participação ligados à concepção de governança corporativa (as instâncias internas de governança e de apoio à governança institucional e a interação com *stakeholders*) sugerem a implementação de uma possível nova fase do gerencialismo nas universidades federais. Isso pode ser identificado no aprofundamento da relação com o setor privado a partir da introdução de novas práticas, de origem empresarial, impulsionadas pelos do TCU. A ênfase na implementação da governança pública, inspirada na governança corporativa, reforça ainda mais a lógica de mercado. Essa nova configuração não somente consolida a gestão gerencial, mas também afasta cada vez mais a universidade da possibilidade de construir uma gestão democrática e constitui mais um passo importante no projeto neoliberal de privatização das universidades federais.

Desse modo, nosso estudo contribui com o avanço do conhecimento no campo ao demonstrar que a coexistência de elementos de outras concepções com a gestão gerencial não pode mais ser compreendida como uma relação de disputa, mas sim de conformação à racionalidade neoliberal subjacente ao gerencialismo. Esta pesquisa aponta o sucesso do neoliberalismo na gestão das universidades federais, especialmente da Ufopa, que avança para uma nova fase, a partir da introdução da governança pública, moldada pela concepção privatista de governança corporativa.

Entretanto, toda pesquisa é um recorte da realidade, o contexto que escolhemos, os Conselhos Superiores e regulamentos gerais, embora constituam instâncias máximas de deliberação da universidade, não representam a gestão de toda a universidade. Esta é ampla e complexa, composta por diversos outros conselhos e colegiados, instâncias primárias e intermediárias de decisão. Entre os assuntos discutidos na universidade, grande parte não passa pelas instâncias superiores deliberativas, conforme demonstramos no Apêndice D, “Órgãos colegiados da Ufopa e suas competências”, tornando necessária a realização de pesquisas semelhantes em outros níveis da universidade, a fim de confirmar ou não as conclusões do presente estudo.

Quanto ao processo de elaboração dos PDIs da universidade, não obtivemos dados empíricos suficientes para uma análise aprofundada. Dessa forma, sugerimos pesquisas que foquem em melhor compreender a participação das comunidades internas e externas no

planejamento institucional e a sua relação com o gerencialismo, verificando se há enfrentamentos.

Ainda, por mais representativa que a Ufopa seja dentre as universidades federais, em face de estarem sujeitas às mesmas condições estruturais e conjunturais, a comparação com outras universidades federais pode contribuir para uma melhor compreensão da gestão dessas instituições num contexto de crise estrutural do capital. Sugerimos também que novos estudos investiguem a concepção de participação subjacente à governança pública, a partir da noção de interação com *stakeholders*, averiguando, em diversas instâncias de decisão, as ameaças à democracia e oportunidades de enfrentamento. Ainda quanto à governança pública, novas pesquisas poderiam abordar de forma mais profunda a implementação das instâncias de governança e de apoio à governança nas universidades federais, orientada pelo TCU, e a sua relação com o aprofundamento do gerencialismo.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. **O impacto do modelo gerencial na administração pública**: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília, DF: ENAP, 1997. 52 p. (Cadernos ENAP, n. 10). Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/556>. Acesso em: 27 out. 2023.
- ADRIÃO, T. **Educação e produtividade**: a reforma do ensino paulista e a desobrigação do Estado. São Paulo: Xamã, 2006.
- ADRIÃO, T.; DOMICIANO, C. A. Novas formas de privatização da gestão educacional no Brasil: as corporações e o uso das plataformas digitais. **Retratos da Escola**, [S. l.], v. 14, n. 30, p. 668–684, 2020. DOI: 10.22420/rde.v14i30.1223. Disponível em: <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/1223>. Acesso em: 8 maio 2024.
- ALMEIDA, D. R. de. A UFBA como reflexo e modelo da nova gestão pública. *In*: SEMINÁRIOS EM ADMINISTRAÇÃO, 17., 2014, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: USP, 2014. Disponível em: <https://sistema.semead.com.br/17semead/resultado/trabalhosPDF/1161.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2023.
- ALMEIDA, D. R. de.; ALMEIDA, L. R de; RIGO, A. S.; VENTURA, A. C. Gerencialismo: efeitos no modelo de gestão de uma IFES. *In*: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GESTIÓN UNIVERSITARIA, 16., 2016, Arequipa. **Anais [...]**. Arequipa: UFSC, 2016. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/171092/OK%20-%20101_00386%20OK.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 18 dez. 2023.
- AMARAL, G. T. P. **A Gestão Superior da Universidade Federal do Pará no contexto do PDI**. 2017. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Pará, Belém, 2017. Disponível em: <http://ppged.propesp.ufpa.br/arquivos2/File/genilda.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2021.
- AMATO, G. **“Aula prática de Brasil”**: ditadura, estudantes universitários e imaginário nacionalista no Projeto Rondon (1967-1985). 209 f. 2015. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/47334/1/AMATO%2C%20Gabriel.%20Aula%20pr%C3%A1tica%20de%20Brasil%20-%20ditadura%2C%20estudantes%20universit%C3%A1rios%20e%20imagin%C3%A1rio%20nacionalista%20no%20Projeto%20Rondon.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2024.
- ANDES-SN. **Cerca de 20 instituições federais de ensino estão sob intervenção no país**. Brasília, DF: Andes-SN, 2021. Disponível em: <https://www.andes.org.br/conteudos/noticia/cerca-de-20-instituicoes-federais-de-ensino-estao-sob-intervencao-no-pais1>. Acesso em: 10 ago. 2024.
- ANDES-SN. **Justiça determina que interventora da UFGD encaminhe lista tríplice para nomeação de reitor**. Brasília, DF: Andes-SN, 2021. Disponível em: <https://www.andes.org.br/conteudos/noticia/justica-determina-que-interventora-da-uFGD-encaminhe-lista-triplice-para-nomeacao-de-reitor1>. Acesso em: 10 ago. 2024.

ANDRADE, F. H. S. **A nova gestão pública e o impacto no ensino superior no Brasil: a experiência de uma universidade pública.** 2020. Dissertação (Mestrado em Ciências da Educação) – Universidade do Porto, Porto, 2020. Disponível em: <https://repositorio-aberto.up.pt/handle/10216/131054>. Acesso em: 9 set. 2022.

ARAÚJO, A. C. de. A gestão democrática e os canais de participação dos estudantes. **Retratos da Escola**, [S. l.], v. 3, n. 4, 2012. DOI: 10.22420/rde.v3i4.116. Disponível em: <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/116>. Acesso em: 10 jan. 2024.

ARAÚJO, S. de; CASTRO, A. M. D. A. Gestão educativa gerencial: superação do modelo burocrático? **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 70, p. 81-106, 2011. Disponível em http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362011000100006&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 25 out. 2023.

ATALLAH, Á. N.; CASTRO, A. A. Revisão sistemática da literatura e metanálise: a melhor forma de evidência para tomada de decisão em saúde e a maneira mais rápida de atualização terapêutica. In: ATALLAH, Á. N.; CASTRO, A. A. (Org.). **Evidências para melhores decisões clínicas**. São Paulo: Lemos, 1998. v. 1, p. 20-28. Disponível em: http://www.centrocochranedobrasil.com.br/cms/apl/artigos/artigo_530.pdf. Acesso em: 1 mar. 2022.

AZEVEDO, M. L. N. de; CATANI, A. M. Políticas públicas para a educação superior no Brasil (1990-2020): da universidade operacional ao programa Future-se (uma reforma em andamento). **Universidades**, [S. l.], v. 71, n. 85, p. 33-52, 2020. Disponível em: <http://udualerreu.org/index.php/universidades/article/view/275/281>. Acesso em: 4 maio 2023.

BANCO MUNDIAL. **Constructing knowledge societies: new challenges for tertiary education** (English). Directions in development Washington, D.C.: Banco Mundial, 2002. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/732991468143369052/Constructing-knowledge-societies-new-challenges-for-tertiary-education>. Acesso em: 06 abr. 2023.

BANCO MUNDIAL. **Fabiano Colbano**. 2020. Disponível em: <https://blogs.worldbank.org/pt/team/f/fabiano-colbano>. Acesso em: 5 nov. 2023.

BANCO MUNDIAL. **Governance and development**. Washington, DC: Banco Mundial, 1992. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/604951468739447676/pdf/Governance-and-development.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2024.

BANCO MUNDIAL. Grupo Especial sobre Educación Superior y Sociedad. **Educación Superior en los Países en Desarrollo: Peligros y Promesas**. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2000. Disponível em: <https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents-reports/documentdetail/630041467998505995/la-educacion-superior-en-los-paises-en-desarrollo-peligros-y-promesas>. Acesso em: 27 mar. 2023.

BANCO MUNDIAL. **La Enseñanza Superior: las lecciones derivadas de la experiencia**. Washington, DC: Banco Mundial, 1995. Disponível em: <https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents->

reports/documentdetail/274211468321262162/la-ensenanza-superior-las-lecciones-derivadas-de-la-experiencia. Acesso em: 13 fev. 2023.

BANCO MUNDIAL. **Qué hacemos**. Washington, DC: Banco Mundial, 2022. Disponível em: <https://www.bancomundial.org/es/what-we-do>. Acesso em: 20 jul. 2022.

BANCO MUNDIAL. **Um Ajuste Justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil**. Washington: Banco Mundial, 2017. v. 1. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2023.

BARBOSA, M. A. C.; CASSUNDÉ, F. R. A.; LEVINO, N. A.; GOIS, M. Modelo de gestão burocrático ou gerencialista: estudo em uma universidade federal do Brasil. **Caderno Profissional de Administração da UNIMEP**, [S. l.], v. 9, n. 2, p. 267-291, 2020. Disponível em: <https://www.cadtecempa.com.br/ojs/index.php/httpwwwcadtecempa.combrojsindexphp/article/view/260>. Acesso em: 18 dez. 2023.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**: edição revista e ampliada. São Paulo: Edições 70, 2016.

BERNARDES, D. de S.; PEREIRA, C. A.; SILVA, C. A. L. da; PAULA, C. E. A. Gestão de *campi* avançado em universidade federal. **Revista FACTHUS de Administração e Gestão**, Uberaba, v. 6, n. 1, p. 82-109, 2023. Disponível em: <http://publicacoes.facthus.edu.br/index.php/administracao/article/view/428>. Acesso em: 20 ago. 2024.

BOGDAN, R.; BIKLEN, S. **Investigação qualitativa em educação**. Porto: Porto, 1994.

BORGES, L. F. X.; SERRÃO, C. F. de B. Aspectos de governança corporativa moderna no Brasil. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 24, p. 111-148, dez. 2005. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/9643>. Acesso em: 12 abr. 2024.

BORGES, M. C.; AQUINO, O. F. Educação Superior no Brasil e as políticas de expansão de vagas do REUNI: avanços e controvérsias. **Educação: Teoria e Prática**, [S. l.], v. 22, n. 39, p. 117-138, 2012. Disponível em: <https://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/educacao/article/view/4584>. Acesso em: 13 set. 2024.

