



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
FACULDADE DE EDUCAÇÃO – FE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – PPGE
LINHA DE PESQUISA: POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

UNIVERSIDADE MULTICAMPI E SUA GESTÃO ACADÊMICA:
o caso da Universidade Estadual de Goiás

NELSON DE ABREU JÚNIOR

BRASÍLIA
2017

NELSON DE ABREU JÚNIOR

**UNIVERSIDADE MULTICAMPI E SUA GESTÃO ACADÊMICA:
o caso da Universidade Estadual de Goiás**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em Educação.

Orientadora: Dra. Marília Fonseca

**BRASÍLIA
2017**

FICHA CATALOGRÁFICA

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

AN432u Abreu Júnior, Nelson
UNIVERSIDADE MULTICAMPI E SUA GESTÃO ACADÊMICA: o caso da Universidade Estadual de Goiás / Nelson Abreu Júnior; orientador Marília Fonseca. -- Brasília, 2017.
284 p.

Tese (Doutorado - Doutorado em Educação) -- Universidade de Brasília, 2017.

1. Universidade multicampi. 2. Expansão da educação superior. 3. Interiorização da educação superior. 4. Universidade Estadual de Goiás. I. Fonseca, Marília, orient. II. Título.

NELSON DE ABREU JÚNIOR

**UNIVERSIDADE MULTICAMPI E SUA GESTÃO ACADÊMICA:
o caso da Universidade Estadual de Goiás**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília para obtenção do título de Doutor em Educação.

Brasília, 23 de outubro de 2017.

BANCA EXAMINADORA

Professora Dr.^a Marília Fonseca
(Orientadora – Faculdade de Educação/Universidade de Brasília)

Professor Dr. João Ferreira de Oliveira
(Examinador externo - Universidade Federal de Goiás)

Professor Dr. José Vieira de Souza
(Examinador interno - Universidade de Brasília)

Professor Dr. Célio, da Cunha
(Examinador interno - Universidade de Brasília)

Professora Dr.^a. Maria Abádia da Silva
(Examinadora suplente - Universidade de Brasília)

DEDICATÓRIA

Dedico o presente trabalho à minha família, que soube tolerar a minha clausura intelectual diante dos muitos momentos de redação solitária, as minhas ausências e as rabugices nos momentos de cansaço.

AGRADECIMENTOS

Destaco a honra de ser verdadeiramente orientado pela incansável Professora Doutora Marília Fonseca, cuja generosidade e capacidade científica se mostraram inesgotáveis. O meu reconhecimento aos professores do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília, que fazem jus à reputação de uma universidade de muitos bons valores.

Agradeço à diligência da Banca de Qualificação pela melhora substancial em meu projeto.

Sou grato aos colegas e amigos Prof. Dr. Ewerton de Freitas pela revisão linguística do texto, ao prof. Francisco Edilson de Souza e Prof.^a Virgínia Sakai pelas traduções da Língua Inglesa e da obstinada revisora das normas técnicas Maria Cristina Oliveira Clemonex de Abreu.

Registre-se ainda a importância dos bons amigos da Universidade Estadual de Goiás na incentivação e apoio à essa trajetória, os quais não poderia nomeá-los sem certamente incorrer em injustiças para com alguns.

Nada é mais repugnante do que a maioria, pois ela compõe-se de uns poucos antecessores enérgicos; velhacos que se acomodam; de fracos, que se assimilam, e da massa que vai atrás de rastros, sem nem de longe saber o quer.

Johann Goethe

RESUMO

O presente estudo se insere na temática da gestão universitária e suas interfaces com as políticas públicas para a educação superior, tomando como foco de estudo a Universidade Estadual de Goiás, a UEG, e sua importância estratégica para o estado de Goiás. O propósito é ampliar os conhecimentos sobre a universidade contemporânea de formato multicampi e os desdobramentos que se apresentam para a gestão de seus processos acadêmicos. Toma, como problema investigativo, as dificuldades que uma universidade multicampi enfrenta para lograr seu desenvolvimento institucional. Analisa as categorias tais como a organização e planejamento de instituições universitárias; a gestão sob a ótica da participação colegiada e como se processa a tomada de decisões; a autonomia e o esfacelamento da autonomia nos diversos campi, bem como a descentralização e a regularidade do financiamento para as unidades que a compõem e, por último, as características que conformam a interiorização – quanto à composição do quadro docente, à infraestrutura, à oferta de cursos. Analisa, ainda, como ocorre a inclusão social, no que concerne à pertinência das ações acadêmicas com respeito às características socioeconômicas e culturais do seu entorno. Buscou-se, ainda, apreender as tensões que se estabelecem entre os diversos grupos de interesse envolvidos na criação e expansão da Universidade e as agências de regulação externa. No campo empírico, foram entrevistados alguns de seus gestores de modo a capturar as diferentes percepções entre os gestores do nível central e aqueles que estão à frente dos campi. Foi realizada uma pesquisa teórico-conceitual, buscando aclarar os desafios que se impõem à universidade atual, no que concerne à expansão e à democratização da educação superior. Entre os muitos autores selecionados, citamos Weber (1982, 1989), Baldrige (1971) Creswell (1985), Boaventura Santos (2011), Chauí (2003), Dias Sobrinho (2010), Morosini (2009). Entre os resultados destaco a proposição de uma tipologia para as universidades multicampi; uma tendência de centralização dos processos acadêmicos, porém sem pessoal suficiente; preocupação com os riscos de fragmentação da instituição; baixa autonomia decisória no âmbito dos campi; a homogeneização dos currículos dos cursos como forma de assegurar a qualidade mínima nos cursos; a ocorrência de estudos sobre a vida e a cultura local; e a fragilidade da representação democrática na instituição e as questões que se interpõem à tomada de decisões e seu distanciamento dos reclamos da sociedade local, imersa em uma ausência de cultura participativa na gestão, marca essencial de uma universidade pública.

Palavras-chave: Universidade multicampi. Interiorização e expansão da educação superior. Gestão de universidade multicampi.

ABSTRACT

The present study is part of the subject about university management and its interfaces with public policies for higher education, focusing on the (Goiás State University, the UEG), and its strategic importance for the state of Goiás. The purpose is to enlarge the knowledge about the contemporary university of multicampi format and the unfolding that present itself for the management of its academic processes. It takes as an investigative problem, the difficulties that a multicamp university faces in order to achieve its institutional development. It analyzes the categories such as the organization and planning of university institutions; management from the point of view of collegial participation and how decisions are made; the autonomy and the decomposition of autonomy in all the campuses, as well as the decentralization and regularity of the financing for the units that compose it, and, finally, the characteristics that make up the internalization - regarding the composition of the teaching group, the infrastructure, the offering of the courses. It also analyzes how social inclusion occurs, regarding the pertinence of academic actions concerning to the socioeconomic and cultural characteristics of their environment. It was also sought to understand the tensions that are established between the various interest groups involved in the creation and expansion of the University and the external regulatory agencies. In the empirical field, some of its managers were interviewed in order to capture the different perceptions between managers at the central level and those at the head of the campuses scattered throughout the state. In order to support the analysis, a theoretical-conceptual research was carried out, seeking to clarify the challenges that are imposed on the current university, in what concerns the expansion and democratization of higher education. Among the many authors selected, Weber (1982, 1989), Baldrige (1971) Creswell (1985), Boaventura Santos (2011), Chauí (2003), Dias Sobrinho (2010) and Morosini (2009). Among the results I highlight the proposition of a typology for multicampi universities; a tendency of centralization of academic processes, but without sufficient personnel; concern about the risks of fragmentation of the institution; low decision-making autonomy in campuses; the homogenisation of the curricula of the courses as a way to assure the minimum quality in the courses; the occurrence of studies on local life and culture; and the fragility of democratic representation in the institution and the questions that stand in the way of decision-making and its distance from the demands of local society, immersed in an absence of participatory culture in management, an essential mark of a public university.

Keywords: Multicamp University. Internalization and expansion of higher education.
Multicamp university management.

RESUMEN

El presente estudio se inserta en la temática de la gestión universitaria y sus interfaces con las políticas públicas para la educación superior, tomando como foco de estudio la Universidad Estadual de Goiás, la UEG, y su importancia estratégica para el estado de Goiás. los conocimientos acerca de la universidad contemporánea de formato multicampi y los desdoblamientos que se presentan para la gestión de sus procesos académicos. Toma como problema investigativo las dificultades que una universidad multicampi enfrenta para lograr su desarrollo institucional. Analiza las categorías tales como la organización y planificación de instituciones universitarias; la gestión bajo la óptica de la participación colegiada y cómo se toma la toma de decisiones; la autonomía y la descomposición de la autonomía en los diversos campi, así como la descentralización y la regularidad del financiamiento para las unidades que la componen y, por último, las características que conforman la interiorización - en cuanto a la composición del cuadro docente, a la infraestructura, a la oferta de cursos. Se analiza, además, cómo ocurre la inclusión social, en lo que concierne a la pertinencia de las acciones académicas con respecto a las características socioeconómicas y culturales de su entorno. Se buscó, además, aprehender las tensiones que se establecen entre los diversos grupos de interés involucrados en la creación y expansión de la Universidad y las agencias de regulación externa. En el campo empírico, fueron entrevistados algunos de sus gestores para capturar las diferentes percepciones entre los gestores del nivel central y aquellos que están al frente de los campi esparcidos por el estado y que componen, entre otros, los colegios superiores de la UEG. Para dar soporte al análisis, se realizó una investigación teórico-conceptual, buscando aclarar los desafíos que se imponen a la universidad actual, en lo que concierne a la expansión ya la democratización de la educación superior. Entre los muchos autores seleccionados, citamos a Weber (1982, 1989), Baldrigde (1971) Creswell (1985), Boaventura Santos (2011), Chauí (2003), Dias Sobrinho (2010), Morosini (2009). Entre los resultados destaco la propuesta de una tipología para las universidades multicampi; una tendencia de centralización de los procesos académicos, pero sin personal suficiente; preocupación por los riesgos de fragmentación de la institución; baja autonomía decisoria en el ámbito de los campus; la homogeneización de los currículos de los cursos como forma de asegurar la calidad mínima en los cursos; la ocurrencia de estudios sobre la vida y la cultura local; y la fragilidad de la representación democrática en la institución y las cuestiones que se interponen a la toma de decisiones y su distanciamiento de los reclamos de la sociedad local, inmersa en una ausencia de cultura participativa en la gestión, marca esencial de una universidad pública.