BORON, Atílio. **Estado, Capitalismo e Democracia na América Latina**. Buenos Aires: Clacso, 2003. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/estado/capituloVIII.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de lei nº 3.884/1980**. Autoriza o poder executivo a criar a universidade de Santarém, no estado do Pará. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=216813>. Acesso em: 12 mar. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 657, de 2003**. Autoriza o Poder Executivo a instituir a Universidade Federal do Oeste do Estado do Pará e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2003. Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=229500&filename=PRL+1+CFT+%3D%3E+PL+657/2003. Acesso em: 10 jun. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 881, de 2007**. Autoriza o Poder Executivo a criar a Universidade Federal do Oeste do Pará (Unioespa), com sede no Município de Santarém, por desmembramento da Universidade Federal do Pará (UFPA). Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2007a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=349521>. Acesso em: 28 mar. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Substitutivo adotado pela CE ao Projeto de Lei nº 2699, de 2011**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2011. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2349715&filename=SBT-A%201%20CE%20=%3E%20PL%202699/2011. Acesso em: 10 ago. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 29 mar. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016a**. Institui a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8638.htm. Acesso em: 25 out. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 23 out. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 10 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 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. Brasília, DF: Presidência da República, 1968. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5540.htm. Acesso em: 10 ago. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm. Acesso em: 22 mar. 2021.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Nossa História**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/projeto-rondon/conheca>. Acesso em: 20 ago. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Relatório da comissão constituída pela Portaria nº 126/2012, sobre a análise sobre a expansão das universidades federais**: 2003 a 2012. Brasília, DF: MEC, 2012. Disponível em: https://www.andifes.org.br/wp-content/files_flutter/1361475592UFMT_-_Maria_Lucia_Neder_-_Relatorio_REUNI.pdf. Acesso em: 15 ago. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. **Ofício-Circular nº 8/2020/GAB/SPO/SPO-MEC**. Brasília, DF: MEC, 2020c. Disponível em: https://noticias.ufsc.br/files/2020/02/Oficio-CircularN8_2020_GAB_SPO_SPO-MEC.pdf. Acesso em: 9 nov. 2023.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Controladoria-Geral da União. **Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016b**. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/aceso-a-informacao/governanca/Gestao-de-Riscos/biblioteca/Normativos/instrucao-normativa-conjunta-no-1-de-10-de-maio-de-2016-imprensa-nacional.pdf/view>. Acesso em: 25 out. 2024.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF, 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 9 abr. 2022.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 3076/2020**. Institui o Programa Universidades e Institutos Empreendedores e Inovadores - Future-se. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2020a. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1900012&filenome=PL%203076/2020. Acesso em: 8 maio 2023.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 32/2020**. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2020b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1928147. Acesso em: 8 maio 2023.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 213, de 2006**. Autoriza o Poder Executivo a criar a Universidade Federal do Oeste do Pará (Unioespa), com sede no Município de Santarém, por desmembramento da Universidade Federal do Pará (UFPA). Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/78380>. Acesso em: 28 mar. 2024.

BRASIL. **Substitutivo adotado pela Comissão Especial à Proposta de Emenda à Constituição Nº 32-B, de 2020**. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2079137&filenome=SBT-A+1+PEC03220+%3D%3E+PEC+32/2020. Acesso em: 8 maio 2023.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 47, n. 1, p. 07-40, 1996. DOI: 10.21874/rsp.v47i1.702. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702>. Acesso em: 14 jan. 2024.

BRETTAS, T. Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais no Brasil. **Temporalis**, [S. l.], v. 17, n. 34, p. 53–76, 2017. DOI: 10.22422/2238-1856.2017v17n34p53-76. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/17702>. Acesso em: 22 abr. 2024.

BRETTAS, T. **Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Consequência, 2020.

CALDERÓN, A. I.; PEDRO, R. F.; VARGAS, M. C. Responsabilidade social da Educação Superior: a metamorfose do discurso da Unesco em foco. **Interface – Comunicação, Saúde, Educação**, [S. l.], v. 15, n. 39, p. 1185-1198, out./dez. 2011. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1414-32832011000400017>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/icse/a/BM36SLyvDZjKsQMSxDYLZVm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 15 ago. 2023.

CARVALHO, Ednéa do Nascimento. **A interiorização do ensino superior na Amazônia: o caso de Santarém no oeste do Pará – 1985 a 2010**. 2014. 267 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Centro de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual do Ceará, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2014. Disponível em: <http://siduece.uece.br/siduece/trabalhoAcademicoPublico.jsf?id=88061>. Acesso em: 19 ago. 2024.

CASTRO, A. M. D. A. Da ótica da solidariedade à lógica do mercado: as estratégias de internacionalização do ensino superior. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 25., 2011, São Paulo. **Anais eletrônicos** [...]. São Paulo: Anpae, 2011. Disponível em: <https://anpae.org.br/simpósio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/comunicacoesRelatos/0016.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2023.

CASTRO, A. M. D. A.; SANTOS, Í. de P. Crises do Capital, Austeridade e Educação no Brasil. **Research, Society and Development**, [S. l.], v. 10, n. 2, p. e49810212523, 2021. DOI: 10.33448/rsd-v10i2.12523. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/12523>. Acesso em: 10 mar. 2023.

CATTANI, A. D.; HOLZMANN, L. **Dicionário de trabalho e tecnologia**. 2. ed. Porto Alegre: Zouk, 2011.

CAVALCANTE, Maria Juraci Maia. A educação como esfera de ação ilusionista em clima de campanha e conspiração. **Revista Educação em Debate**, Fortaleza, ano 20, n. 36, p. 42-50, 1998. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/14274>. Acesso em: 20 ago. 2024.

CGU. **Servidor Público Federal**: Claudia Regina Baddini Currelero. [S. l.]: CGU, 2023b. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/servidores/310903843>. Acesso em: 5 nov. 2023.

CGU. **Servidor Público Federal**: Fabiano Silvio Colbano. [S. l.]: CGU, 2023a. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/servidores/312725485>. Acesso em: 5 nov. 2023.

CHARGE.ORG. Petições contra ataques na educação somam 3 milhões de assinaturas. CartaCapital, [S. l.], 19 set. 2019. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/change-org/peticoes-contra-ataques-na-educacao-somam-3-milhoes-de-assinaturas/>. Acesso em: 5 nov. 2023.

CHAUÍ, Marilena. A universidade pública sob nova perspectiva. **Revista Brasileira de Educação**, [S. l.], n. 24, p. 5-15, 2003. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782003000300002>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/n5nc4mHY9N9vQpn4tM5hXzj/?->. Acesso em: 8 mar. 2024.

CHAVES, V. L. J. Parceria público-privada na gestão da universidade pública brasileira. **Cadernos de Educação**, Pelotas, n. 33, p. 311-324, maio/ago. 2009. DOI:

<https://doi.org/10.15210/caduc.v0i33.1663>. Disponível em:
<https://periodicos.ufpel.edu.br/index.php/caduc/article/view/1663>. Acesso em: 1 maio 2023.

CHAVES, V. L. J.; GUIMARÃES, A. R.; REIS, L. F. A privatização do estado brasileiro e o financiamento das universidades e da Ciência & Tecnologia no governo Bolsonaro. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, [S. l.], v. 38, n. 1, 2022. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/122760/88075>. Acesso: 1 maio 2023.

CHESNAIS, F. **Uma nova fase do capitalismo?** São Paulo: Xamã, 2003.

CHIAVENATO, I. **Introdução à teoria geral da administração**: uma visão abrangente da moderna administração das organizações. 7. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

CLAD. **Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo**. Caracas: Clad, 2023. Disponível em: <https://clad.org/acerca-de/clad/>. Acesso em: 22 mar. 2023.

CLAD. Uma nova gestão pública para a América Latina. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 50, n. 1, p. p. 121-144, 1999. DOI: 10.21874/rsp.v50i1.343. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/343>. Acesso em: 9 fev. 2023.

CONSUN 2ª Reunião Ordinária. [S. l.: s. n.], 2024. 1 vídeo (1h46min26s). Publicado pelo canal Sege Ufopa. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Lbgj1v6lvMA>. Acesso em: 16 nov. 2024.

COSTA, M. R. S. **As repercussões da interiorização da UFPA no trabalho dos docentes da rede estadual de ensino nas décadas de 1980 e 1990**. 2014. 339 f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Pará, Programa de Pós-Graduação em Educação, Belém, 2014. Disponível em: https://ppgedufpa.com.br/bv/arquivos/File/tese14_mraimunda.pdf. Acesso em: 19 ago. 2024.

COUTINHO, C. N. A democracia na batalha das ideias e nas lutas políticas do Brasil de hoje. In: FÁVERO, O.; SEMERARO, G. (org.). **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro**. Petrópolis: Vozes, 2002. P. 11-39.

CURY, C. R. J. **Educação e contradição**: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

CURY, C. R. J. Gestão democrática da educação: exigências e desafios. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, [S. l.], v. 18, n. 2, 2002. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/25486>. Acesso em: 30 jun. 2022.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. Tradução Mariana Echalar. 1. Ed. São Paulo: Boitempo, 2016. E-book. ISBN 978-85-7559-496-4.

DOURADO, L. F. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, N. S. C. (Org.). **Gestão democrática da educação**: atuais tendências, novos desafios. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

DOURADO, L. F. **Plano Nacional de Educação**: política de Estado para a educação brasileira. Brasília, DF: INEP, 2016. 48 p. (PNE em Movimento, v. 1). ISSN 2448-4288.

Disponível em: <http://seriepne.inep.gov.br/ojs3/index.php/seriepne/article/view/3754>. Acesso em: 18 maio 2023.

ENAP. **Relatório de Gestão 2019**. Brasília, DF: ENAP, 2020. Disponível em: https://repositorio.ena.gov.br/bitstream/1/5874/10/RelatorioGestao_2019.pdf. Acesso em: 9 nov. 2023.

EVANGELISTA, J. P. **A gestão organizacional e administrativa da Universidade Estadual de Goiás: contribuições e limitações para o *campus* Nordeste – Formosa**. 2024. 157 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) — Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2024. Disponível em: <http://icts.unb.br/jspui/handle/10482/48240>. Acesso em: 19 ago. 2024.

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

FARIAS, E. M. S. de. **Concepções e práticas de gestão: Investigando a Universidade de Pernambuco**. 2005. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2005. Disponível em: <https://attena.ufpe.br/handle/123456789/4694>. Acesso em: 9 set. 2022.

FÁVERO, A. A.; BECHI, D. A subjetivação capitalista como mecanismo precário do trabalho docente no ensino superior. **Education Policy Analysis Archives**, [S. l.], v. 28, p. 13, 2020. DOI: 10.14507/epaa.28.4891. Disponível em: <https://epaa.asu.edu/index.php/epaa/article/view/4891>. Acesso em: 25 out. 2024.

FERREIRA, N. S. C. **Gestão e organização escolar**. 1. ed. Curitiba: Iesde Brasil, 2009. 80 p.

FGV. **Estatutos da Fundação Getúlio Vargas**. 2007. Disponível em: https://portal.fgv.br/sites/portal.fgv.br/files/u90/estatutos_-_ultima_versao_dos_estatutos_da_fgv_aprovada_pelo_mprj_conforme_portaria_mprj-pf-sc_n.o_67-2007_de_21.11.2007_e_registrada_no_registro_civil_das_pessoas_juridicas.pdf. Acesso em: 9 nov. 2023.

FIGUEIREDO, B. de O. **A Contribuição do Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (Clad) na Reconfiguração da Gestão de Sistemas Públicos de Ensino no Brasil**. 2019. 285 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Nova Iguaçu, 2019. Disponível em: <https://tede.ufrj.br/jspui/handle/jspui/5343>. Acesso em: 16 ago. 2023.

FREIRE, P. **Pedagogia da indignação: cartas pedagógicas e outros escritos**. São Paulo: Unesp, 2000.

GALVANI, Giovanna. ‘Future-se’ é principal alvo de estudantes em novos atos pela educação. **CartaCapital**, São Paulo, 13 ago. 2019. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/educacao/future-se-e-principal-alvo-de-estudantes-em-novos-atos-pela-educacao/>. Acesso em: 5 nov. 2023.

GARCÍA, T.; ADRIÃO, T. Privatização da gestão escolar no Brasil: controle digital e interesses corporativos. Professorado, **Revista de Currículum y Formación del Profesorado**, [S. l.], v. 27, n. 1, p. 81–102, 2023. DOI: 10.30827/profesorado.v27i1.26245. Disponível em: <https://revistaseug.ugr.es/index.php/profesorado/article/view/26245>. Acesso em: 7 may. 2024.

GOMES, Izabel Cristina Colares. **O processo de criação de uma universidade para a Amazônia**: os bastidores da construção da Ufopa. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2011. Disponível em: https://repositorio.ufpa.br/jspui/bitstream/2011/2934/1/Dissertacao_ProcessoCriacaoUniversidade.pdf. Acesso em: 19 ago. 2024.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. (Os intelectuais. O princípio educativo. Jornalismo, v. 2). ISBN 85-200-0512-8.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017. *E-book*. (Maquiavel, notas sobre o estado e a política, v. 3). ISBN 978-85-200-1341-0.

GUIMARÃES, A. R. Orientações do Banco Mundial para a contrarreforma da educação superior nos países capitalistas. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 26., 2013, Recife. **Anais eletrônicos** [...]. Recife: Anpae, 2013. Disponível em: <https://www.anpae.org.br/simposio26/1comunicacoes/AndreRodriguesGuimaraes-ComunicacaoOral-int.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2023.

GUIMARÃES, J. Quase 70% das universidades federais rejeitam projeto Future-se. Brasil de Fato, São Paulo, 16 out. 2019. Disponível em <https://www.brasildefato.com.br/2019/10/16/quase-70-das-universidades-federais-rejeitam-projeto-future-se>. Acesso em: 5 nov. 2023.

HARVEY, David. **O enigma do capital**: e as crises do capitalismo. Tradução João Alexandre Peschanski. São Paulo: Boitempo, 2011.

HÖFLING, E. de. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, Campinas, ano 21, n. 55, p. 30-41, nov. 2001. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-32622001000300003>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccedes/a/pqNtQNWnT6B98Lgipc5YsHq/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 7 jun. 2023.

HORIYE, T. A. **Gestão universitária**: um estudo sobre o Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE) da Universidade Estadual de Londrina. 161 f. 2018. Dissertação (Mestrado em educação) - Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2018. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.uel.br/document/?code=vtls000218355>. Acesso em: 9 set. 2022.

IBGC. **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa**. 3. ed. São Paulo: IBGC, 2004. Disponível em: https://conhecimento.ibgc.org.br/Lists/Publicacoes/Attachments/21137/IBGC_2004_Codigo3ed...fol.pdf. Acesso em: 14 dez. 2024.

IBGC. **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa**. 4. ed. São Paulo: IBGC, 2009. Disponível em: https://conhecimento.ibgc.org.br/Lists/Publicacoes/Attachments/21141/Codigo_julho_2010_a4.pdf. Acesso em: 14 dez. 2024.

IBGC. **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa**. 5. ed. São Paulo: IBGC, 2015. Disponível em:

<https://conhecimento.ibgc.org.br/Lists/Publicacoes/Attachments/21138/Publicacao-IBGCCodigo-CodigodasMelhoresPraticasdeGC-5aEdicao.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2024.

IBGC. **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa**. 6. ed. São Paulo: IBGC, 2023. Disponível em:

https://conhecimento.ibgc.org.br/Lists/Publicacoes/Attachments/24640/2023_C%c3%b3digo%20das%20Melhores%20Pr%c3%a1ticas%20de%20Governan%c3%a7a%20Corporativa_6a%20Edi%c3%a7%c3%a3o.pdf. Acesso em: 14 dez. 2024.

JOHNSTONE, B.; ARORA, A.; EXPERTON, W. **Financiamiento y gestión de la enseñanza superior**: informe sobre los progresos de las reformas en el mundo. Washington, DC: Banco Mundial, 1998. Disponível em:

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/224201468259460042/pdf/NonAsciiFileName0.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2023.

LANGLEY, P.; LEYSHON, A. Capitalismo de Plataforma: A Intermediação e Capitalização da Circulação Econômica Digital. **Finanças e Sociedade**, v. 3, n. 1, p. 11-31, 2017.

Disponível em: <https://doi.org/10.2218/finsoc.v3i1.1936>. Acesso em: 28 set. 2023.

LARA, J. C. de. **Gestão e processo de elaboração do plano de desenvolvimento institucional-PDI**: caso de uma universidade do estado de Mato Grosso. 2018. Dissertação (Mestrado em Gestão e Desenvolvimento Regional) - Programa de Pós-Graduação em Administração do Departamento de Gestão e Negócios, Universidade de Taubaté, Taubaté, 2018. Disponível em: <http://repositorio.unitau.br/jspui/handle/20.500.11874/1259>. Acesso em: 18 dez. 2023.

LEHER, R. Estado, reforma administrativa e mercantilização da educação e das políticas sociais. **Germinal: marxismo e educação em debate**, Salvador, v. 13, n. 1, p. 9-29, 2021. Disponível em:

<https://periodicos.ufba.br/index.php/revistagerminal/article/view/43851/24600>. Acesso em: 1 maio 2023.

LIBÂNEO, J. C. **Organização e gestão da escola**: teoria e prática. 6. ed. rev. ampl. São Paulo: Heccus, 2015.

LIMA, L. C. **Educação superior – mínimos democráticos, máximos gestores?** [S. l.], 2024. Disponível em: <https://aterraeredonda.com.br/educacao-superior-minimos-democraticos-maximos-gestorarios/>

?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=novas_publicacoes&utm_term=2024-04-25. Acesso em: 2 mar. 2024.

LOPES, C. A. Acesso à informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos - literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro. **Cadernos de Finanças Públicas**, [S. l.], v. 1, n. 8, p. 5-40, 2007. Disponível em:

<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3857/1/caderno%20numero%208.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2024.

LOUREIRO, T.; MENDES, G. H. de S.; SILVA, E. P. Estigma, invisibilidade e intensificação do trabalho: estratégias de enfrentamento do sofrimento pelos assistentes em administração. **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, p. 703-728, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/1981-7746-sol00111>. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/tes/a/kxDFMzLYxTyZnSBTQrwByCq/?lang=pt>. Acesso em: 25 out. 2024.

MACEDO, Paulo Sérgio Novais de. Democracia participativa na constituição brasileira. **Revista de Informação Legislativa**, [S. l.], v. 45, n. 178, p. 181-193, abr./jun. 2008.

Disponível em:

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176529/000842786.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Acesso em: 7 jan. 2024.

MANCEBO, D. Autonomia universitária: breve história e redefinições atuais. **Advir (ASDUERJ)**, Rio de Janeiro, v. 20, n.1, p. 19-23, 2006. Disponível em: http://www.adur-rj.org.br/5com/pop-up/autonomia_universitaria1b.htm. Acesso em: 30 mar. 2023.

MANZINI, E. J. A entrevista na pesquisa social. **Didática**, São Paulo, v. 26/27, p. 149-158, 1991.

MARCELINO, G. F. **Governo, Imagem e Sociedade**. Brasília, DF: FUNCEP, 1988. (Coleção de Administração Pública).

MARX, K. **Contribuição à crítica da economia política**. Tradução Florestan Fernandes. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MARX, K. **Grundrisse**: manuscritos econômicos de 1857-1858: esboços da crítica da economia política. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2011. *E-book*.

MARX, K. **O capital**: crítica da economia política, o processo de produção do capital. São Paulo: Nova Cultural, 1996. v. 1. t. 1. (Coleção Os Economistas).

MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia alemã**: crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas (1845-1846). São Paulo: Boitempo, 2007

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de Administração Pública**: foco nas instituições e ações governamentais. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MAUÉS, O. C. Ensino superior na ótica dos organismos internacionais. **Educar em revista**, Curitiba, v. 35, n. 75, p. 13-30, mai./jun. 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/0104-4060.66009>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/er/a/brh7pvD7XZdpX7JR7VHzjbw/>. Acesso em: 9 set. 2022.

MELO, A. C.; SOUSA, D. de M.; CAMPELO FILHO, E. G.; FERASSO, M. Gestão pública da UFPI: uma análise do seu Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI). **Revista Gestão Universitária na América Latina**, Florianópolis, v. 5, n. 2, p. 16-35, ago. 2012. DOI: <http://dx.doi.org/10.5007/1983-4535.2012v5n2p16>. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/gual/article/view/1983-4535.2012v5n2p16/22567>. Acesso em: 18 dez. 2023.

MÉSZÁROS, I. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. São Paulo: Boitempo, 2011.

MÉSZÁROS, István. **A montanha que devemos conquistar**: reflexões acerca do Estado. Tradução Maria Izabel Lagoa. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015. E-book. ISBN 978-85-7559-431-5.

NOLETO, S. O. B. **A Universidade Estadual de Goiás**: processos de constituição do habitus institucional acadêmico e da gestão universitária. 2018. 328 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2018. Disponível em: <https://repositorio.bc.ufg.br/tede/handle/tede/8912>. Acesso em: 9 set. 2022.

OCDE. **Cómo trabajamos**. [Paris]: OCDE, 2022. Disponível em: <https://www.oecd.org/acerca/como-trabajamos/>. Acesso em: 20 jul. 2022.

OCDE. **Enseignement supérieur pour la société de la connaissance**: examen thématique de l'OCDE sur l'enseignement supérieur – Rapport. [S. l.]: OCDE, 2008. Disponível em: <https://www.oecd.org/fr/education/apprendre-au-dela-de-l-ecole/40356663.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2023.

OCDE. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Trust and public policy**: how better governance can help rebuild public trust. Paris: OCDE Publishing, 2017. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/trust-and-public-policy_9789264268920-en. Acesso em: 15 set. 2024.

OHANA, V. Servidores fazem vigília no Congresso em protesto contra a Reforma Administrativa. **CartaCapital**, [S. l.], 28 set. 2021. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/servidores-fazem-vigilia-no-congresso-em-protesto-contra-a-reforma-administrativa/>. Acesso em: 5 nov. 2023.

OLIVEIRA, F. de. **Os direitos do antivalor**: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis: Vozes, 1998.

ORIXIMINÁ. **Lei nº 8.174, de 11 de junho de 2013**. Autoriza o Poder Executivo a doar bens móveis do Patrimônio Municipal em favor da Universidade Federal do Oeste do Pará – Ufopa, e dá outras providências. Oriximiná, 2013. Disponível em: <https://acessoinformacao.org.br/licitacoes/arquivos/download/e456f4c086d912e80441017fa0de54437a995c34.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2024.

PAIVA, A. R. **Democracia, deliberação e processo decisório no contexto democrático-colegiado em uma instituição pública de ensino superior**. 2016. 176f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública em Rede Nacional) - Universidade Federal de Viçosa, Rio Paranaíba, 2016. Disponível em: <https://www.locus.ufv.br/bitstream/123456789/10055/1/texto%20completo.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2023.

PARÁ. Lei nº 9.324, de 7 de outubro de 2021. Cria o Programa de Educação e Formação Superior, no âmbito do Estado do Pará, denominado “Forma Pará”. **Diário Oficial do Estado do Pará**: Belém, PA, n. 34.730, p. 5, 8 out. 2021. Disponível em: https://www.sectet.pa.gov.br/sites/default/files/LEI%20N%C2%BA%209.324%20Forma%20Par%C3%A1_0.pdf. Acesso em: 30 ago. 2024.

PARO, V. H. **Administração escolar**: introdução crítica. 17. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

PARO, V. H. **Gestão democrática da educação pública**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2016.

PERARDT, S.; BURIGO, C. C. D. A concepção de universidade e a inter-relação com o processo da gestão universitária. **Rev. FAE, Curitiba**, [S. l.], v. 19, n. 1, p. 80-93, jan./jun. 2016. Disponível em: <https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/90>. Acesso em: 22 nov. 2021.

PEREIRA, N. M. **Modelos de gestão na universidade pública**: um estudo a partir do Conselho Universitário e do Conselho Diretor da UFU. 2008. 135 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2008. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/13754/1/Noadia.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2023.

PERONI, V. M. V.; OLIVEIRA, R. T. C. de; FERNANDES, M. D. E. Estado e terceiro setor: as novas regulações entre público e o privado na gestão da educação básica brasileira. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 108, p. 761-778, out. 2009. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302009000300007>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/3hCRYkScyQK57qF4NtpkPQk/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 18 nov. 2024.

PIMENTEL, Adriana Marinho. **A Carreira do magistério público da rede municipal de ensino do município de Oriximiná-PA**: um estudo a partir do plano de cargos, carreira e remuneração – Lei n. 7.315/10. 171 f. 2015. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Pará, Programa de Pós-Graduação em Educação, Belém, 2015. Disponível em: <https://ppgedufpa.com.br/arquivos/File/DISSERTAADRIANAMARINHOPIMENTEL.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2024.

RAMOS, G. **Uma introdução ao histórico da organização racional do trabalho**. Brasília, DF: Conselho Federal de Administração, 2008.

RIBEIRO, M. E. da S. **A gestão universitária**: um estudo na UFPA, de 2001 a 2011. 2013. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2013. Disponível em: http://ppgedufpa.com.br/bv/arquivos/File/edilene_dout2013.pdf. Acesso em: 30 mar. 2021.