Palabras clave: Universidad Multicampi. Interiorización y expansión de la educación superior. Gestión de la universidad multicampi

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Regiões de representação da UEG e porte dos campi que compõem cada uma delas	79
Quadro 2	Universidades estaduais brasileiras, unidade da federação a que pertencem e década de criação, em 2015.....	141
Quadro 3	Faculdades estaduais isoladas existentes em Goiás, em 1991.....	152
Quadro 4	Faculdades isoladas que foram agregadas para formação da UEG, em 1999.....	154
Quadro 5	Distribuição do número de cursos oferecidos pela UEG por município e população residente.....	161
Quadro 6	Agrupamento das atividades econômicas e perfil dos municípios, segundo Romanatto et al.	166
Quadro 7	Perfil econômico dos municípios em que a UEG se faz presente, número de egressos do Ensino Médio em 2015, cursos regulares e presencias de graduação oferecidos pela UEG, Grupo 1	167
Quadro 8	Perfil econômico dos municípios em que a UEG se faz presente, número de egressos do Ensino Médio em 2015, cursos regulares e presencias de graduação oferecidos pela UEG, Grupo 2	169
Quadro 9	Perfil econômico dos municípios em que a UEG se faz presente, número de egressos do Ensino Médio em 2015, cursos regulares e presencias de graduação oferecidos pela UEG, Grupo 3	170
Quadro 10	Perfil econômico dos municípios em que a UEG se faz presente, número de egressos do Ensino Médio em 2015, cursos regulares e presencias de graduação oferecidos pela UEG, Grupo 4	170
Quadro 11	Universidades estaduais brasileiras existentes em 2016, lei de criação, personalidade jurídica, formato institucional, jurisdicionamento e número de campus	275
Quadro 12	Síntese do Relatório de Avaliação das Condições de Oferta de Cursos da UEG, em 2014.....	285

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Número de campi por universidade estadual brasileira, 2015.....	27
Gráfico 2	Expansão da matrícula em educação superior mundial, 1900 a 2000.....	116
Gráfico 3	Evolução a matrícula na educação superior de graduação presencial, Brasil, 1960 a 1984	125
Gráfico 4	Evolução do número de bolsas concedidas pelo ProUni, 2005 a 2016	132
Gráfico 5	Percentual de receita líquida do estado de Goiás repassado à UEG, 2004 a 2015	213
Gráfico 6	Comparativo entre despesas orçamentárias previstas para a UEG e despesas realizadas, segundo sua natureza, 2005 a 2015.....	215
Gráfico 7	Proporção da matrícula com localização no interior em relação ao total de matrículas no Brasil e em Goiás, 2001 a 2015	227
Gráfico 8	Proporção entre o número de concluintes comparado com os ingressantes na educação superior estadual no Brasil e em Goiás, 2001 a 2015	228
Gráfico 9	Relação entre o quantitativo de professores com vínculo temporário e o do quadro efetivo, por campus da UEG, 2015	231
Gráfico 10	Percentual de mestres e doutores na UEG em relação à média das universidades estaduais brasileiras, 2001 a 2015	232
Gráfico 11	Titulação docente na UEG, distribuída por campus, 2015.....	233
Gráfico 12	Percentual de docentes efetivos em relação ao total de docentes lotados em cada campus da UEG, 2016.....	235
Gráfico 13	Relação entre o número técnicos administrativos e docentes em cada campus da UEG, 2015.....	237
Gráfico 14	Número médio de exemplares, por aluno, nas bibliotecas de cada campus da UEG, em 2015.....	239
Gráfico 15	Média do número de obras no acervo da biblioteca, por curso de graduação, em cada campus da UEG, em 2015.....	240
Gráfico 16	Gasto por aluno (folha + encargos + despesas correntes) de graduação em cada campus da UEG, 2016	241
Gráfico 17	Investimento por campus (despesa de capital) por campus da UEG, 2016	244
Gráfico 18	Atividades de pesquisa, extensão e eventos, por campus da UEG, 2014 ...	246

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Matrícula de nível terciário por 100.000 habitantes: França, Alemanha, Reino Unido, Estados Unidos, Rússia/URSS e Brasil	116
Tabela 2	Evolução do número de instituições de educação superior por dependência administrativa no Brasil, 1980 a 2002	128
Tabela 3	Evolução da matrícula de graduação por dependência administrativa no Brasil, 1980 a 2002	129
Tabela 4	Matrículas em educação superior no Brasil em 2014, segundo a categoria administrativa	133
Tabela 5	Matrículas em instituições universitárias no Brasil, 2014	133
Tabela 6	Distribuição das instituições universitárias brasileiras entre capital e interior e categoria administrativa, 2014.....	134
Tabela 7	Índice de Gini das pessoas de 10 anos ou mais, ocupadas com rendimento mensal de trabalho, no Estado de Goiás, Centro-Oeste e Brasil, 2011 a 2013.....	149
Tabela 8	Evolução do número de matrículas na graduação em Goiás, de 1981 a 1990, segundo a natureza administrativa	151
Tabela 9	Evolução do número de matrículas na graduação em Goiás, de 1990 a 1999, segundo a natureza administrativa	151

LISTA DE SIGLAS

Adesa	Associação dos Professores das Instituições Autárquicas de Ensino Superior
AM	Amazonas
Andifes	Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Educação Superior
ADUFG	Associação dos Professores da UFG
AL	Alagoas
Anpae	Associação Nacional de Política e Administração da Educação
Anped	Associação de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
AP	Amapá
BA	Bahia
BM	Banco Mundial
Brasil Afroatidade	Programa Integrado de Ações Afirmativas para Negros
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CE	Ceará
Cepes-UH	<i>Centro de Estudios para el Perfeccionamiento de la Educación Superior de la Universidad de La Habana</i>
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CsU/UEG	Conselho Universitário da Universidade Estadual de Goiás
D.C.	Depois de Cristo
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
ENQA	<i>European Association for Quality Assurance in Higher Education</i>
Esefego	Escola Superior de Educação Física e Fisioterapia de Goiás
Fac	Faculdade
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FPF	Fundo Público Federal
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GO	Goiás
IES	Instituições de Educação Superior
IEESs	Instituições Estaduais de Educação Superior

IESALC	Instituto de Educação Superior da América Latina e Caribe
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MA	Maranhão
MEC	Ministério da Educação
MG	Minas Gerais
MS	Mato Grosso do Sul
MT	Mato Grosso
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PA	Pará
Paiub	Programa de Avaliação das Universidades Brasileiras
PB	Paraíba
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PI	Piauí
PIB	Produto Interno Bruto
Pnaes	Plano Nacional de Assistência Estudantil
Pnaest	Programa Nacional de Assistência Estudantil
PPA	Planejamento Plurianual
PR	Paraná
Procampo	Programa de Apoio à Formação Superior em Licenciatura em Educação no Campo
Prolind	Programa de Apoio à Formação Superior e Licenciaturas Interculturais Indígenas
Reuni	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
RJ	Rio de Janeiro
RN	Rio Grande do Norte
RR	Roraima
RS	Rio Grande do Sul

SECTEC	Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia
Sint-UFG	Sindicato dos Trabalhadores da UFG
Sinpro	Sindicato dos Professores de Goiás
Sintego	Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Goiás
Sisu	Sistema de Seleção Unificada
SC	Santa Catarina
SP	São Paulo
UCG	Universidade Católica de Goiás
UDESC	Universidade do Estado de Santa Catarina
UDUAL	União das Universidades da América Latina
UEA	Universidade do Estado do Amazonas
UEAP	Universidade do Estado do Amapá
UECE	Universidade Estadual do Ceará
UEE	União Estadual dos Estudantes
UEFS	Universidade Estadual de Feira de Santana
UEG	Universidade Estadual de Goiás
UEL	Universidade Estadual de Londrina
UEM	Universidade Estadual de Maringá
UEMA	Universidade Estadual do Maranhão
UEMG	Universidade do Estado de Minas Gerais
UEMS	Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
UNEF	Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro
UEPA	Universidade Estadual do Pará
UEPB	Universidade Estadual da Paraíba
UEPG	Universidade Estadual de Ponta Grossa
UEPE	Universidade Estadual de Pernambuco
UERGS	Universidade Estadual do Rio Grande do Sul
UERJ	Universidade Estadual do Rio de Janeiro
UERN	Universidade do Estado do Rio Grande do Norte
UERR	Universidade Estadual de Roraima
UESB	Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia
UESC	Universidade Estadual de Santa Cruz
UESPI	Universidade Estadual do Piauí

UFPA	Universidade Federal do Pará
UFG	Universidade Federal de Goiás
UNB	Universidade de Brasília
UNEAL	Universidade Estadual de Alagoas
UNEB	Universidade Estadual da Bahia
UNEMAT	Universidade do Estado de Mato Grosso
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNESP	Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”
UNESPAR	Universidade Estadual do Paraná
Uniafro	Programa de Ações Afirmativas para a População Negra nas Instituições Federais e Estaduais de Educação Superior
UNIANA	Universidade Estadual de Anápolis
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas
UNICENTRO	Universidade Estadual do Centro-Oeste
UNCISAL	Universidade Estadual de Ciências da Saúde de Alagoas
UNILAB	Universidade Federal da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira
UNIMONTES	Universidade Estadual de Montes Claros
UNIOESTE	Universidade Estadual do Oeste do Paraná
UnuEAD	Unidade Universitária de Educação à Distância
UPE	Universidade de Pernambuco
URCA	Universidade Regional do Cariri
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
USP	Universidade de São Paulo
UVA	Universidade Estadual do Vale do Acaraú