RIBEIRO, M. E. da S.; CHAVES, V. L. J. Gestão educacional: modelos e práticas. *In*: CONGRESSO IBERO AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 3., 2012, Zaragoza. **Anais Eletrônicos** [...]. Zaragoza: Anpae, 2012, p. 1-15. Disponível em: http://www.anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/MariaEdilenedaSilvaRibeiro_GT7.pdf. Acesso em: 17 mar. 2021.

RIBEIRO, R. M. da C. A natureza da gestão universitária: influência de aspectos político-institucionais, econômicos e culturais. **Revista Internacional de Educação Superior**, Campinas, v. 3, n. 2, p. 357–378, 2017b. Disponível em: <https://doi.org/10.22348/riesup.v3i2.7787>. Acesso em: 30 mar. 2021.

RIBEIRO, R. M. da C. Gestão democrática na universidade pública: influências de outros campos na construção de um modelo. **Educação Por Escrito**, [S. l.], v. 8, n. 2, p. 155-170, dez. 2017a. Disponível em: <https://doi.org/10.15448/2179-8435.2017.2.28841>. Acesso em 30 mar. 2021.

ROTHEN, J. C.; RAMOS, J. P.; BORGES, G. M.; SILVEIRA, A. P.; FERNANDES, M. C. da S. G. O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni): articulações com a nova gestão pública. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 48, p. 1-20, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1678-4634202248239353por>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ep/a/8w9NHZ8jWRCNDQgNk33Tf6S/?lang=pt>. Acesso em: 13 set. 2024.

SANDRONI, P. (Org.). **Novíssimo Dicionário de Economia**. São Paulo: Best Seller, 1999.

SANTOS, T. F. A. M. dos. A crise atual do capital na conformação do estado contemporâneo e gestão da educação. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 18, n. esp., 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.18764/2178-2865.v18nEp459-465>. Acesso em: 20 mar. 2021.

SANTOS, T. F. A. M. **O gestor escolar público como um preposto do Estado: escola pública**. Riga: Novas Edições Acadêmicas, 2017.

SAYAGO, Doris. Participação: olhar para fora ou olhar para dentro? **Revista Ra Ximhai**, El Fuerte, v. 4, n. 3, p. 543-558, 2008. DOI: <https://doi.org/10.35197/rx.04.03.2008.02.ds>. Disponível em: <https://uaim.edu.mx/webraximhai/Ej-12articulosPDF/2-PARTICIPACION%20BRASIL.pdf>. Acesso em: 4 jul. 2024.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar./abr. 2009. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122009000200004>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/ptr6WM63xtBVpfvK9SxJ4DM/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 26 out. 2023.

SEKI, Allan Kenji. O que está em jogo com o ReUni Digital é o próprio significado daquilo que chamamos de universidade brasileira. **Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio – Fiocruz**, Rio de Janeiro, 2022. [Entrevista concedida a Erika Farias]. Disponível em: <https://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/entrevista/o-que-esta-em-jogo-com-o-reuni-digital-e-o-proprio-significado-daquilo-que#:~:text=O%20ReUni%20Digital%20%C3%A9%20um,de%20ensino%20que%20combina%20cortes>. Acesso em: 25 ago. 2023.

SERVIDORES públicos fazem protestos em todo o país contra a reforma administrativa nesta quarta-feira. **Extra**, [S. l.], 17 ago. 2021. Economia e Finanças. Disponível em: <https://extra.globo.com/economia-e-financas/servidor-publico/servidores-publicos-fazem-protestos-em-todo-pais-contr-reforma-administrativa-nesta-quarta-feira-25157537.html>. Acesso em: 5 nov. 2023.

SGUISSARDI, V. Future-se: um projeto neoliberal de heteronomia das federais e um passo a mais rumo a sua privado-mercantilização. In: GIOLO, J.; LEHER, R.; SGUISSARDI, V. (Org.). **Future-se: ataque à autonomia das instituições federais de educação superior e sua sujeição ao mercado**. São Carlos, SP: Diagrama Editorial, 2020. *E-book*. ISBN: 978-65-86512-01-4. Disponível em: <https://www.diagramaeditorial.com.br/project/future-se/>. Acesso em: 3 maio 2023.

SGUISSARDI, V.; SILVA JÚNIOR, J. dos R. **O trabalho (intensificado) nas federais: pós-graduação e produtivismo acadêmico**. São Paulo: Xamã, 2009.

SILVA, E. P.; PADIM, D. F. Intensificação do trabalho docente administrativo e processos decisórios democraticamente restritos na expansão/interiorização precária e desordenada. **Impulso**, Piracicaba, v. 28, n. 71, p. 5-18, jan./abr. 2018. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/326382447_Intensificacao_do_trabalho_docente_administrativo_e_processos_decisorios_democraticamente_restritos_na_expansaointeriorizacao_precaria_e_desordenada#fullTextFileContent. Acesso em: 15 out. 2024.

SILVA, M. V. A organização do trabalho escolar em foco: os limites das heranças anti-democráticas e as potencialidades dos processos participativos. **Educação: Teoria e Prática**, v. 21, n. 38, out./dez. 2011. Disponível em: <https://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/educacao/article/view/5270/4152>. Acesso em: 15 ago. 2024.

SILVEIRA, A. P. **A gestão democrático-gerencial da educação superior**: o caso da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). 2022. 234 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/17335>. Acesso em: 19 ago. 2024.

SOUSA, Francisca Márcia Lima de. **O ensino superior público em Santarém**: das origens à criação da Universidade Federal do Oeste do Pará (1970-2009). 2019. 184f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Oeste do Pará, Santarém, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufopa.edu.br/jspui/handle/123456789/538>. Acesso em: 19 ago. 2024.

SOUZA, R. A.; SILVA, M. S. P. da. Modelos e práticas de gestão na educação superior: uma análise do processo de implantação da UFT. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, [S. l.], v. 23, n. 3, 2007. DOI: 10.21573/vol23n32007.19145. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/19145>. Acesso em: 18 dez. 2023.

SRNICEK, N. **Platform Capitalism**. Cambridge: Polity Press, 2017. *E-book*. ISBN-13: 978-1-5095-0490-9.

TCU. **Acórdão 2308/2010 – Plenário**. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-1156420>. Acesso em: 23 out. 2024.

TCU. **Decisão 929/2001 – Plenário**. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-6171>. Acesso em: 23 out. 2024.

TCU. **Levantamento de Governança e Gestão Públicas**: Relatório individual da autoavaliação. Brasília, DF: TCU, 2018b. Disponível em: <https://iesgo.tcu.gov.br/wp-content/uploads/sites/12/igg2018/instituicaodeensino/291-UFOPA-Universidade-Federal-do-Oeste-do-Para.pdf>. Acesso em: 10 set. 2024.

TCU. **Referencial Básico de Governança**. 3. ed. Brasília, DF: TCU, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F7AB5B041017BABED4CC852BB>. Acesso em: 23 out. 2024.

TCU. **Referencial Básico de Governança**. 1. ed. Brasília, DF: TCU, 2013. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/6A/B6/39/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_1_edicao.PDF. Acesso em: 23 out. 2024.

TCU. **Relatório de acompanhamento**. Brasília, DF: TCU, 2018a. Disponível em: <https://iesgo.tcu.gov.br/wp-content/uploads/sites/12/igg2018/Relatorio-tecnico-completo-IGG2018-alterado-acordao-976-2019-P.pdf>. Acesso em: 10 set. 2024.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

UDESC. **Núcleo Extensionista Rondon da Udesc firma parceria com universidade do Pará**. Florianópolis: Udesc, 2019. Disponível em: https://www.udesc.br/noticia/nucleo_extensionista_rondon_da_udesc_firma_parceria_com_universidade_do_para. Acesso em: 20 ago. 2024.

UFF. **UFF celebra 50 anos de ações extensionistas na região amazônica**. Niterói: UFF, 2023. Disponível em: <https://www.uff.br/informe/uff-celebra-50-anos-de-acoes-extensionistas-na-regiao-amazonica/>. Acesso em: 19 ago. 2024.

UFOPA. **Aditamento ao plano de desenvolvimento institucional da UFOPA (2012-2016)**. Santarém: UFOPA, 2015b. Disponível em: <https://www.ufopa.edu.br/media/file/site/proplan/documentos/2020/40deadda3006d48c7bbe438cd4188aad.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2022.

UFOPA. **Audiências e Consultas Públicas**. Santarém: Ufopa, 2025a. Disponível em: <https://acessoainformacao.ufopa.edu.br/participacao-social/audiencia-e-consultas-publicas>. Acesso em: 12 dez. 2024.

UFOPA. **Decisão Consun nº 71, de 07 de dezembro de 2022**. Recompõe o Conselho Comunitário – Consecom. Santarém: Ufopa, 2022c. Disponível em: <https://www.ufopa.edu.br/media/file/site/sege/documentos/2023/5ab3d64fc3de5c7a9320885e9e50a383.pdf>. Acesso em: 13 out. 2024.

UFOPA. **Edital nº 16, de 20 de dezembro de 2024**. Concurso público para cargos técnico-administrativos em educação. Santarém: Ufopa, 2024e. Disponível em: https://www.ceps.ufpa.br/images/conteudo/ConcursoPublico/Ufopa2024/editais%20anexos/Edital_TAE_UFOPA_2025_abertura.pdf. Acesso em: 2 jan. 2024.

UFOPA. **Histórico do campus**. Alenquer: Ufopa, 2022b. Disponível em: <https://www.ufopa.edu.br/alenquer/o-campus/historico-do-campus/>. Acesso em: 19 ago. 2024.

UFOPA. **Histórico e Localização**. Santarém: Ufopa, 2023a. Disponível em: <https://www.ufopa.edu.br/ufopa/institucional/sobre-a-ufopa/historico-e-localizacao/>. Acesso em: 9 ago. 2023.

UFOPA. **Histórico**. Monte Alegre: Ufopa, 2020. Disponível em: <https://www.ufopa.edu.br/montealegre/o-campus/historico/>. Acesso em: 19 ago. 2024.

UFOPA. **Manual para a elaboração dos Planos de Desenvolvimento das Unidades: período 2025-2027**. Santarém: Ufopa, 2024i. Disponível em: <https://pdi.ufopa.edu.br/media/file/site/pdi/documentos/2024/2447c9e2ce7bde919a02261edc1da3de.pdf>. Acesso em: 16 out. 2024.

UFOPA. **Matriz Orçamentária Interna 2018**. Santarém: Ufopa, 2018b. Disponível em: <https://www.ufopa.edu.br/media/file/site/proplan/documentos/2020/85ecf60c5ed05b198763de4d45ac5f55.pdf>. Acesso em: 25 out. 2024.

UFOPA. **Membros do Consun**. Santarém: UFOPA, 2023c. Disponível em: <https://www.ufopa.edu.br/sege/consun/membros-do-consun/>. Acesso em: 24 out. 2023.

UFOPA. **Memórias**. Santarém: UFOPA, 2023e. Disponível em: <https://pdi.ufopa.edu.br/pdi/reunioes/memorias/>. Acesso em: 1 mar. 2024.

UFOPA. **Organograma**. Santarém: Ufopa, 2024h. Disponível em: <https://www.ufopa.edu.br/ufopa/institucional/sobre-a-ufopa/organograma/>. Acesso em: 13 dez. 2024.

UFOPA. **Painel de Gestão de Pessoas**. Santarém: Ufopa, 2024g. Disponível em: <https://www.ufopa.edu.br/proplan/analisa/paineis/>. Acesso em: 10 dez. 2024.

UFOPA. **PDI Ufopa 2024-2031**: Plano de Metas. Santarém: Ufopa, 2024j. Disponível em: [/2024/89 https://pdi.ufopa.edu.br/media/file/site/pdi/documentos/cd3569bc321e5490f9d766139bf6c3_F1Tzlnn.pdf](https://pdi.ufopa.edu.br/media/file/site/pdi/documentos/cd3569bc321e5490f9d766139bf6c3_F1Tzlnn.pdf). Acesso em: 13 set. 2024

UFOPA. **Plano de Desenvolvimento Institucional da Universidade Federal do Oeste do Pará (2019-2023)**: relatório de avaliação final. Santarém: UFOPA, 2023d. Disponível em: <https://pdi.ufopa.edu.br/media/file/site/pdi/documentos/2023/3b61d418035d55877b922ce9ee871f37.pdf>. Acesso em: 1 mar. 2024.