SUMÁRIO

CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....	21
Preâmbulo.....	21
Razões da escolha do tema e justificativa.....	22
Problematização e delimitação do tema.....	28
Problemas sobre as universidades multicampi identificados por estudos e pesquisas.....	31
Tipos e formatos de instituições multicampi.....	36
Categorias de análise.....	42
Organização e planejamento.....	42
Gestão e tomada de decisão em universidades	45
Financiamento e autonomia universitária.....	49
Interiorização, expansão e inclusão social	64
Objetivos	67
Caminho metodológico.....	69
Fontes da pesquisa, amostra e instrumentos de pesquisa.....	76
Estrutura da tese	83
CAPÍTULO 1	85
1 TENSÕES ENTRE OS MÚLTIPLOS ENTENDIMENTOS DO PAPEL SOCIAL DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: ENTRE AS DEMANDAS DO MERCADO E DA SOCIEDADE.....	85
1.1 Paradigmas que orientam os diferentes significados de qualidade, da equidade e da pertinência na educação superior.....	86
1.2 Diretrizes políticas para a educação superior segundo os organismos internacionais: quais as decorrências para a gestão e a qualidade da educação superior brasileira?	89
1.2.1 Política educacional nos moldes internacionais e a centralidade da avaliação como critério geral para a qualidade do ensino nos anos 1990: decorrências para a educação superior	94
1.2.2 Como a educação brasileira se acomodou aos requisitos da Reforma do Estado	95

1.3	Políticas internacionais para a educação superior no Século XXI: a equidade e a pertinência como critérios de qualidade e a avaliação como medida de comparação interpaises.....	101
1.4	Avaliação como critério para a qualidade da educação: considerações críticas	107
	CAPÍTULO 2	115
2	EXPANSÃO DA UEG E SUA IMPLICAÇÃO PARA A DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO	115
2.1	Características da expansão da educação superior contemporânea e suas implicações para a política educacional.	115
2.2	A expansão da educação superior brasileira durante o regime militar (1964- 1984).....	123
2.3	Expansão da educação superior em tempos de Reforma do Estado: as ideias neoliberais preceituando a política educacional.....	126
2.4	A educação superior brasileira na década de 2003 a 2014: expansão e inclusão social	129
2.5	A expansão da educação superior estadual no Brasil	136
2.6	Formatos adotados na expansão das instituições estaduais de educação superior e suas implicações para a autonomia institucional.....	138
2.6.1	Personalidade jurídica e normativas das universidades estaduais brasileiras e sua autonomia decisória.....	142
	CAPÍTULO 3	147
3	A ESTRUTURAÇÃO DA UEG COMO SISTEMA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO SUPERIOR PÚBLICA EM GOIÁS: INTERIORIZAÇÃO E INSERÇÃO SOCIAL, GESTÃO E QUALIDADE DOS CURSOS	147
3.1	Aspectos geoeconômicos do estado de Goiás	147
3.2	Breve histórico da educação superior em Goiás	150
3.3	Gestão e financiamento na UEG	156
3.4	Critérios para organização espacial da UEG e suas implicações para a organização dos cursos e a inserção social.....	160
3.5	Aspectos socioeconômicos na espacialização da UEG	165

4	CAPÍTULO 4	
	TENSÕES ENTRE CENTRALIZAÇÃO DECISÓRIA E AUTONOMIA NA GESTÃO UNIVERSITÁRIA DA UEG: IMPLICAÇÕES PARA A INCLUSÃO SOCIAL E A QUALIDADE	174
4.1	Organização e gestão da UEG na perspectiva multicampi	176
4.2	Percepção dos entrevistados quanto ao processo de gestão e planejamento	186
4.3	A gestão acadêmica da UEG: uma colegialidade não efetiva	188
4.4	As pró-reitorias assumindo a prerrogativa dos colegiados dos campi.....	191
4.5	Organização e funcionamento dos colegiada no âmbito dos campi	195
4.6	Planejamento e tomada de decisão: fatores intervenientes.....	197
4.7	Tensões entre a autonomia na gestão da UEG e o entorno político: a omissão dos colegiados superiores	200
4.8	Financiamento e autonomia: oposição entre governo de Goiás, UEG e os campi	211
4.8.1	Questões relativas às formas de financiamento da UEG e sua implicação para a gestão dos campi	216
4.8.2	A qualidade do processo de seleção e do quadro de professores	224
4.9	Interiorização, inclusão social e qualidade dos cursos da UEG	226
4.9.1	A qualidade do processo de seleção e do quadro de professores	228
4.9.2	Pessoal administrativo: seleção e lotação entre os campi	236
4.10	Investimentos necessários para a aquisição de bens duráveis	238
4.11	Alocação de recursos da administração central para os campi: critérios e assimetrias	241
4.12	Interiorização: particularidades da pesquisa e da extensão universitária...	245
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	248
	REFERÊNCIAS	258
	APÊNDICES	274
	APÊNDICE A – UNIVERSIDADES ESTADUAIS BRASILEIRAS	275
	APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA AO REITOR ATUAL	278
	APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA AO PRIMEIRO REITOR	279
	APÊNDICE D – ROTEIRO DE ENTREVISTA AO SEGUNDO REITOR	280
	APÊNDICE E – ROTEIRO DE ENTREVISTA AOS DIRETORES DE CAMPUS	281
	APÊNDICE F – LINHA DO TEMPO REFERENTE À CRIAÇÃO DOS	282

CAMPI NA UEG	283
APÊNDICE G – LINHA DO TEMPO REFERENTE À CRIAÇÃO DE CURSOS DE GRADUAÇÃO NA UEG	284
APÊNDICE H – SÍNTESE DO RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DAS CONDIÇÕES DE OFERTA DE CURSO DA UEG, 2014	285
ANEXOS	287
ANEXO A - DISTRIBUIÇÃO DOS CAMPI E CURSOS DE GRADUAÇÃO INSTALADOS POR ÁREA DE PLANEJAMENTO CONFORME A SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DO ESTADO DE GOIÁS.....	288
ANEXO B – DISTRIBUIÇÃO DOS CAMPI DA UEG POR MUNICÍPIOS GOIANOS	289

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Não há democracia efetiva sem um verdadeiro poder crítico.

Pierre Bourdieu

Preâmbulo

A presente tese vincula-se ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (UnB). Alinha-se à área de Políticas Públicas e Gestão da Educação (PPGE). O objetivo é investigar o desenvolvimento institucional, o planejamento e gestão de instituições universitárias multicampi¹. Tem, como referência, o caso da Universidade Estadual de Goiás (UEG) e seus aspectos peculiares como instituição multicampi, tais como os processos de planejamento e de tomada de decisões, as preocupações com as demandas do seu entorno, a produção e disseminação do conhecimento.

O que se pretende discutir são os aspectos que envolvem a singularidade institucional da universidade multicampi e as implicações em seus processos acadêmicos (ensino, pesquisa e extensão) e institucionais (planejamento e seus desdobramentos), buscando apontamentos que possam iluminar formas de aperfeiçoamento institucional.

Neste estudo, por universidade multicampi entende-se uma estrutura organizacional distribuída em vários espaços geográficos. Dessa forma, a instituição possui unidades situadas em diferentes contextos territoriais, atendendo ou não aos interesses das regiões em que atua (LAUXEN, 2006).

Entre as características mais marcantes de uma universidade multicampi, encontra-se a de uma instituição que, organizada em torno de uma única pessoa jurídica (JIN; WANG, 2010), manteria mais de dois campi separados geograficamente, o que pode se aplicar a centros de pesquisas avançados, hospitais, clínicas, institutos de ensino, centros tecnológicos, farmácias, escolas experimentais, museus, cinemas, entre outros.

O nome ou a expressão multicampi, quando aplicado especificamente à instituição universidade, tende a ser interpretado de maneira simplista, por vezes numérica e/ou

¹ O Setor de Lexicologia e Lexicografia da Academia Brasileira de Letras, mediante consulta do Ministério da Educação brasileiro, recomenda a permanência do singular “*campus*” e do plural “*campi*” nos textos em que devam prevalecer esses vocábulos como integrantes de léxico de terminologia científica. Ainda encontramos a utilização de “câmpus”, um termo latino trazido à língua portuguesa que se tornou corrente, o que faz esperar sua incorporação à norma gráfica da língua. Note-se que nas entrevistas, os gestores da UEG adotam o cognato aportuguesado “câmpus”, o qual preferi conservar nesses casos.

geográfica, como se essa denominação servisse simplesmente para denominar aquela que possui diversas instalações do tipo campus em mais de uma localidade. Todavia, basta um olhar mais atento e elas se revelam instituições singulares, complexas e que guardam alguns desafios específicos aos processos de gestão e desenvolvimento acadêmico-institucional universitário, muito diferente do modelo tradicional (FIALHO, 2005; BAMPI; DIEHL, 2014).

A instituição universitária pode ser encontrada na maioria dos países e seus formatos, missões e personalidades jurídicas têm sofrido profundas alterações ao longo dos séculos. É mister, pois, diferenciar o conceito de universidade multicampi do conceito de sistema universitário, que pode envolver universidade com um ou mais campus. Neste último, a literatura se refere ao conjunto de universidades independentes entre si, que se encontram sob uma mesma jurisdição.

A título de ilustração, a Universidade de Salamanca, uma das mais antigas do mundo, parece ter se originado do conjunto das chamadas Escolas Catedrais, no ano 1134 D.C., ligadas às diversas dioceses para, somente em 1218 D.C., ser alçada à categoria de universidade, demorando mais dois séculos ainda para ter seu prédio próprio. Atualmente, está localizada em nove campi, sendo três na própria cidade de Salamanca.

A Universidade de Bologna, também entre as primeiras da história da humanidade (TÜNNERMANN; CHAUI, 2008), adotou o formato multicampi, incorporando recentemente mais quatro campi em que funcionavam universidades de menor porte em outras cidades, além de um escritório em Buenos Aires para oferecer pós-graduações².

No Brasil, o formato multicampi vem se apresentando como o formato predominante nas universidades públicas brasileiras e, via de regra, historicamente constituído a partir da junção de estabelecimentos de educação superior, antes isolados, ou pela incorporação de instituições menores por outra maior. Também observamos a criação de campi que nascem a partir de atividades experimentais ou campi avançados e que, ao se consolidarem em seus processos acadêmicos, assumem a existência perene e apêndicular à instituição criadora.

Razões da escolha do tema e justificativa da pesquisa

A título de justificativa da escolha do tema pelo autor, teremos que percorrer um caminho algo sinuoso, compreendendo uma graduação em Psicologia e o

² Disponível no sitio da universidade em: <<http://www.unibo.it/it/ateneo/sedi-e-strutture/multicampus>>. Acesso em: 6 dez. 2016.

desenvolvimento dos estudos na área de Psicologia do Desenvolvimento, o contato com a educação superior, o interesse pela gestão universitária e pelas políticas públicas da educação superior.

Em 1993, morando em Anápolis-GO, fui convidado pelos professores de Psicologia dos cursos de licenciatura a lecionar algumas disciplinas de Psicologia do Desenvolvimento e da Aprendizagem na Universidade Estadual de Anápolis, a Uniana.

Em 1997, creio que em razão de certo engajamento político nas questões institucionais, alcancei a eleição para chefe do Departamento das Disciplinas Pedagógicas e posteriormente para diretor do Centro de Ciências Humanas e Letras daquela universidade, despertando-me algum encantamento pela gestão universitária e a constatação da necessidade premente de melhorar a minha qualificação para o cargo.

Do ponto de vista do meu percurso acadêmico, o interesse em estudar esse tema adveio do contato com disciplinas cursadas em pelo menos dois cursos de relevância na minha trajetória: uma pós-graduação *lato sensu* em avaliação e, posteriormente, o mestrado em Ciências da Educação Superior.

O primeiro curso foi promovido pela Cátedra UNESCO de Educação à Distância da Universidade de Brasília, entre 1998 e 1999. Uma das disciplinas abrangia a avaliação institucional e os processos de planejamento das instituições universitárias, aproximando do debate em torno da gestão universitária, trazendo o contraste de autores internacionais alternados com autores brasileiros com autoridade no assunto.

Ainda no mesmo curso, me deparei com uma disciplina denominada Avaliação das Políticas Públicas em Educação, em que era ressaltada a interface do desenvolvimento institucional com as políticas (planos, programas e leis) e agendas internacionais (encontros internacionais e regionais, cimeiras, manifestos e relatórios de agências internacionais). Essas disciplinas contribuíram para despertar o interesse pela questão do desenvolvimento institucional universitário e a relação com seu entorno.

O segundo curso a servir de inspiração para o interesse científico foi o mestrado em Ciências da Educação Superior, programa organizado pelo *Centro de Perfeccionamiento de La Educación Superior da Universidad de La Habana (Cepes-UH)*, quando optamos pela linha da gestão universitária, intitulada *Planificación e Desarrollo Universitario*, que abordava a questão da Educação e desenvolvimento socioeconômico, planejamento estratégico, administração universitária e avaliação institucional.

O diploma de mestre expedido pela Universidade de Havana foi convalidado pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás e o programa de pós-graduação, quando submetido aos processos de acreditação internacional, vem obtendo escores elevados.

Na concepção dos principais autores abordados no programa de mestrado, a instituição universitária deve estar alinhada aos interesses estratégicos da nação e seus docentes engajados na problematização e intervenção nos problemas do entorno. O conhecimento a ser desenvolvido pela universidade precisaria ser socialmente relevante e a qualidade educacional é um compromisso ético da universidade e seu claustro de professores com a sociedade.

Nesse sentido, no programa do Cepes-UH, as ações de planejamento universitário ganham centralidade, sejam no aspecto operacional, sejam estratégicas na decisão dos rumos institucionais, acompanhadas de um processo avaliativo denso e participativo, que as retroalimenta.

Chama-me a atenção que um país extremamente pobre, com poucos recursos naturais, padecendo de bloqueio econômico por mais de 50 anos, consiga manter uma universidade forte, com padrões de internacionalização reconhecidos. Essa experiência é compartilhada por eles por meio desse programa de mestrado e doutorado, oferecido presencialmente nos países em que as instituições se conveniam com a Universidade de Havana.

Quanto ao percurso científico, escrevi um artigo, em conjunto com a Prof.^a Dr.^a Elvira Martin Sabino, da *Universidad de La Habana*, para cumprir o requisito curricular da disciplina *Educación y Desarrollo*. Esse texto acadêmico alcançou uma recomendação para publicação em revista científica.

O artigo aborda a crise na qualidade da educação superior na América Latina e Caribe, que foi debatida sob o prisma do intenso colapso fiscal que atingia a região da América Latina e Caribe naquela época, materializando-se em cinco marcadores, ao mesmo tempo como referentes para a análise e como saídas para a crise: a credibilidade, a qualidade, o financiamento, a crise de propósitos e a crise de identidade.

Em seguida, numa espécie de encomenda do Instituto de Educação Superior da América Latina e Caribe da UNESCO, produzimos um estudo que, posteriormente, converteu-se em capítulo de livro, voltado para descrever a matrícula da educação superior no Brasil em contraste com a América Latina e Caribe, considerando a escolha por cursos em cada um dos gêneros sexuais, sendo publicado na Cidade do México pelo Instituto de Educação Superior da América Latina e Caribe (IESALC) da Unesco, em parceria com a União das Universidades da América Latina (UDUAL).

O livro descreve as condições da matrícula em educação superior em 16 países, levando em conta a escolha da carreira ou a área de conhecimento e a taxa de conclusão, ambas comparadas ao gênero. Os resultados foram discutidos em seminário na *Universidad Autónoma do México*, Cidade do México, e deram origem à Carta do México, documento que manifesta um firme compromisso dos sistemas universitários em manter o fim das barreiras de gêneros no acesso e permanência na educação superior da América Latina e Caribe, onde tive o privilégio de redigir a minuta do documento que posteriormente foi aprovada e publicada.

Outro artigo publicado, também na linha das políticas públicas da educação superior, foi um estudo descritivo e comparativo sobre as concepções de qualidade da educação superior contidas nas políticas públicas avaliativas da educação superior, comparando esse aspecto nos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC) e no governo Luís Inácio da Silva, o Lula, mostrando que os dois modelos apresentavam divergências e convergências no que respeita ao autodesenvolvimento e à regulação da educação superior. Esse artigo foi publicado no Caderno Cedes da Unicamp.

Em outra publicação, analisando a interferência que os exames nacionais estandardizados – o Exame Nacional de Cursos no Governo FHC e o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes no Governo Lula – estariam exercendo sobre o currículo dos cursos de Administração e Pedagogia, entendidos como o de maior número de matriculados. Identificou-se uma tendência do sistema de educação superior privado em amalgamar os seus currículos aos exames estandardizados. O artigo foi publicado na forma de capítulo de livro que integra a Coleção Biblioteca da Associação Nacional de Política e Administração Educação (ANPAE), apoiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), tendo sido organizado por Marília Fonseca e João Ferreira de Oliveira.

Minha aproximação com os aspectos teóricos na área de planejamento rendeu diversas ações técnicas ligadas ao planejamento estratégico e operacional de instituições de caráter público na área de educação superior, e posteriormente na área da gestão de saúde, que ocorreram de modo paralelo e simultâneo na forma de consultorias independentes.

Assuntos ligados à Avaliação Institucional, Planejamento e Administração Universitária passaram a assumir o centro das minhas atividades acadêmicas. Em 2010, já com vistas à preparação para uma candidatura ao doutorado, cursei disciplina na pós-graduação da UFG, de Financiamento da Educação, com o Prof. Nelson Cardoso do Amaral, do que resultou uma base de dados para o planejamento interno da UEG e um

artigo que refletiu acerca das consequências acadêmico-institucionais, quando o financiamento de uma universidade é insuficiente e sem a regularidade tempestiva no repasse. O artigo foi publicado nos “Anais de Pesquisa dos Professores da Unidade de Ciências Sócio-Econômicas da Universidade Estadual de Goiás”.

O interesse específico pelo tema da multicampi surgiu de dois aspectos históricos em nosso percurso: o gestor e o acadêmico dessa experiência na gestão de uma universidade convencional (monocampus) na Universidade Estadual de Anápolis que, por decisão unilateral do governo do estado de Goiás, foi fundida com outras onze faculdades isoladas e transformada, em uma transição de governos, em universidade multicampi, a UEG, atualmente com 42 campi em 39 municípios goianos.

Para classificação do presente estudo como estudo de caso, há a recomendação metodológica de que sejam postos em relevo os elementos típicos de universidades estaduais e o contraste com aqueles atípicos do objeto.

A UEG, a exemplo da maioria das universidades estaduais brasileiras, é multicampi; foi criada por agregação das faculdades isoladas, possui personalidade jurídica autárquica especial, é jurisdicionada administrativa à alguma secretaria de governo estadual, cumpre o papel de interiorização da matrícula na educação superior pública e possui instâncias colegiadas em que os diversos campi possuem representações equitativas nos conselhos superiores da instituição.

Segundo o Censo da Educação Superior (INEP, 2015a), as matrículas com localização no interior das Unidades da Federação brasileira estão em torno de 73% do total, ao passo que, em Goiás, a UEG apresenta 94% das suas matrículas no interior.

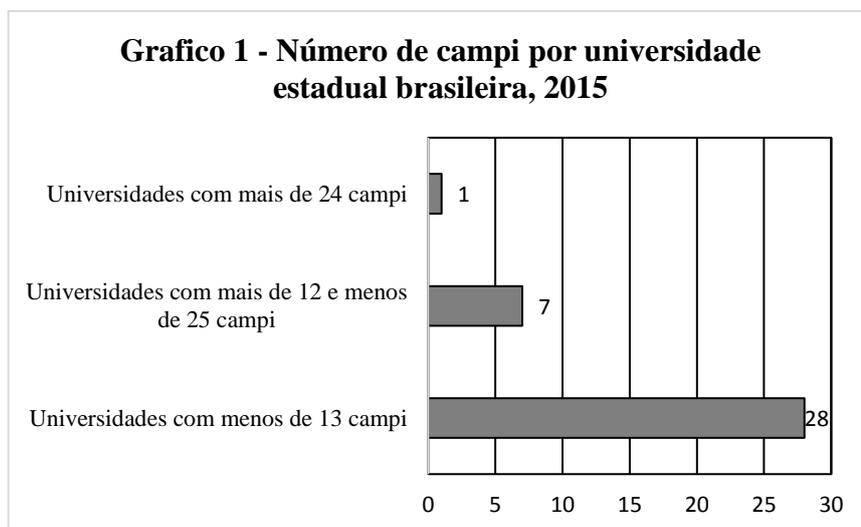
A relação entre o número de alunos de graduação por professor na UEG se mantém muito próxima das demais instituições estaduais de educação superior em cursos presenciais, gravitando em torno dos 8,5 alunos por professor (INEP, 2015a).