UFOPA. **Portaria nº 179, de 31 de março de 2017**. Institui o Comitê de Governança, Integridade, Gestão de Riscos e Controles da Universidade Federal do Oeste do Pará (CGIRC/Ufopa), com o objetivo de adotar medidas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, controles internos, governança e integridade. Santarém: Ufopa, 2017a. Disponível em: https://www.ufopa.edu.br/media/file/site/ufopa/documentos/2022/48c1330a8ae7a572b78a197da06dcb59_TUH6A4A.pdf. Acesso em: 25 out. 2024.

UFOPA. **Portaria nº 298, de 5 de julho de 2019**. Reconstitui o Comitê de Governança, Integridade, Gestão de Riscos e Controles da Universidade Federal do Oeste do Pará, com o objetivo de adotar medidas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, controles internos, governança e integridade. Santarém: Ufopa, 2019d. Disponível em: <https://www.ufopa.edu.br/media/file/site/ufopa/documentos/2019/502a3dd7e37d6be8cdf9f3e3192679f7.pdf>. Acesso em: 25 out. 2024.

UFOPA. **Portaria nº 556/GR/UFOPA, de 21 de agosto de 2018**. Institui o Comitê de Governança Digital (CGD) no âmbito da Universidade Federal do Oeste do Pará (Ufopa). Santarém: Ufopa, 2018c. Disponível em: <https://www.ufopa.edu.br/media/file/site/ufopa/documentos/2018/c595b0fc9da7f6823ba67f04cb7c1b03.pdf>. Acesso em: 25 out. 2024.

UFOPA. **Prédio do Amazônia Boulevard que abrigou atividades da Ufopa por dez anos é desocupado**. Santarém: Ufopa, 2021a. Disponível em: <https://www.ufopa.edu.br/ufopa/comunica/missao-80-dias-deve-desocupar-predio-amazonia-boulevard-ate-julho-de-2021/>. Acesso em: 2 jan. 2024.

UFOPA. **Prestação de contas ordinárias anual**: relatório de gestão do exercício de 2011. Santarém: Ufopa, 2012. Disponível em: <https://www.ufopa.edu.br/media/file/site/proplan/documentos/2017/27e0d30990676922be8ddfd8cf4c4398.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2024.

UFOPA. **Processo Seletivo Regular 2018 - Resultado da Primeira Chamada**: Bacharelado em Sistemas de Informação - Oriximiná. Santarém: Ufopa, 2018a. <https://www.ufopa.edu.br/media/file/site/proen/documentos/2018/1c682766b8b48cdf3cf0ccb ae5feff9b.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2024.

UFOPA. **Projeto Pedagógico do Curso de Bacharelado em Ciências Biológicas**. Oriximiná: Ufopa, 2019c. Disponível em: <https://www.ufopa.edu.br/media/file/site/oriximina/documentos/2020/b9b80e0f466f69f3a5b294c26d58b01d.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2024.

UFOPA. Pró-Reitoria de Ensino de Graduação. **Programa Forma Pará**. Santarém: Ufopa, 2024d. Disponível em: <https://ufopa.edu.br/proen/cursos-de-graduacao/programa-forma-para/>. Acesso em: 2 jan. 2025.

UFOPA. **Relatório de avaliação do desenvolvimento do PDI 2012 2016**. Santarém: Ufopa, 2016.

UFOPA. **Relatório de gestão do exercício de 2023**. Santarém: Ufopa, 2024f. Disponível em: <https://www.ufopa.edu.br/media/file/site/proplan/documentos/2024/406c09bfdb634fd962949ae570814c83.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2024.

UFOPA. **Resolução Consepe nº 309, de 2 de dezembro de 2024**. Aprova a criação do *Campus* Rurópolis da Universidade Federal do Oeste do Pará. Santarém: Ufopa, 2024c. Disponível em: https://sigrh.ufopa.edu.br/sigrh/public/colégiados/filtro_busca.jsf;jsessionid=B901E061ECDC518694F43FA77677472B.srv4inst2. Acesso em: 2 jan. 2025.

UFOPA. **Resolução Consepe nº 439, de 2 de dezembro de 2024**. Aprova a criação do Curso de Bacharelado em Agronomia, do *Campus* Monte Alegre, da Universidade Federal do Oeste do Pará. Santarém: Ufopa, 2024b. Disponível em: https://sigrh.ufopa.edu.br/sigrh/public/colégiados/filtro_busca.jsf. Acesso em: 2 jan. 2025.

UFOPA. **Resolução Consun nº 291, de 9 de dezembro de 2021**. Aprova o Regimento Interno dos Conselhos Superiores e Comunitário da Universidade Federal do Oeste do Pará. Santarém: UFOPA, 2021c. Disponível em: https://sigrh.ufopa.edu.br/sigrh/public/colégiados/filtro_busca.jsf. Acesso em: 9 ago. 2023.

UFOPA. **Resolução Consun nº 305, de 06 de fevereiro de 2024**. Aprova o Plano de Desenvolvimento Institucional 2024-2031 da Universidade Federal do Oeste do Pará. Santarém: Ufopa, 2024a. Disponível em: https://sigrh.ufopa.edu.br/sigrh/public/colégiados/filtro_busca.jsf. Acesso em: 1 mar. 2024.

UFOPA. **Resolução Consun nº 55/2014**. Aprova o Regimento Geral Ufopa. Santarém: UFOPA, 2014b. Disponível em: <https://www.ufopa.edu.br/media/file/site/proen/documentos/2018/cc19ad3709a82c0fb8c9c20e2355bf1e.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2023.

UFOPA. **Resolução nº 16, de 21 de maio de 2013.** Aprova o Estatuto da Universidade Federal do Oeste do Pará – UFOPA. Santarém: UFOPA, 2013a. Disponível em: https://sigrh.ufopa.edu.br/sigrh/public/colegiados/filtro_busca.jsf. Acesso em: 5 nov. 2023.

UFOPA. **Resolução nº 183 de 10 de fevereiro de 2017.** Aprova o Regimento do Fórum Interno de Ensino de Graduação da Universidade Federal do Oeste do Pará. Santarém: Ufopa, 2017b. Disponível em: <https://sigrh.ufopa.edu.br/sigrh/downloadArquivo?idArquivo=224914&key=5cf71db4d39797ed70bb426237abf899>. Acesso em: 12 dez. 2024.

UFOPA. **Resolução nº 270, de 15 de outubro de 2019.** Aprova o Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI 2019-2023, da Universidade Federal do Oeste do Pará – UFOPA. Santarém: UFOPA, 2019b. Disponível em: https://sigrh.ufopa.edu.br/sigrh/public/colegiados/filtro_busca.jsf. Acesso em: 9 ago. 2023.

UFOPA. **Resolução nº 299, de 23 de agosto de 2019e.** Aprova o Regimento do Fórum Integrado de Ações Afirmativas e de Assistência Estudantil da Universidade Federal do Oeste do Pará. Santarém: Ufopa, 2019e. Disponível em: <https://sigrh.ufopa.edu.br/sigrh/downloadArquivo?idArquivo=225389&key=af6c46056811fd2288a80be9f4d28404>. Acesso em: 12 dez. 2024.

UFOPA. **Resultado da busca no site.** Santarém: Ufopa, 2025b. Disponível em: <https://www.ufopa.edu.br/ufopa/@@search/?search=consulta>. Acesso em: 12 dez. 2024.

UFOPA. **SEGE Secretaria-Geral dos Conselhos Superiores.** Santarém: Ufopa, 2024. Disponível em: <https://www.ufopa.edu.br/sege/>. Acesso em: 6 dez 2024k.

UFOPA. **Sobre o CITB.** Itaituba: Ufopa, 2023b. Disponível em: <https://www.ufopa.edu.br/itaituba/institucional-2/sobre-o-citb/>. Acesso em: 19 ago. 2024.

UFOPA. **Sobre o COBI.** Óbidos: Ufopa, 2022a. Disponível em: <https://www.ufopa.edu.br/obidos/institucional/sobre-o-cobi/>. Acesso em: 19 ago. 2024.

UFOPA. **Ufopa em Números 2013.** Santarém: Ufopa, 2014a. Disponível em: <https://ufopa.edu.br/media/file/site/proplan/documentos/2017/d5ef05e1e3eb57e11dc8ffa4f2a856aa.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2024.

UFOPA. **Ufopa em Números 2014.** Santarém: Ufopa, 2015a. Disponível em: <https://ufopa.edu.br/media/file/site/proplan/documentos/2017/b4b6be2ad5e653925ed3d30ba9cf29af.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2024.

UFOPA. **Ufopa em Números: Ano base 2012.** Santarém: Ufopa, 2013b. Disponível em: <https://ufopa.edu.br/media/file/site/proplan/documentos/2017/d80f17bf5b0c825eba36428883b56ed9.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2024.

UFOPA. **Ufopa inaugura segunda fase do prédio do Campus Juruti.** Santarém: Ufopa, 2021b. Disponível em: <https://www.ufopa.edu.br/juruti/comunica/noticias/ufopa-inaugura-segunda-fase-do-predio-do-campus-juruti/>. Acesso em: 2 jan. 2024.

UFOPA. **Universidade Pública em Oriximiná.** Oriximiná: Ufopa, 2019a. Disponível em: <https://www.ufopa.edu.br/oriximina/o-campus/conselhow/>. Acesso em: 19 ago. 2024.

UFPA. **Anuário Estatístico 2010**: Ano Base 2009. Belém: UFPA, 2010. Disponível em: https://www.anuario.ufpa.br/images/anuarios/Anuario2010_AB2009.pdf. Acesso em: 27 ago. 2024.

UFRA. **Prestação de contas ordinária anual**: relatório de gestão do exercício de 2009. Belém: Ufra, 2010. Disponível em: <https://propladi.ufra.edu.br/images/conteudo/PLAIN/PLAIN-PDI/RELATORIO-DE-GESTAO/Relatorio-de-gestao-2009.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2024.

UNESCO. **Conferência Mundial sobre Ensino Superior 2009**: as novas dinâmicas do ensino superior e pesquisas para a mudança e o desenvolvimento social. Paris: Unesco, 2009. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=4512-conferencia-paris&Itemid=30192. Acesso em: 6 abr. 2023.

UNESCO. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos**: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem. Jomtien: Unesco, 1998a. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000086291_por. Acesso em: 13 fev. 2023.

UNESCO. **Declaración mundial sobre la educación superior en el siglo XXI**: visión y acción. Paris: Unesco, 1998b. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000113878_spa. Acesso em: 20 jul. 2022.

UNESCO. **Unesco in brief**. [Paris]: Unesco, 2022. Disponível em: <https://www.unesco.org/en/brief>. Acesso em: 20 jul. 2022.

VALE, R. das G. F. **Cultura organizacional**: um estudo de caso na UDESC. 1996. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1996. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/76434/178226.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 18 dez. 2023.

VEIGA, I. P. A. Projeto político-pedagógico da escola: uma construção coletiva. In: VEIGA, I. P. A. (Org.). **Projeto político-pedagógico da escola**: uma construção possível. 29. ed. Campinas, SP: Papirus, 2013. *Ebook* (246 p.). (Coleção Magistério: Formação e Trabalho Pedagógico). ISBN 978-85-308-1063-4.

VIEIRA, S. L. Políticas e gestão da educação básica: revisitando conceitos simples. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, [S. l.], v. 23, n. 1, 2007. DOI: 10.21573/vol23n12007.19013. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/19013>. Acesso em: 10 out. 2023.

WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília, DF: UNB, 1999. 2 v.

WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília, DF: UNB, 2012. 1 v.

WEBER, M. **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1982.

WWP. **WWP ganha novo site e passa a oferecer conteúdo em francês**. 2017. Disponível em: <https://wwp.org.br/wwp-ganha-novo-site-e-passa-a-oferecer-conteudo-em-frances/>. Acesso em: 5 nov. 2023.