Vale destacar que a razão aluno/professor tem sido considerada como um dos fatores de qualidade dos cursos de graduação no âmbito das políticas nacionais e internacionais. No caso da UEG, esses indicadores se apresentam em consonância a média brasileira, levando-se em conta as demais universidades públicas brasileiras.

O processo de seleção de professores na UEG, não obstante, constitui um problema, visto que se utiliza de processos seletivos simplificados, sem o devido cuidado com a formação acadêmica dos docentes. Esse problema tem sido lentamente equacionado com a realização de concursos públicos mais frequentes.

Como aspecto atípico, o que se destaca em relação às demais é o número de 42 campi presenciais em Goiás, demonstrando certo gigantismo, seguido pelas UNESP e

UEGS, com 24 campi cada uma. No Gráfico 1, podemos notar o quantitativo de número de campi definido para as universidades estaduais brasileiras e constatar a atipia do número de campi da UEG.



Fonte: base de dados informada no sítio das universidades e organizada pelo autor

Há ainda uma particularidade da UEG em relação às demais universidades estaduais: é o fato de que a instituição possui vinculação orçamentária com as receitas líquidas do estado de Goiás, diferentemente das demais instituições estaduais que necessitam aprovar ano a ano a sua dotação orçamentária. Há que se destacar que essa vinculação, ao longo da história da instituição, não garantiu o repasse das verbas vinculadas constitucionalmente.

A título de justificativa científico-acadêmica, o presente estudo intenta adensar o corpo de conhecimentos acerca das instituições universitárias e, assim, contribuir com os propósitos de produção e transferência do conhecimento, próprios de instituições dessa natureza.

Parte da premissa de que as peculiaridades da UEG puderam ser por mim notadas: a) nas formas de tomadas de decisão pelos colegiados superiores muito numerosos; b) pelas decisões unilaterais tomadas nos sucessivos governos do Estado; c) pela ausência de planejamento formal; d) pelas práticas clientelistas e neopatrimonialistas; e) intensa descontinuidade de seus processos de gestão; f) a baixa interação entre os campi.

Pode-se notar, na literatura especializada, uma demanda por aprofundamento do campo teórico das instituições universitárias públicas, mantidas pelo fundo público estadual, assim como ocorre no caso da UEG, que se apresenta como materialização de uma das principais políticas públicas de educação superior do estado de Goiás.

Ao observar, ainda, uma dispersão proeminente na aplicação dos recursos públicos destinados à educação superior, manifestada fragilidade institucional e, conseqüentemente, práticas de patrimonialismo na gestão da coisa pública na UEG, me senti compelido a compreender esse fenômeno do formato multicampi e seus desdobramentos sobre a vida acadêmica.

Em um ambiente de escassos recursos financeiros, com o olhar de consultor em planejamento, pude observar um planejamento de pouca consistência entre os propósitos universitários e as ações engendradas, deixando a instituição vulnerável às interpretações personalíssimas da realidade e às formas de enfrentar os problemas e as prioridades ali presentes, gerando um campo fértil para equívocos.

Como justificativa política e pessoal, retomo a magnitude em que os propósitos da universidade contemporânea estão imersos, e, a despeito da complexidade que o tema reserva, nos escudaremos em Bricall (2000), que avoca: a preservação e transmissão crítica da cultura e dos valores sociais, a revelação das capacidades individuais e a ampliação da base de conhecimento da sociedade como os grandes propósitos da universidade.

Problematização e delimitação do tema

A universidade contemporânea reivindicou o direito à autonomia acadêmica para decidir o que deveria ser investigado, o conhecimento a ser armazenado em seu ambiente e o conhecimento a ser retransmitido para a humanidade. Também abrigou a incumbência de formação de pessoal de nível superior, de fomento à cultura e à arte e de desenvolvimento da massa crítica sobre a própria sociedade.

Convivemos com instituições que, em um determinado polo, preservaram o apego ao que foi chamada de ciência desinteressada ou pura e outras que, em outro polo, ainda mantêm, em parte de seu currículo, a formação religiosa dos cidadãos na ambiência universitária.

Também encontramos instituições universitárias imbuídas de verdadeiros espíritos empresariais, praticantes de venda direta e competitiva de produtos e serviços no mercado, com ações em bolsas de valores e participação em fundos de investimentos, gestão orientada por consultorias de mercado, gestões baseadas em evidências e indicadores.

Na verdade, quem cria as universidades, notadamente as públicas, não são as próprias universidades. Via de regra, a sua criação é devida a uma ação da sociedade civil

e/ou do Estado. O alcance da autonomia da qual cada universidade irá usufruir reflete o grau de maturidade das instituições, dos governos e das sociedades em que estão inseridas.

Não foram encontrados na literatura especializada estudos sobre a adequação de formatos institucionais por parte das universidades. A pouca literatura trata das instituições multicampi como se elas pertencessem a uma categoria simples, sem qualquer referência que distinguisse os diferentes formatos multicampi, sendo tratadas como se fossem semelhantes ou pertencentes a um mesmo bloco monolítico.

Os autores que abordam a questão dos formatos institucionais se referem mais especificamente ao mundo dos negócios, com pouca ou nenhuma relação visível com os propósitos das instituições universitárias; todavia, convergem para o aumento da capacidade estratégica das instituições em geral, quando a simplicidade e a flexibilidade se fazem presentes.

Em uma primeira análise, os 42 campi da UEG, dispersos por 39 municípios, arrançados sob a forma multicampi, parecem fragilizar os processos acadêmicos diante da vontade dos grupos hegemônicos de utilizar a instituição como um elemento político e eleitoral, dada a grande capilaridade que a instituição assume pelo interior do estado, geralmente desértico do aparelho estatal.

A impressão inicial é de que essa experiência de transformação de universidade de um *monocampus* (UNIANA) em universidade multicampi (UEG) propiciou certa perda em governabilidade, leia-se racionalidade decisória.

Além da fusão de várias faculdades isoladas, a UEG assumiu um gigantismo desproporcional à sua capacidade de planejamento e de poder decisório. Se, em 1999, havia 11 instituições estaduais de educação funcionando efetivamente em Goiás, além de mais 17 criadas apenas no papel (GOIÁS, 2011), em 2003 já podiam ser contados mais 18 novos campi, até que, em 2006, foram criados mais 9 campi e, até 2015, mais 4 campi.

Não foi possível identificar, em nenhum documento institucional da UEG ou do governo do estado de Goiás da época, qualquer relatório ou resultado de grupo de estudos para identificar as possibilidades de expansão das Unidades Universitárias nem da criação de novos cursos de graduação.

Como argumento em favor da necessidade de aprimorar o quadro de dirigentes presentes nas recomendações, na eleição para Diretoria dos campi, em 2003, na época chamada de Unidades Universitárias, com 31 delas em condição de realizar o pleito, apenas seis dos eleitos pertenciam ao quadro permanente da instituição, sendo, os demais, pessoas ligadas ao poder local e/ou associadas de alguma maneira ao governo do Estado.

Em 2005, na eleição seguinte, o número de diretores que eram professores efetivos passou apenas para sete. Importante ressaltar que, além de dirigir os campi, esses gestores compunham a maioria dos colegiados superiores da instituição.

Além da expansão dos campi, detalhada no APÊNDICE G, a nova instituição também incorporou os problemas das faculdades isoladas, manifestados na inadequação da infraestrutura – prédios, acervo, computadores, auditórios – e de pessoal docente sem a devida qualificação acadêmica e sem um regime de trabalho próprio de uma instituição universitária. Por sua vez, docentes improvisados escolhiam seus dirigentes, que também compunham os colegiados do nível central.

Para efeito de autorização de funcionamento, a UEG, inicialmente, requereu e o Conselho Estadual de Educação de Goiás (CEE) endossou o pedido de que ela já estaria autorizada por meio da Uniana e, portanto, não se tratava de uma nova universidade, e sim de uma universidade que se ampliara a partir de uma já existente, autorizada em 1994.

Ainda assim, em 2003, a UEG precisou, na forma da lei, requerer seu credenciamento junto àquele Conselho. Foi então designada uma comissão de especialistas para verificar *in loco* as condições institucionais para o credenciamento, cujo Parecer n. 131/2005 indicava:

[...] ausência de um parâmetro de financiamento fixo para o planejamento e o desenvolvimento da Instituição; desarticulação entre as diferentes ações da Universidade, de tal forma que não há interação, nos moldes devidos, entre a graduação chamada regular e o Programa Universidade para os Trabalhadores da Educação ou cursos sequenciais; desequilíbrio entre a universidade que oferece os cursos chamados regulares e os projetos especiais; falta de programas de Pós-graduação *stricto sensu*; ausência de programa sistemático de qualificação dos professores e funcionários da Universidade Estadual de Goiás; grande número de docentes contratos temporários; baixo percentual de mestres e doutores nos quadros da Universidade; falta do sistema de bibliotecas informatizado que permita utilização mais racional do acervo existente; é pequeno para as necessidades da Instituição, o número de obras do acervo faltando, inclusive, obras das bibliografias mínimas exigidas nas disciplinas dos cursos oferecidos na 10 Unidade Universitária onde a biblioteca está localizada; faltam laboratórios e equipamentos em número e quantidade necessários para o bom desenvolvimento das atividades acadêmicas; ausência de cursos que justifiquem o vínculo com a Secretaria de Ciência e Tecnologia, particularmente os tecnólogos [...]; falta equivalência entre as unidades universitárias; prédios sem condições adequadas para o funcionamento de uma instituição de educação superior [...] (CEE. Processo n. 23573163 de 06/10/03, p. 3142).

Haveria, nesse processo de expansão e interiorização, a consideração das demandas presentes no entorno ou apenas uma ausculta dos grupos políticos de influência no governo? Haveria um fortalecimento do tecido social local e a ampliação do espaço público na educação superior ou predominaria uma expansão sem um corpo docente apto ao ensino superior e à pesquisa?