ZUBOFF, Shoshana. Big Other: Surveillance Capitalism and the Prospects of an Information Civilization. **Journal of Information Technology**, [S. l.], n. 30, p. 75-89, 2015. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/epdf/10.1057/jit.2015.5>. Acesso em: 13 abr. 2024.

APÊNDICE A – TRABALHOS SELECIONADOS NA REVISÃO SISTEMÁTICA DE LITERATURA

Nº	Título	Ano	Autores	Tipo	Repositório/ Revista
1	A gestão superior da Universidade Federal do Pará no contexto do PDI	2017	Amaral, 2017	Dissertação	Repositório Institucional da UFPA
2	A gestão universitária: um estudo na UFPA, de 2001 a 2011	2013	Ribeiro, 2013	Tese	Repositório Institucional da UFPA
3	A Universidade Estadual de Goiás: processos de constituição do habitus institucional acadêmico e da gestão universitária	2018	Noletto, 2018	Tese	Repositório Institucional da UFG
4	Gestão e processo de elaboração do plano de desenvolvimento institucional - PDI: caso de uma universidade do estado de Mato Grosso	2018	Lara, 2018	Dissertação	Repositório Institucional da Uniatu
5	Gestão universitária: um estudo sobre o Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE) da Universidade Estadual de Londrina	2018	Horiye, 2018	Dissertação	Repositório Institucional da UEL
6	A concepção de universidade e a inter-relação com o processo da gestão universitária	2016	Perardt; Burigo, 2016	Artigo	Revista da FAE
7	A natureza da gestão universitária: influência de aspectos político-institucionais, econômicos e culturais	2017	Ribeiro, 2017b	Artigo	Revista Internacional de Educação Superior
8	A nova gestão pública e o impacto no ensino superior no Brasil: a experiência de uma universidade pública	2020	Andrade, 2020	Dissertação	Repositório Aberto da Universidade do Porto
9	A UFBA como reflexo e modelo da nova gestão pública	2014	Almeida, 2020	Artigo	Anais do XVII SEMEAD - Seminários em Administração
10	Cultura organizacional: um estudo de caso na UDESC (Universidade do Estado de Santa Catarina)	1996	Vale, 1996	Dissertação	Repositório Institucional da UFSC
11	Democracia, deliberação e processo decisório no contexto democrático-colegiado em uma instituição pública de ensino superior	2016	Paiva, 2016	Dissertação	Repositório Institucional da UFV
12	Gerencialismo: efeitos no modelo de gestão de uma IFES	2016	Almeida <i>et al.</i> , 2016	Artigo	Anais do XVI Colóquio Internacional de Gestão Universitária
13	Gestão democrática na universidade pública: influências de outros campos na construção de um modelo	2017	Ribeiro, 2017a	Artigo	Revista Educação Por Escrito

Nº	Título	Ano	Autores	Tipo	Repositório/ Revista
14	Gestão pública da UFPI: uma análise do seu Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI)	2012	Melo <i>et al.</i> , 2012	Artigo	Revista Gestão Universitária na América Latina
15	Modelo de gestão burocrático ou gerencialista: estudo em uma universidade federal do Brasil	2020	Barbosa <i>et al.</i> , 2020	Artigo	Caderno Profissional de Administração Unimep
16	Modelos de gestão na universidade pública: um estudo a partir do Conselho Universitário e do Conselho Diretor da UFU	2008	Pereira, 2008	Dissertação	Repositório da UFU
17	Modelos e práticas de gestão na educação superior: uma análise do processo de implantação da UFT	2007	Souza; Silva, 2007	Artigo	Revista Brasileira de Política e Administração da Educação
18	Concepções e práticas de gestão: Investigando a Universidade de Pernambuco	2005	Farias, 2005	Dissertação	Repositório Digital da UFPE
19	Gestão de <i>campi</i> avançado em universidade federal	2023	Bernardes <i>et al.</i> , 2023	Artigo	Revista FACTHUS de Administração e Gestão
20	A gestão democrático-gerencial da educação superior: o caso da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar)	2022	Silveira, 2022	Tese	Repositório Institucional UFSCar
21	A gestão organizacional e administrativa da Universidade Estadual de Goiás: contribuições e limitações para o <i>Campus</i> Nordeste – Formosa	2024	Evangelista, 2024	Dissertação	Repositório Institucional da UNB

Fonte: elaboração própria.

APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Título do estudo: A GESTÃO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS NA CRISE ESTRUTURAL DO CAPITAL: DESCENTRALIZAÇÃO, TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO NO CONSELHO UNIVERSITÁRIO DA UFOPA, NO PERÍODO DE 2012 A 2024

Pesquisadora responsável: FÁDYA LORENA DE SOUZA MOURA

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

O (A) Senhor (a) está sendo convidado (a) a participar de uma pesquisa. Por favor, leia este documento com bastante atenção antes de assiná-lo. Caso haja alguma palavra ou frase que o (a) senhor (a) não consiga entender, converse com a pesquisadora responsável pelo estudo para esclarecê-los. A proposta deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido é explicar tudo sobre o estudo e solicitar o seu consentimento em participar.

O objetivo desta pesquisa é investigar a gestão universitária no âmbito do Conselho Universitário da Ufopa e seus regulamentos gerais, no período de 2012 a 2024, considerando as dimensões de descentralização, transparência e participação no contexto da crise estrutural do capital.

Se o(a) Sr.(a) aceitar participar da pesquisa, os procedimentos envolvidos em sua participação são os seguintes: entrevista por videoconferência com perguntas abertas, guiadas por um roteiro elaborado pela pesquisadora, bem como questionário com perguntas fechadas.

Toda pesquisa com seres humanos envolve algum tipo de risco. Com o compromisso de prevenir possíveis desconfortos emocionais e/ou de possíveis riscos psicossociais (ex.: constrangimento, intimidação, angústia, insatisfação, irritação, mal-estar etc.), elaboramos perguntas que consideramos não serem invasivas, tanto no questionário quanto na entrevista. As perguntas serão sobre alguns dados pessoais e sobre aspectos que caracterizam o modelo de gestão da Ufopa. Durante a aplicação do questionário, não haverá interação direta entre o participante e a pesquisadora, o que contribui para preservar a integridade física e emocional do participante. Realizar uma entrevista, no entanto, consiste justamente em uma interação face-a-face, que, mesmo em ambiente virtual, pode causar incômodos. Então, ainda com o compromisso de minimizar e evitar constrangimentos, asseguramos que o participante poderá deixar de responder, sem necessidade de explicação ou justificativa, a quaisquer perguntas que possam lhe causar desconforto, buscando, assim, resguardar sua integridade emocional.

Contudo, esta pesquisa também pode trazer benefícios. Os possíveis benefícios resultantes da participação na pesquisa são fornecer suporte teórico e empírico para o trabalho dos gestores e demais sujeitos envolvidos na gestão da Ufopa, propiciando-lhes ampliar o conhecimento sobre a realidade da universidade; bem como contribuir com mais conhecimentos para a área da Educação acerca da realidade da gestão universitária no contexto do ensino público, a fim de subsidiar e incentivar a luta por uma educação superior pública acessível a todos.

Sua participação na pesquisa é totalmente voluntária. Se depois de consentir a sua participação o (a) Sr. (a) desistir de continuar participando, tem o direito e a liberdade de retirar seu consentimento em qualquer fase da pesquisa, seja antes ou depois da coleta dos dados, independentemente do motivo e sem nenhum prejuízo a sua pessoa. Caso o(a) Sr.(a) decida não

participar, ou ainda, desistir de participar e retirar seu consentimento durante a pesquisa, não haverá nenhum prejuízo ao seu vínculo institucional.

Toda e qualquer despesa decorrente do estudo é de responsabilidade da pesquisadora principal. O participante não terá nenhum gasto com a pesquisa. A pesquisadora garante ao participante o direito de pleitear ressarcimento de quaisquer despesas extras decorrentes de sua participação no estudo. Caso ocorra algum problema ou dano com o(a) Sr.(a), resultante de sua participação na pesquisa, o(a) Sr.(a) receberá todo o atendimento necessário, sem nenhum custo pessoal e garantimos indenização diante de eventuais fatos comprovados, com nexo causal com a pesquisa.

Solicitamos também sua autorização para apresentar os resultados deste estudo em eventos científicos e publicar em revista científica nacional e/ou internacional. Por ocasião da publicação dos resultados, seu nome será mantido em sigilo absoluto, bem como em todas as fases da pesquisa.

É assegurada a assistência durante toda pesquisa, bem como é garantido ao Sr.(a), o livre acesso a todas as informações e esclarecimentos adicionais sobre o estudo e suas consequências, enfim, tudo o que o(a) Sr.(a) queira saber antes, durante e depois da sua participação.

Caso o(a) Sr.(a) tenha dúvidas, poderá entrar em contato com a pesquisadora responsável, Fádya Lorena de Souza Moura, telefone (91) 98239-3486, endereço Rua Antônio Everdosa, 1119, CEP 66085-760, bairro Pedreira, cidade Belém/PA, e-mail fadya.moura@hotmail.com, ou com o Comitê de Ética em Pesquisa (UFPA - Instituto de Ciências da Saúde da Universidade Federal do Pará), endereço Rua Augusto Corrêa, nº 01, Campus do Guamá, UFPA- Faculdade de Enfermagem do ICS, sala 13, 2º andar, CEP 66.075-110, bairro Guamá, cidade Belém, telefone (91)3201-7735, e-mail cepccs@ufpa.br.

Esse Termo é assinado em duas vias, sendo uma do(a) Sr.(a) e a outra para a pesquisadora.

Declaração de Consentimento

Concordo em participar do estudo intitulado: “A gestão das universidades federais na crise estrutural do capital: descentralização, transparência e participação no Conselho Universitário da Ufopa, no período de 2012 a 2024”.

_____ Nome do participante ou responsável	Data: ____/____/____
_____ Assinatura do participante ou responsável	

Eu, Fádya Lorena de Souza Moura, declaro cumprir as exigências contidas nos itens IV.3 e IV.4, da Resolução nº 466/2012 do Conselho Nacional de Saúde, que trata das diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos.

_____ Assinatura da pesquisadora	Data: ____/____/____
-------------------------------------	----------------------

APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

1. Descreva como são realizadas as discussões e debates no Consun. Todos os membros têm oportunidade igual de expressar suas opiniões?
2. Como a decisão é tomada quando uma pauta é recebida com bastante controvérsia pelos membros e parece não haver um consenso? Apresente um exemplo.
3. O Consun usa algum mecanismo formal para coletar críticas, sugestões e considerar a opinião da comunidade acadêmica (docentes, técnicos e discentes) antes de tomar decisões? Se sim, como funciona?
4. Descreva como é o processo de votação das pautas. O voto tem mesmo peso para cada membro ou é paritário? Você concorda com essa forma de votação? Por quê?
5. Se o entrevistado for eleito pelos pares ou pela comunidade: para a votação das pautas, você consulta seus representados? Se não, por quê? Se sim, em que situações você os consulta? Se o entrevistado for indicado pela Reitoria: para a votação das pautas, você consulta o(a) reitor(a)? Se não, por quê? Se sim, em que situações você o(a) consulta?
6. Você considera o Consun um órgão transparente? Se sim, descreva como ocorre a transparência no âmbito do Consun. Se não, o que falta para haver transparência?
7. Na sua visão, as decisões quanto aos recursos financeiros e ao patrimônio da Ufopa é feita de forma autônoma ou tem alguma interferência de outras entidades ou pessoas, externas à instituição? Se autônoma, quais fatores contribuem para isso? Se há interferência, cite exemplo.
8. Na sua percepção, as decisões quanto à gestão administrativa da Ufopa são feitas de forma autônoma ou tem alguma interferência de outras entidades ou pessoas, externas à instituição? Se autônoma, quais fatores contribuem para isso? Se há interferência, cite exemplo.
9. As decisões quanto à dimensão didático-científica da Ufopa são feitas de forma autônoma ou tem alguma interferência de outras entidades ou pessoas, externas à instituição? Se autônoma, quais fatores contribuem para isso? Se há interferência, cite exemplo.
10. Na sua visão, a Ufopa atende aos interesses da sociedade? Se sim, descreva como isso ocorre. Se não, o que falta para isso acontecer?
11. Você enfrenta ou já enfrentou dificuldades ao desempenhar sua função no Consun? Se sim, quais são elas e a que você atribui as dificuldades? Se não, a que você atribui a facilidade ao desempenhar sua função no Consun?