Problemas sobre as universidades multicampi identificados por estudos e pesquisas

A gestão das universidades multicampi brasileiras não tem sido objeto de muitos estudos publicados, conforme levantamento que realizamos junto ao Portal da Capes. O referido portal reúne diversas bases de dados acerca de artigos e de teses publicadas em programas reconhecidos pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), fundação do Ministério da Educação (MEC), que cuida do credenciamento e monitoramento da pós-graduação no Brasil. O portal oferecia, no início do ano de 2016, relevantes 261 bases de dados nacionais e internacionais, dentre as quais 59 são indexadas na área de Educação.

Como o presente estudo também apresenta interface com a subárea Administração Pública, investigamos também a área de Ciências Sociais Aplicadas. Foram consultadas as revistas indexadas na Base *Scielo Scientific Electronic Library Online* (Brasil); BBE – Bibliografia Brasileira de Educação (Brasil, Cibec/Inep/MEC); EDUBASE – Faculdade de Educação / UNICAMP (Brasil); EDUC@ – Biblioteca virtual; ERA – *Educational Research Abstracts* (Inglaterra); REDALYC – *Red de Revistas Científicas* (México) e Scopus, bem como as publicações recentes da Biblioteca da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) e da Associação de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), notadamente no GT 11, que trata da política de educação superior. Não foram encontrados estudos sobre as especificidades das universidades multicampi. Foram utilizadas as seguintes palavras-chave: universidade multicampi, gestão universitária; planejamento universitário.

Os estudos mais específicos sobre o tema resultaram de teses e dissertações desenvolvidas em universidades, entre eles, a tese de Fialho (2005), da Universidade Estadual da Bahia (UNEB). O estudo reflete acerca das especificidades das instituições organizadas sob o formato multicampi. Os resultados ali encontrados “indicam a presença de sentimentos de desconfiança e incredibilidade da comunidade acadêmica” (FIALHO, 2005, p. 98) quanto à viabilidade daquela instituição, em face da sua configuração

multicampi. Por meio de entrevistas para elaboração de sua tese de doutoramento, a autora encontrou variáveis que incidem sobre os problemas da instituição, entre as quais ela destaca: o desconhecimento do governo e da própria instituição sobre as suas peculiaridades; as dificuldades para elevar e manter o número de professores com titulação acadêmica; os problemas políticos na base da relação município x campus; a falta de planejamento; a excessiva burocracia; a ausência de procedimentos de gestão simplificados e articulados; a inexistência de um sistema de informação e comunicação consistente.

Na opinião da autora, o principal obstáculo para os processos da gestão daquela universidade – entendidos aqui como os gerenciais, operacionais e estratégicos – reside na decisão de gerir a universidade multicampi nos mesmos moldes de uma universidade tradicional. Essa modalidade incide na cultura organizacional dos postos de direção superior da instituição, que estaria refletida na exarcação de normas nem sempre aplicáveis a todas as unidades; a mentalidade burocrática, que em nome de uma visão sistêmica, não analisa a aplicabilidade isonômica das normas (FIALHO, 2005).

A estrutura matricial da universidade multicampi na UNEB, à imagem e semelhança da universidade tradicional, como percebida por Fialho (2005), não observa as necessidades de desconcentração organizacional e a necessidade de uma gestão descentralizada e regionalizada, em contraste como uma prática altamente hierarquizada e dependente do nível central, a despeito da existência de colegiados, conselhos e seminários.

Destacamos também os estudos conduzidos por Souza (2011), em sua dissertação de mestrado. A autora visita a construção da política multicampi na Universidade Federal do Pará (UFPA) no que concerne à filosofia de gestão e expansão. Examina a composição do quadro docente nos diferentes campi, analisando os processos internos de gestão e decisão, no sentido de organizar/estruturar os quadros docentes.

A autora analisou, ainda, os planos, programas, projetos, normatizações internas, atas dos conselhos superiores, bem como realizou entrevistas semiestruturadas com gestores ligados ao nível central da UFPA – reitores, ex-reitores, pró-reitores e ex-pró-reitores – além dos coordenadores e ex-coordenadores de campi.

Os resultados apontaram uma iniquidade na distribuição das vagas para docentes efetivos, em contradição com a filosofia de expansão adotada, que deveria levar em conta as vocações econômicas regionais.

Outro estudo, também sobre a Universidade Estadual da Bahia (UNEB), conduzido por Pimenta (2007) em sua tese doutoral, utilizou-se de uma abordagem

descritiva ao analisar as características do processo decisório daquela instituição e seus 24 campi. O estudo não chegou a explicar a problemática que recai sobre as decisões colegiadas, buscando apenas descrever a relação entre as atividades de planejamento do desenvolvimento institucional dispostas no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) e o processo decisório no âmbito dos conselhos superiores da UNEB.

O estudo conclui que a decisão de criação/ampliação de campus se deu por decisão unilateral do Governo Estadual da Bahia; a autonomia universitária poderia ser favorecida se a instituição gozasse da personalidade jurídica de autarquia especial; que a instituição/organização sobressai no modelo burocrático profissional weberiano, dada a grande participação de docentes nas instâncias decisórias internas de caráter colegiado; que a presença da UNEB em 24 municípios favorece a desconcentração físico-geográfica (PIMENTA, 2007). Das decisões emanadas dos conselhos superiores, a maior incidência foi sobre a criação de cursos de graduação e pós-graduação, seguida de normas referentes ao controle para afastamento, movimentação e avaliação dos docentes, incentivo à produção científica, eleição etc., enfim, sobre decisões referentes ao desenvolvimento institucional propriamente dito.

Em outra publicação, desta vez uma dissertação de mestrado, Garcia (2011) discutiu o processo de planejamento na UFPA em seus diferentes momentos e em seus diversos campi. A autora realizou pesquisa documental bastante ampla, por meio da qual percebeu que nem todas as Unidades Acadêmicas realizam atividades integradas de planejamento, o que tem dificultado avanços na isomorfia organizacional e certa precariedade no planejamento institucional, provocando muitas vezes a imitação de uma Unidade por outras. A autora aponta, ainda, que nem sempre os instrumentos e processos de planejamento adotados são entendidos por todos como os mais eficazes, sendo impostos por pressões coercitivas externas. Mesmo assim, foi observado que a UFPA tem conseguido aumentar a homogeneidade nos processos administrativos, notadamente nos mecanismos de planejamento.

Em outra dissertação de mestrado, Both (2000) investiga a relação entre a estratégia e a estrutura organizacional da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões, uma instituição comunitária e multicampi. A estrutura foi estudada segundo as variáveis: configuração estrutural, tomada de decisão e complexidade.

Foram analisados os tipos de estratégias predominantes na organização e como são elaborados. Utilizando-se de pesquisa documental, aplicação de questionários, entrevistas e observação, o autor chegou aos seguintes resultados: a estrutura inicial da

instituição visava à associação de diversas escolas de educação superior isoladas como forma de enfrentamento das dificuldades, entre elas, as de cunho financeiro; após verificar que a associação das unidades não representaria retrocessos para nenhuma das associadas, buscou-se o credenciamento da universidade e a expansão do número de cursos. A partir de então, a estrutura passou a determinar as estratégias, em que a autonomia das comunidades que compõem a instituição exerce pressão sobre o nível central da administração e transforma os órgãos colegiados em homologadores das decisões que partem dos campi.

Na obra *A construção da universidade baiana*, Boaventura (2009), então secretário da Educação da Bahia, ao descrever a decisão de estruturar o sistema baiano de educação superior no formato multicampi, partiu da observação de funcionamento de outros sistemas multicampi de instituições universitárias norte-americanas, tais como a Universidade da Califórnia e da Universidade do Estado de New York, em Albany, da Universidade do Estado da Pennsylvania (*Penn State*), como uma universidade multicampi, que cobre todo o território dessa *Commonwealth*, com o campus principal na *University Park*.

O modelo multicampi instalado no sistema estadual da Bahia foi discutido em sucessivos seminários sobre gestão universitária e se apresentava, segundo Boaventura (2009), como o melhor para atendimento aos objetivos propostos pelo governo, permitindo a economia dos meios para os objetivos propostos, sem a duplicação de serviços e sem as indesejáveis faculdades isoladas.

A questão da gestão universitária apenas recentemente tem sido objeto de maior atenção nos estudos teóricos, quando, em busca de uma gestão mais eficiente, as universidades passam a adotar modelos de outras instituições não universitárias e passam a refletir sobre a sua estrutura organizacional, formato, tamanho, processos organizacionais, *etc.*

O modelo de organização dual descrito por Corson (1975) descreve oportunamente o modelo preferencial de processos organizacionais adotado nas universidades brasileiras, no qual existiriam duas burocracias³ paralelas coexistindo: uma admitida e praticada pelos docentes, de natureza democrática e colegiada, e outra voltada

³ O conceito de burocracia adotado aqui é de natureza weberiana, em que estão presentes normas para o funcionamento de caráter legal; canais formais de comunicação entre os setores e a sociedade; divisão do trabalho; impessoalidade e interesse público na tomada de decisão; hierarquização da autoridade; estabelecimento de rotinas e processos; competência técnica e mérito; especialização da administração e busca constante de aperfeiçoamento da profissionalização.

para as atividades meio da universidade, marcadas por burocracia mecanicista⁴ e hierarquizada. A ligação entre as duas formas burocráticas deveria ser exercida pelo nível central de administração, corporificada em maior ou menor grau pela Reitoria das universidades, compartilhada com os diversos conselhos universitários e demais colegiaturas.

Para analisar os problemas de gestão, próprios ao formato multicampi, deve-se considerar Baldrige (1971), que classificou a universidade, em seu tipo ideal, como uma rede social dedicada a objetivos limitados, organizada para a máxima eficiência e regulada pelo princípio da "racionalidade legal", contrária a clientelismos e/ou lealdade a um governante carismático. No ambiente universitário, os processos decisórios são altamente burocráticos, mesmo que a dispersão de autoridade ali existente não corresponda à visão burocrática da gestão, muito em função da colegialidade organizada, que pressupõe um alto grau de participação de todos.

Assim, a comunidade administraria seus próprios assuntos. A colegialidade decisória implicaria a pré-existência de uma comunidade acadêmica, com elevado padrão na formação de seus componentes, uma formação acadêmica notória e um compromisso com o debate e a reflexão acerca dos rumos da instituição, que deveria transcender os interesses locais de seus campi para a proposição de uma instituição de relevância para a sociedade e seu tempo.

Para as universidades multicampi, os colegiados universitários têm uma ampla composição, normalmente preenchida por representantes das unidades universitárias e alguns representantes dos segmentos docente, discente e técnico-administrativo. Note-se que estamos falando de representações delegadas por diferentes grupos e não da representação direta da pessoa representando a si mesma. Tal componente traz consigo o problema da democracia representativa na gestão universitária.

O modelo de estruturação da UEG por agregação das faculdades isoladas e, depois, com a criação de Unidades – posteriormente denominadas campus – trouxe fragilidades às instituições a ela incorporadas e, conseqüentemente, aglutinou as deficiências de origem referentes ao quadro docente, às bibliotecas, aos laboratórios, às salas de aulas adequadas. Intensificou, também, as práticas patrimonialistas que já estavam arraigadas nas formas de gestão.

⁴ A característica dominante em uma burocracia mecanicista é a organização por funções, muito estruturada e baseada numa separação clara entre o pessoal de concepção de ideias e o pessoal de execução dessas ideias.

Tais aspectos incitam outras questões problematizadoras: a manutenção da estrutura organizacional das faculdades isoladas, gravitando exclusivamente em torno das atividades de ensino, com corpo docente e gestores improvisados, com recursos financeiros agora, após a fusão, mais centralizados ainda, permitiriam a necessária racionalidade nos processos e gestão e de uma gestão democrática dos recursos envolvidos? Quais os momentos em que a colegialidade/gestores decidiu internamente sobre os grandes rumos da instituição?

A prática na UEG incide sobre a contratação de professores e técnicos administrativos sem concurso público para a grande maioria das vagas. Nas poucas vezes em que foram realizados concursos para docentes, estes, na verdade, foram suscitados por greves e paralisações de alunos.

Tipos e formatos de instituições multicampi

A criação de universidades multicampi está ligada à história da constituição de uma dada universidade, quase sempre como forma de reorganização de um sistema, via de regra, constituída a partir da junção de estabelecimentos de educação superior, pela incorporação de instituições menores por outra maior, pela consolidação de unidades que surgiram como experimentais e/ou avançadas ou, ainda, como objeto de reformas políticas e administrativas, planos diretores, planos estratégicos etc.

Um exemplo emblemático da formação de universidades multicampi a partir da reorganização de sistemas universitários ocorreu no *California Master Plan High University*, quando, em 1960, a partir de planejamento estratégico e estabelecimento de um plano diretor, organizou-se todo o sistema pós-secundário existente naquele estado, organizando o sistema de faculdades superiores isoladas na *California State University*, distribuídas em 23 campi, e a *California Community Colleges System (CCC)*, presente em 72 localidades, mantendo-se a Universidade da Califórnia, que é composta por 9 campi (MORAES, 2015).

A criação dessa universidade foi uma decisão considerada estratégica para conciliar as crescentes demandas por educação superior, sem que ocorresse a perda da qualidade, experiência que acabou sendo seguida por diversos estados norte-americanos, nos quais foram propostos três tipos de instituição:

- a) instituições de formação geral ou profissionalizante de baixo custo por aluno e que teriam como função primeira a formação em cursos de curta duração (2 a 3

anos), denominados *community colleges*, com formato eminentemente multicampi e dirigidas por um nível central de administração;

- b) universidades não-intensivas em pesquisa, espalhadas em dez cidade californianas, devendo oferecer formação em cursos de 4 ou 5 anos, tendo como missão a formação de profissionais, incluindo professores, com intenso diálogo com o setor produtivo;
- c) universidades de pesquisa, oferecendo formação em pesquisa e pós-graduação.

Ao inspecionar os sítios de *internet* de mais de 50 universidades em países de língua portuguesa, de língua inglesa e também de língua espanhola, identificamos instituições que são o próprio sistema de educação superior de uma determinada localidade/estado/província/nação, outras que são apenas parte de um sistema, ou integram o conjunto de universidades, outras são monocampus, porém oferecem tamanha liberdade acadêmica e orçamentária às suas unidades, que poderiam ser enquadradas em uma instituição multicampi, mesmo não se assumindo assim, como nos pareceu a análise dos documentos da *Oxford University*.

Encontramos diversos formatos de universidades com mais de um campus interligados. Algumas instituições têm um campus principal e os demais campi vinculados ou subordinados ao central. Em outras universidades, as unidades estão dispostas em forma de rede, em igualdade de importância, tendo como centro apenas a instância voltada para a gestão da instituição.

Com maior frequência, encontramos referências às instituições que possuem uma unidade central, de maior porte, funcionando como uma espécie de nave-mãe ou *flagship*, conforme terminologia utilizada por Creswell, Roskens e Henry (1985), coordenando as unidades satélites, variando com maior ou menor grau de vida própria dessas unidades.

A adoção do formato multicampi por parte dos criadores das instituições públicas parece estar correlacionada à necessidade de expansão das vagas, combinada com a vontade política de interiorização e a existência de faculdades isoladas que, se agregadas às instituições de maior porte, aumentariam o potencial de desenvolvimento acadêmico, orientadas por uma aparência de racionalidade aplicada às políticas públicas de educação superior.

Ao estudar a organização institucional e acadêmica das instituições universitárias multicampi, é importante conhecer os diferentes formatos organizacionais que elas assumem, de modo a oferecer uma contribuição ao entendimento dos processos acadêmicos e administrativos, quando a instituição universitária assume um ou outro formato, seja no momento da criação ou nos planejamentos ulteriores das instituições.

Creswell, Roskens e Henry (1985) indicavam a existência de apenas 29 instituições norte-americanas privadas com o formato multicampi naquele ano, grande parte delas de denominação religiosa confessional, incluindo universidades, *colleges* de 4 anos e *colleges* de 2 anos.

Os autores propõem que, além da diferenciação entre instituições públicas e privadas, seja considerado o grau de jurisdicionamento governamental das instituições, que está previsto em seus estatutos e/ou a existência de conselhos responsáveis pela condução da instituição (*governing board*). Berdhal e Gove (1982) apontam a existência de sistemas públicos de educação superior norte-americanos, que são dirigidos por agências ou comissões, com menor ou maior participação estatal.

Nos sistemas norte-americanos de educação superior, podem ser identificados papéis e missões bem diferenciados entre si. Públicas ou privadas, as instituições podem variar ainda segundo o tipo de estrutura administrativa, com administração central, com um chefe executivo da administração central ou, ainda, com um condutor maior (CRESWELL, ROSKENS e HENRY, 1985), para as quais se utiliza a expressão modelo *flagship*, ou, como eu aqui rebatizei, nave-mãe. Esse modelo deriva de um processo natural de crescimento institucional, que vai adicionando novas unidades, centros, ramificações ou unidades satélites, até que eles se tornem campus, nutridos pelo nível central.

Na caracterização de um sistema universitário multicampi, Creswell, Roskens e Henry (1985), da Universidade de Ohio, propõem uma tipologia em que as instituições sejam diferenciadas segundo a natureza do controle: sob um sistema público ou pertencente ao mundo privado. Em seus estudos, os autores denotam a existência de literatura sobre as instituições públicas, porém, assinalam que muito pouco foi produzido, até o ano de publicação de sua obra, acerca das instituições privadas multicampi.

A primeira função de uma tipologia é identificar, simplificar e ordenar dados a fim de que possam ser descritos em termos comparáveis (MCKINNEY, 1966). Os dados são reduzidos do complexo para o simples. Essa redução é realizada pela identificação das características dos fenômenos em estudo, pela dicotomização dessas características em tipos polares para que se possa visualizar as extremidades de um *continuum* e pela ênfase em apenas algumas das possíveis combinações categóricas, não existindo, porém, nenhum procedimento padronizado para a redução desses dados.

Em uma tentativa de contribuir com a classificação sugerida por Creswell, Rosken e Henry, acrescentei as sugestões da tipologia que se segue, levando em consideração: a existência de uma ou mais universidades em uma dada Unidade da Federação, estado ou

província, a existência de instituições públicas não universitárias coexistindo com uma ou mais universidades em uma dada Unidade da Federação sob a mesma jurisdição governamental e a independência/dependência entre as instituições. Com esses critérios, foi observada a existência de sistemas de educação superior, podendo ser classificados em:

- a) Sistemas Complexos – sistemas que abarcam toda a educação superior universitária e não universitária, contendo instituições orientadas para a formação terciária não universitária; outras ligadas à formação universitária associada à produção da pesquisa e instituições fortemente ligadas à formação de cientistas e/ou ao desenvolvimento de tecnologias;
- b) Instituições Sistemas – nas quais a instituição é o próprio sistema de educação universitária, abrangendo todas as instituições universitárias, portanto sendo a única com natureza administrativa de universidade em uma dada região ou unidade da federação;
- c) Instituições Componentes do Sistema – aquelas onde existem outras instituições componentes do sistema de educação superior, sem dependência das demais instituições com a mesma natureza e abrangência administrativa e que oferecem educação universitária.

Note-se que, ao adotar um ou outro sistema universitário, o Estado ganha maior ou menor centralização decisória e, aparentemente, uma maior ou menor complexidade em seus processos de gestão. No formato Sistema Complexo, é possível que se transcenda o tradicional *espontaneísmo* institucional e se passe a considerar o conjunto de demandas presentes em um dado sistema ou base geográfica e orientar a oferta de vagas para a graduação e pós-graduação, bem como que se passe a nuclear, conseqüentemente, diferentes docentes e pesquisadores e a adequar seus programas às expectativas e potencialidades do alunado.

Esse Sistema Complexo admite a coexistência de diferentes graus de educação superior oferecida pelo mesmo aparelho estatal, podendo deixar a educação universitária propriamente dita para uma pequena elite. Aos demais estudantes, serão oferecidos programas formativos mais generalistas e aligeirados, por vezes tecnológicos, dissociados das atividades de pesquisa.

No polo oposto, ao optar pelo sistema composto por instituições independentes entre si e autônomas, o Estado depende da adesão quase espontânea das unidades universitárias a uma política de educação superior que, de tão improvável, dada a complexidade das questões universitárias e a presença e grupos heterogêneos e

antagônicos entre si, esse tipo de sistema tende a uma perda endógena de coerência entre o que escreve em seus documentos *credencialistas* e as práticas institucionais. Espera-se um aumento da autonomia institucional, porém, há uma perda na racionalidade decisória em torno das questões referentes à oferta de vagas, nucleação de professores e programas oferecidos.