APÊNDICE D – ÓRGÃOS COLEGIADOS DA UFOPA E SUAS COMPETÊNCIAS

	Órgão colegiado	Competência
Instância superior	Consun	<p>Art. 12. Compete ao Consun:</p> <p>I -aprovar e/ou modificar o Estatuto e o Regimento Geral da Universidade, resoluções e regimentos específicos das Unidades Acadêmicas e dos <i>Campus</i>;</p> <p>II -organizar o processo eleitoral para os cargos de reitor e vice-reitor, nos termos das normas previstas no Estatuto da Universidade, neste Regimento e no Regimento Eleitoral;</p> <p>III -criar, desmembrar, fundir e extinguir Órgãos e Unidades da Ufopa;</p> <p>IV -aprovar o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), supervisionar e avaliar a sua implementação;</p> <p>V -autorizar o credenciamento, o descredenciamento e o recredenciamento de Fundação de Apoio, bem como aprovar o relatório anual de suas atividades e recursos;</p> <p>VI -propor, motivadamente, pelo voto de 2/3 (dois terços) de seus membros, a destituição do reitor e/ou do vice-reitor;</p> <p>VII -estabelecer normas para eleição aos cargos de dirigentes universitários, em conformidade com a legislação vigente e com este Regimento Geral;</p> <p>VIII -assistir aos atos de transmissão de cargos da Administração Superior, bem como à Aula Magna do período letivo;</p> <p>IX -julgar proposta de destituição de dirigentes de qualquer unidade ou órgão da Instituição, oriunda do órgão colegiado competente e de acordo com a legislação pertinente;</p> <p>X -julgar os recursos interpostos contra decisões do Consepe e do Consad;</p> <p>XI -apreciar os vetos do reitor às decisões do próprio Consun;</p> <p>XII -julgar e conceder o título de Doutor Honoris Causa e demais títulos acadêmicos, conforme parecer circunstanciado do Consepe;</p> <p>XIII -definir a composição e o funcionamento de suas Câmaras e Comissões;</p> <p>XIV -apreciar o Plano de Gestão Orçamentária, bem como a prestação de contas anual da Universidade, considerando o parecer emitido pelo Consad;</p> <p>XV -avaliar, aprovar e acompanhar a política geral, o planejamento e a execução orçamentária global da Universidade, ressalvadas as competências administrativas dos demais Conselhos Superiores Deliberativos;</p> <p>XVI -decidir sobre matéria omissa no Estatuto da Universidade e neste Regimento Geral.</p>
	Consepe	<p>Art. 21. Compete ao Consepe:</p> <p>I -aprovar as diretrizes, os planos, os programas e os projetos de caráter didático-pedagógico, culturais e científicos e de assistência estudantil e seus respectivos desdobramentos técnicos e administrativos;</p> <p>II -fixar normas complementares às do Estatuto da Universidade e deste Regimento Geral em matéria de sua competência;</p> <p>III -deliberar sobre criação, extinção, fusão e desmembramentos de cursos e Programas de Graduação e Pós-Graduação propostas pelas Unidades Acadêmicas, referendadas pelos seus respectivos Conselhos;</p> <p>IV -deliberar sobre a participação da Universidade em programas de iniciativa própria ou alheia que importem cooperação didática, cultural, científica e tecnológica com entidades locais, nacionais e internacionais;</p> <p>V -deliberar originariamente ou em grau de recurso sobre qualquer matéria de sua competência, inclusive as não previstas expressamente no Estatuto da Universidade ou neste Regimento Geral;</p> <p>VI -definir o funcionamento de suas Câmaras e Comissões;</p> <p>VII -apreciar o veto do reitor às decisões deste Conselho;</p> <p>VIII -apreciar, em grau de recurso, decisões em instâncias inferiores sobre matérias de competência deste Conselho;</p> <p>IX -exercer outras atribuições que sejam definidas em lei ou no Estatuto da Universidade.</p>
	Consad	<p>Art. 31. Compete ao Consad:</p> <p>I -propor e supervisionar o cumprimento das diretrizes relativas à gestão de pessoal e à administração do patrimônio, do material e do orçamento anual da Universidade;</p> <p>II -assessorar os órgãos da Administração Superior nos assuntos afetos à gestão das Unidades;</p> <p>III -homologar acordos, contratos ou convênios com instituições públicas ou privadas, nacionais e internacionais, firmados pelo Reitor;</p> <p>IV -apreciar a proposta orçamentária anual;</p> <p>V -emitir parecer sobre os balanços, a prestação de contas anual da Universidade e, quando for o caso, sobre as contas da gestão dos dirigentes de qualquer órgão, direta ou indiretamente ligado à estrutura universitária;</p> <p>VI -pronunciar-se sobre aquisição, locação, concessão, permuta e alienação de bens imóveis pela Instituição;</p> <p>VII -apreciar a aceitação de doações e legados;</p>

		<p>VIII -deliberar sobre qualquer encargo financeiro não previsto no orçamento; IX -decidir, após sindicância, sobre intervenção administrativa em qualquer Unidade; X -definir o funcionamento de suas Câmaras e Comissões; XI -apreciar o veto do reitor às decisões deste Conselho; XII -exercer outras atribuições que sejam definidas em lei, no Estatuto da Universidade e neste Regimento Geral.</p>
Instância intermediária	Conselhos dos <i>Campus</i>	<p>Art. 104. Compete ao Conselho do <i>Campus</i>: I -exercer, em caráter superior, na Unidade, as funções normativas e deliberativas, para as atividades de ensino, pesquisa e extensão, em consonância com as deliberações dos Órgãos Superiores da Universidade; II -elaborar e propor a modificação do Regimento do <i>Campus</i>, em sessão especialmente convocada para este fim, com aprovação de, pelo menos, 2/3 (dois terços) dos presentes, para posterior aprovação do Consun; III -estabelecer, em consonância com as normas superiores da Universidade, regulamentos e instruções para os órgãos e atividades do <i>Campus</i>; IV -homologar decisões tomadas por órgãos e setores do <i>Campus</i>, quando esta providência for exigida regimentalmente; V -delegar competências a outras instâncias deliberativas no âmbito do <i>Campus</i>; VI -apreciar o plano de gestão quadrienal, bem como o plano anual de atividades, a proposta orçamentária anual e o relatório anual de atividades do <i>Campus</i>; VII -apreciar propostas de criação de cursos de Graduação e Pós-Graduação, a serem coordenados pelo <i>Campus</i>, e encaminhar para apreciação do Consepe; VIII -apreciar os projetos de ensino, pesquisa e extensão, promovendo a articulação e a compatibilização das atividades do <i>Campus</i>; IX -avaliar o desempenho global do <i>Campus</i> e de suas principais atividades; X -propor a realização de concursos para docentes e técnicos administrativos em educação, na forma prevista neste Regimento Geral e de acordo com o PDI e demais diretrizes da Universidade; XI -acompanhar a implementação e avaliar as políticas de desenvolvimento de pessoal adotadas pela Universidade, no âmbito do <i>Campus</i>; XII -pronunciar-se a respeito da distribuição de encargos dos docentes e dos técnico-administrativos em educação, bem como os critérios para remoção, redistribuição e cessão de servidores; XIII -aprovar os resultados de processos de consulta à comunidade acadêmica para a escolha de dirigentes de Unidade e Subunidade; XIV -propor ao Consun a criação de Órgãos Suplementares vinculados ao <i>Campus</i>, para colaborar no ensino, na pesquisa, na extensão e na preservação de bens culturais; XV -propor ao Consun a concessão de títulos e honorarias universitárias; XVI -instituir menções de mérito a membros da comunidade acadêmica em atividades do âmbito do <i>Campus</i>, na forma regimental; XVII -manifestar-se sobre qualquer matéria da competência do Diretor, quando por ele solicitado; XVIII -propor a destituição do Diretor do <i>Campus</i>, na forma da lei, com aprovação de, pelo menos, 2/3 (dois terços) dos conselheiros, em sessão especialmente convocada para este fim; XIX -atuar como instância recursal máxima no âmbito da Unidade, bem como avocar o exame e a deliberação sobre qualquer matéria de interesse do <i>Campus</i>; XX -decidir sobre matéria omissa no seu regimento.</p>
	Conselhos das da Unidade Acadêmicas (Institutos)	<p>Art. 111. Compete ao Conselho da Unidade Acadêmica: I -organizar o processo eleitoral em escrutínios secretos, para nomeação do diretor e do vice-diretor da unidade acadêmica, observado o Estatuto da Universidade e respeitada a legislação vigente; II -propor ou manifestar-se sobre a criação, o desmembramento, a fusão, a extinção ea alteração de qualquer órgão vinculado à respectiva Unidade Acadêmica; III -propor, motivadamente, pelo voto de 2/3 (dois terços) dos seus membros, a destituição do diretor e/ou vice-diretor; IV -elaborar e aprovar resoluções que regulem o funcionamento acadêmico e administrativo da Unidade Acadêmica, em consonância com as normas deste Regimento Geral e do Estatuto da Universidade; V -definir o funcionamento acadêmico e administrativo da Unidade, em consonância com as normas da Universidade e da legislação em vigor; VI -propor a composição de comissões examinadoras de concursos para provimento de cargos de Professor, ouvida a Subunidade interessada; VII -supervisionar as atividades das Subunidades Acadêmicas e Administrativas; VIII -elaborara proposta orçamentária da Unidade Acadêmica, feita de forma conjunta com as Subunidades Acadêmicas e Administrativas e aprovar seu plano de aplicação; IX -manifestar-se sobre pedidos de remoção ou movimentação de servidores; X -apreciar, em termos de recurso, o relatório de avaliação de desempenho e de progressão de servidores,</p>

		<p>respeitadas as normas e as políticas estabelecidas pela Universidade;</p> <p>XI -manifestar-se sobre afastamento de servidores, para fins de aperfeiçoamento ou prestação de cooperação técnica;</p> <p>XII -praticar os atos de sua alçada, relativos ao regime disciplinar;</p> <p>XIII -julgar os recursos que lhe forem interpostos;</p> <p>XIV -instituir comissões, especificando-lhes expressamente a competência;</p> <p>XV -aprovar as contas da gestão da Unidade;</p> <p>XVI -apreciar o veto do Presidente às decisões do Conselho da Unidade;</p> <p>XVII -propor a criação, o desmembramento, a fusão e a extinção de Programas e Cursos;</p> <p>XVIII -aprovar o plano de qualificação dos servidores docentes e técnicos administrativos.</p>
Primeira instância	Colegiados dos Programas de Graduação e de Pós Graduação (Subunidades Acadêmicas)	<p>Art. 119. São atribuições do Órgão Colegiado da Subunidade Acadêmica:</p> <p>I -aprovar os projetos pedagógicos dos cursos;</p> <p>II -planejar, definir e supervisionar a execução das atividades de ensino, pesquisa e extensão e avaliar os Planos Individuais de Trabalho (PITs) dos docentes;</p> <p>III -criar, agregar ou extinguir comissões permanentes ou especiais sob sua responsabilidade;</p> <p>IV -manifestar-se sobre a admissão e a dispensa de servidores, bem como sobre modificações do regime de trabalho;</p> <p>V -opinar sobre pedidos de afastamento de servidores para fins de aperfeiçoamento ou cooperação técnica, estabelecendo o acompanhamento e a avaliação dessas atividades;</p> <p>VI -encaminhar à direção da Unidade Acadêmica solicitação de concurso público para provimento de vaga às carreiras docente e técnico-administrativa e abertura de processo seletivo para contratação de servidores temporários;</p> <p>VII -propor à Unidade Acadêmica critérios específicos para a avaliação do desempenho e da progressão de servidores, respeitadas as normas e as políticas estabelecidas pela Universidade;</p> <p>VIII -manifestar-se sobre o desempenho de servidores, para fins de acompanhamento, aprovação de relatórios, estágio probatório e progressão na carreira;</p> <p>IX -elaborar a proposta orçamentária, submetendo-a à Unidade Acadêmica;</p> <p>X -propor membros de comissões examinadoras de concursos;</p> <p>XI -manifestar-se previamente sobre contratos, acordos e convênios de interesse da Subunidade, bem como sobre projetos de prestação de serviços a serem executados, e assegurar que sua realização se dê em observância às normas pertinentes;</p> <p>XII -decidir questões referentes à matrícula, à opção, à dispensa e à inclusão de atividades acadêmicas curriculares, aproveitamento de estudos e obtenção de títulos, bem como sobre as representações e os recursos contra matéria didática, obedecidas a legislação e as normas pertinentes;</p> <p>XIII -coordenar e executar os procedimentos de avaliação do curso;</p> <p>XIV -representar à Unidade, no caso de infração disciplinar;</p> <p>XV -organizar e realizar as eleições para a Coordenação da Subunidade;</p> <p>XVI -propor, motivadamente, pelo voto de 2/3 (dois terços) de seus membros, a destituição do coordenador ou do vice-coordenador;</p> <p>XVII -cumprir outras atribuições decorrentes do prescrito neste Regimento Geral e no Estatuto da Universidade;</p> <p>XVIII -aprovar a oferta de disciplina nos cursos;</p> <p>XIX -elaborar os planos de qualificação docente.</p>
	Colegiados de Núcleos e Unidades Acadêmicas Especiais*	<p>Art. 123. As Unidades Especiais terão seu funcionamento e suas competências disciplinadas em regimento próprio, aprovados por resolução do Consepe, obedecendo às normas peculiares, de acordo com a legislação em vigor.</p>

Fonte: Ufopa, 2014b.

*Atualmente, a Ufopa não possui núcleos e unidades acadêmicas especiais. A única Unidade Acadêmica Especial que existiu na universidade foi a unidade experimental de campo, criada em 2013, e que, em 2024, foi transformada em uma subunidade do Instituto de Biodiversidade e Florestas, pela Resolução Consun nº 310, de 3 de dezembro de 2024.

ANEXO A - PARECER CONSUBSTANCIADO DO COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA

UFPA - INSTITUTO DE
CIÊNCIAS DA SAÚDE DA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO
PARÁ



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: A gestão da universidade pública e a sua função social no contexto de financeirização do capital: o caso da UFOPA, no período 2012 a 2024

Pesquisador: FADYA LORENA DE SOUZA MOURA

Área Temática:

Versão: 1

CAAE: 80248924.2.0000.0018

Instituição Proponente: Universidade Federal do Pará - Instituto de Ciências da Educação

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 6.920.292

Apresentação do Projeto:

As mudanças concretizadas no Brasil através da reforma do Estado de 1995 direcionaram a reestruturação da gestão de toda a Administração Pública, inclusive das universidades, bem como modificou o papel do Estado. Isso instiga-nos a pesquisar a respeito de como tem se configurado o modelo de gestão das universidades públicas, bem como refletir sobre as contradições presentes nesse processo e as possibilidades para o futuro da gestão dessas instituições e impactos na sua função social. Para isso, é importante levar em consideração que, países como o Brasil, considerados em desenvolvimento, no que tange à exigência de uma regulação social que vise modernizar e desburocratizar o aparelho estatal, são influenciados por organismos internacionais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) (Santos, 2014), bem como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), o Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD) e a Organização Mundial do Comércio (OMC). Esses organismos têm orientado a implementação de reformas que visam preparar a educação superior para priorizar o atendimento às demandas do mercado.

O presente estudo tem o objetivo de investigar a gestão universitária da Universidade Federal do Oeste do Pará e as suas implicações para a função social da universidade pública, no

Endereço: Rua Augusto Corrêa nº 01- Campus do Guamá ,UFPA- Faculdade de Enfermagem do ICS - sala 13 - 2º and.
Bairro: Guamá **CEP:** 66.075-110
UF: PA **Município:** BELEM
Telefone: (91)3201-7735 **Fax:** (91)3201-8028 **E-mail:** cepccs@ufpa.br

**UFPA - INSTITUTO DE
CIÊNCIAS DA SAÚDE DA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO
PARÁ**



Continuação do Parecer: 6.920.292

período de 2012 a 2024, no contexto contraditório do sistema capitalista em sua atual fase de financeirização. Para isso, adotará o método materialista histórico-dialético, em um estudo de caso, empregando estudo documental e aplicação de questionários e entrevistas com membros do Conselho Universitário. Os dados serão analisados com a análise do discurso bakhtiniana. Esperamos, com esta pesquisa, contribuir com uma compreensão mais aprofundada da gestão universitária da Ufopa e das universidades públicas em geral, identificando políticas e práticas que podem influenciar positiva ou negativamente a democratização da gestão e o fortalecimento da universidade pública como uma instituição socialmente referenciada.

Objetivo da Pesquisa:

Objetivo Primário:

investigar a gestão universitária da Ufopa e as suas implicações para a função social da universidade pública, no período de 2012 a 2024, no contexto contraditório do sistema capitalista em sua atual fase de financeirização.

Objetivo Secundário:

a) Refletir como o contexto contraditório do sistema capitalista, na atual fase de financeirização, afeta a configuração da gestão reverberando na função social das universidades públicas;b) Evidenciar as características e contradições das diferentes concepções de gestão e como se relacionam com a função social da universidade pública;c) Analisar como se caracteriza a gestão universitária da Ufopa, considerando os indicadores de participação, transparência, descentralização e autonomia;d) Identificar possíveis convergências e divergências na relação entre a gestão universitária da Ufopa e a função social dessa instituição.

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Riscos:

Como toda pesquisa com seres humanos envolve algum tipo de risco, os incômodos e possíveis riscos desta pesquisa à saúde física e/ou mental dos participantes são mínimos e incluem, mas não se limitam a: constrangimento, intimidação, angústia, insatisfação, irritação e mal-estar, perda de confidencialidade etc. Com o compromisso de prevenir os possíveis desconfortos emocionais e/ou riscos psicossociais, elaboramos perguntas que consideramos não serem invasivas, tanto no questionário quanto na entrevista. As perguntas serão sobre alguns dados sociodemográficos e sobre aspectos que caracterizam o modelo de gestão da Ufopa e a sua

Endereço: Rua Augusto Corrêa nº 01- Campus do Guamá ,UFPA- Faculdade de Enfermagem do ICS - sala 13 - 2º and.
Bairro: Guamá CEP: 66.075-110
UF: PA Município: BELEM
Telefone: (91)3201-7735 Fax: (91)3201-8028 E-mail: cepocs@ufpa.br

UFPA - INSTITUTO DE
CIÊNCIAS DA SAÚDE DA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO
PARÁ



Continuação do Parecer: 6.920.292

relação com a função social da universidade. Durante a aplicação do questionário, não haverá interação direta entre o participante e a pesquisadora, o que contribui para preservar a integridade física e emocional do participante. No entanto, quanto à entrevista, que consiste justamente em uma interação face a face, mesmo em ambiente virtual, pode causar incômodos. Então, ainda com o compromisso de minimizar e evitar constrangimentos, asseguramos que o participante poderá deixar de responder, sem necessidade de explicação ou justificativa, a quaisquer perguntas que possam lhe causar desconforto, buscando, assim, resguardar sua integridade emocional. O participante poderá retirar o seu consentimento a qualquer momento que desejar, interrompendo a entrevista sem que isso lhe traga qualquer penalidade ou prejuízo. Quanto ao risco de perda de confidencialidade, para minimizá-lo, os arquivos referentes às gravações das entrevistas e as respostas aos questionários serão apagados da nuvem imediatamente após a coleta dos dados e serão mantidos apenas em arquivo local no computador pessoal da pesquisadora sob acesso restrito.

Benefícios:

Os possíveis benefícios resultantes da pesquisa são fornecer suporte teórico para o trabalho dos gestores e demais atores sociais envolvidos na gestão da Ufopa, propiciando-lhes ampliar o conhecimento sobre a realidade da universidade; bem como contribuir com mais conhecimentos para a área da Educação acerca da realidade da gestão universitária no contexto do ensino público, a fim de subsidiar e incentivar a luta por uma educação superior pública acessível a todos. Os resultados da pesquisa serão tomados públicos aos participantes e sociedade em geral, podendo ser por meio de relatórios, comunicações e demais publicações em eventos científicos, bem como por meio de publicações em revistas científicas nacionais e/ou internacionais e banco de teses.

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

O protocolo encaminhado dispõe de metodologia e critérios definidos conforme resolução 466/12 do CNS/MS.

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

Os termos apresentados, nesta versão, contemplam os sugeridos pelo sistema CEP/CONEP.

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

Diante do exposto somos pela aprovação do protocolo. Este é nosso parecer, SMJ.

Considerações Finais a critério do CEP:

Endereço: Rua Augusto Corrêa nº 01- Campus do Guamá ,UFPA- Faculdade de Enfermagem do ICS - sala 13 - 2º and.
Bairro: Guamá CEP: 66.075-110
UF: PA Município: BELEM
Telefone: (91)3201-7735 Fax: (91)3201-8028 E-mail: cepocs@ufpa.br

**UFPA - INSTITUTO DE
CIÊNCIAS DA SAÚDE DA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO
PARÁ**



Continuação do Parecer: 6.920.292

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_2324812.pdf	05/06/2024 12:39:15		Aceito
Outros	Carta_resposta.pdf	05/06/2024 12:38:47	FADYA LORENA DE SOUZA MOURA	Aceito
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_2324812.pdf	02/05/2024 09:32:23		Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE.pdf	02/05/2024 09:21:32	FADYA LORENA DE SOUZA MOURA	Aceito
Outros	TERMO_DE_ACEITE_DO_ORIENTADOR_assinado.pdf	02/05/2024 09:03:05	FADYA LORENA DE SOUZA MOURA	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	Projetodetese.pdf	02/05/2024 09:01:03	FADYA LORENA DE SOUZA MOURA	Aceito
Outros	CARTA_DE_ENCAMINHAMENTO_AO_CEP_assinado.pdf	02/05/2024 08:58:16	FADYA LORENA DE SOUZA MOURA	Aceito
Orçamento	ORCAMENTO.pdf	02/05/2024 08:57:43	FADYA LORENA DE SOUZA MOURA	Aceito
Declaração de concordância	TERMO_DE_CONSENTIMENTO_assinado.pdf	02/05/2024 08:55:54	FADYA LORENA DE SOUZA MOURA	Aceito
Declaração de Pesquisadores	TERMO_DE_COMPROMISSO_DA_PESQUISADORA_assinado.pdf	02/05/2024 08:55:39	FADYA LORENA DE SOUZA MOURA	Aceito
Declaração de Instituição e Infraestrutura	DECLARACAO_DE_ISENCAO_DE_ONUS_FINANCEIRO_A_UFPA_assinado.pdf	02/05/2024 08:54:09	FADYA LORENA DE SOUZA MOURA	Aceito
Cronograma	CRONOGRAMA.pdf	02/05/2024 08:50:30	FADYA LORENA DE SOUZA MOURA	Aceito
Folha de Rosto	Folhaderosto_assinado.pdf	02/05/2024 08:46:38	FADYA LORENA DE SOUZA MOURA	Aceito

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

Endereço: Rua Augusto Corrêa nº 01- Campus do Guamá ,UFPA- Faculdade de Enfermagem do ICS - sala 13 - 2º and.
Bairro: Guamá CEP: 66.075-110
UF: PA Município: BELEM
Telefone: (91)3201-7735 Fax: (91)3201-8028 E-mail: cepocs@ufpa.br

UFPA - INSTITUTO DE
CIÊNCIAS DA SAÚDE DA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO
PARÁ



Continuação do Parecer: 6.920.292

BELEM, 29 de Junho de 2024

Assinado por:
Wallace Raimundo Araujo dos Santos
(Coordenador(a))

Endereço: Rua Augusto Corrêa nº 01- Campus do Guamá ,UFPA- Faculdade de Enfermagem do ICS - sala 13 - 2º and.
Bairro: Guamá CEP: 66.075-110
UF: PA Município: BELEM
Telefone: (91)3201-7735 Fax: (91)3201-8028 E-mail: cepccs@ufpa.br