Como alternativa menos polarizada, com a adoção de instituições que encarnem a totalidade do sistema, a Instituição Sistema ganha em amplitude de ações acadêmicas, mantém alguma centralidade decisória para planejamento do atendimento das demandas inerentes ao sistema, contudo necessita de um elevado grau de amadurecimento acadêmico dos gestores dos campi componentes da instituição, para alcançar, de modo planejado e coerente, o desenvolvimento da instituição e educação superior universitária.

Retornando à realidade educacional brasileira de nível superior, não foi encontrada na legislação qualquer menção autorizadora ou normativa de como devem se organizar os sistemas de educação superior. Se devem se organizar na forma de uma única instituição, se na forma de composição distribuída em várias instituições, bem como se verifica um silêncio normativo em relação a um modelo híbrido de sistemas.

Também como produto classificatório das identificações contidas nos documentos de planejamentos institucionais universitários – PDIs, estatutos, planejamentos estratégicos etc. – encontramos pelo menos três formatos institucionais de maior ocorrência entre as instituições observadas, tendo como referentes de análise a centralização e a descentralização decisória ou a concentração de atividades acadêmicas nas instituições:

- a) Instituições Monocampus – aquelas que têm uma localização perene em apenas uma cidade, ainda que sua área de influência possa variar de internacional, nacional, estadual ou local;
- b) Instituições Multicampi do tipo Nave-mãe – são marcadas pela presença perene em mais de uma localidade, havendo uma unidade principal, de maior porte e sede da instituição, convivendo com unidades satélites de menor envergadura;
- c) Instituições Multicampi Radiais Heterogêneas – aquelas em que, mesmo estando dispostas em formato multicampi, não existem unidades dominantes na instituição, ou seja, as unidades estão dispostas radialmente em torno da administração central da universidade que as une e regula, estando os campi em igualdade de poder decisório nos colegiados superiores, mas apresentando diferenças significativas em tamanho e/ou amadurecimento acadêmico;

- d) Instituições Multicampi Radiais Homogêneas – universidades dispostas no formato multicampi, porém sem hierarquia entre as unidades que as compõem, dispostas em torno de uma administração central que as une, articula e regula, assegurando desenvolvimento sistêmico da instituição por meio do planejamento e buscando a equidade entre as unidades.

Talvez ainda coubesse uma quinta classificação, que seriam as instituições monocampus com alma multicampi, por se tratarem de instituições que delegam às suas unidades – institutos, centros, departamentos – tamanha autonomia, que seriam classificadas como instituições multicampi se estivessem em outra localidade geográfica.

Nesse diapasão, poder-se-ia incluir ainda as instituições *pseudomulticampi*, para classificar aquelas que, apesar de estarem localizadas em cidades e regiões diferentes, não possuem orçamento próprio, não podem determinar os critérios para admissão e permanência docente, não definem seus programas e currículos, enfim, não têm sua *Alma Mater* dominando as atividades acadêmicas, existindo sem identidade própria e estando subordinadas às determinações da nave-mãe ou da administração central.

Certamente encontraremos subtipos entre as tipologias aqui propostas, com maior ou menor ênfase em suas características, de modo a possibilitar uma reflexão sobre o tipo de sistema e o formato institucional como dimensões impactantes sobre a qualidade das ações acadêmicas e sobre a relação da instituição universitária com seu entorno.

Como continuidade do estudo teórico conceitual desta tese, recortei aquelas categorias que permitem a classificação dos elementos que envolvem o objeto em questão na medida em que avançou a leitura de textos especializados. Segundo Laville e Dione (1999), há três modos de definição das categorias, segundo as intenções, os objetivos e a área em estudo: o modelo aberto em que as categorias não são fixas no início, mas tomam forma no curso da própria análise; o modelo fechado que consiste na decisão *a priori* das categorias, em que o pesquisador se apoia em um ponto de vista teórico e o submete à prova da realidade; e o modelo misto, que se situa entre os dois, tendo como base os dois modelos anteriores: algumas categorias são selecionadas no início, mas o pesquisador se permite modificá-las em função do que a análise exigirá.

Categorias de análise

Algumas categorias de análise foram emergindo ao longo do estudo bibliográfico, ao encontro dos objetivos, e foram se delineando à medida que a investigação avançava. Para eleger o recorte das categorias a seguir, foi tomada por base a literatura acerca da educação universitária, suas instituições e interfaces com as políticas para a educação superior. Trata-se de um recorte categorial intencional, todavia fortemente orientado ao objeto UEG, seus processos acadêmicos e seu formato multicampi, a saber: a) organização e planejamento; b) gestão e tomada de decisão; c) autonomia e financiamento; e, d) interiorização e inclusão social.

Organização e planejamento

A questão da universidade enquanto organização tem sido estudada segundo diferentes óticas dentro da teoria das organizações, ora considerada como uma burocracia profissional, ora como uma anarquia organizada, ou ainda como um conjunto de sistemas debilmente acoplados (DAGNINO E GOMES, 2003). Nesse sentido, a estrutura de uma organização é de natureza dinâmica e sujeita às mudanças com o transcorrer do tempo, implicando que a adoção projetos iniciais de sua estrutura, baseada em fatores contingenciais, pode torná-la rapidamente disfuncional aos objetivos institucionais maiores.

Tratar a universidade como organização e contextualizá-la entre as organizações contemporâneas, ou ditas “modernas”, implica inicialmente conceituar o que significa ser essa organização e, em seguida, identificar as características dessa organização e suas singularidades.

O conceito de organização de universidade deriva de um esforço das teorias organizacionais e da sociologia da educação no sentido de classificar ou descrever todas as formas institucionalizadas de atividade humana, em qualquer tempo e lugar, que buscam processos quase naturais de adaptação e promoção da eficácia técnica e social (GARCIA e CARLOTTO, 2013), trasladando os princípios organizacionais do mundo produtivo para essas instituições universitárias, com todos os riscos que isso implica.

As características das universidades enquanto organizações contemporâneas foram recopiladas por Garcia e Carlotto (2013), baseadas em autores como Brunsson e Sahlin-Andersson, Hedmo, Powell e DiMaggio, Krücken e Meier Drori, Bleiklie e Kogan

e Musselin. Sintetizam a existência de aspectos imbricados entre si e que marcam a universidade como organização contemporânea:

a) a existência de elementos ou componentes relativamente autônomos regulados por instâncias estruturais centralizadas e hierarquizadas para a coordenação e controle, imersos em uma onda de *managerialism wave*, ou como ficou convencionado em língua portuguesa, gerencialismo, em lugar e/ou em concorrência com as lideranças acadêmicas;

b) certa perda de vínculo com o contexto local para concorrer em sistemas nacionais e/ou globais, acompanhada de uma premente definição de sua identidade institucional com suas fronteiras bem estabelecidas;

c) adoção de processos de planejamento voltados para a responsabilização institucional progressiva (*accountability*), baseada em uma qualidade demonstrável por indicadores e *rankings*, racionalização da atividade de pesquisa e de ensino, adoção de técnicas de controle e coordenação de seus processos, clarificação de sua missão e valorização do *marketing* institucional.

A questão do planejamento de universidades ganhou importância a partir do final da Segunda Guerra Mundial, e as mudanças que se sucederam na economia, no perfil demográfico da população em idade universitária e nas restrições orçamentárias, combinadas com as novas atitudes sociais e políticas, fizeram com que as instituições universitárias se sentissem ameaçadas com os anos incertos que viriam, pautados por uma certa percepção de que os mecanismos de planejamento adotados até então revelaram-se obsoletos (ÁLAMO VERA, 1995).

Abordar as questões inerentes ao planejamento de organizações universitárias traz a aproximação com o planejamento das demais formas de organizações que, grosso modo, pode ser classificado em operacional ou estratégico.

No primeiro, há destaque para as clássicas fases: planejamento, execução, avaliação e controle das atividades, reanimando novo planejamento com base nos resultados obtidos pela avaliação. Trata-se de uma forma de gerenciamento orientado às metas estabelecidas pelo nível decisório.

O planejamento é um termo difuso e pode se referir à ação de pensar no futuro ou como forma de controlar esse futuro. O planejamento pode ainda ser visto como a tomada de decisão ou tomada de decisão integrada. Em um conceito que abrange essas diferentes concepções, Mintzberg (2007) propõe o planejamento como um procedimento formal para produzir um resultado articulado na forma de um sistema integrado de decisões.

Já no planejamento estratégico das organizações, em que pese a diversidade de modelos existentes, há ênfase na decisão dos rumos a serem tomados pela instituição a

partir da análise das variáveis de curto e médio prazo, que incidem sobre a instituição de modo a prevenir as ameaças e potencializar o seu desenvolvimento, considerado um componente da direção estratégica.

Traz como características a orientação das metas à missão da universidade, que deve se desdobrar sobre todos os setores da instituição. Considera as tendências do entorno e da educação superior, reflete sobre os valores comuns aos diversos partícipes da instituição, motiva a pensar de modo empreendedor e inovador, incentiva a gestão participativa, colegiada, proativa, continuada e combina aspectos quantitativos com os qualitativos no estabelecimento de indicadores válidos para a revisão de seus processos (ÁLAMO VERA, 1995).

Chauí (2003) debruça-se sobre a diferenciação conceitual entre universidade vista como instituição social e/ou uma organização social: uma organização é marcada por uma prática social orientada ao conjunto de meios administrativos instrumentais com vistas a um conjunto de objetivos particulares, fulcrada nas ideias de eficácia por meio da gestão, planejamento, previsão, controle e êxito, sem discutir a sua existência; já a instituição social tem a sociedade como referência normativa, se percebe inserida na divisão social e política, e busca contribuir para a universalidade que permita responder às contradições impostas pela divisão social.

Recorrendo a Michel Freitag em sua obra *Le naufrage de l'université*, Chauí (*idem*) considera que a visão organizacional da universidade avoca a produção de uma universidade operacional, regida por contratos, avaliada por índices de produtividade, estruturada por estratégias e programas de eficácia, enfim, regida por normas, processos e padrões inteiramente alheios ao conhecimento e à formação intelectual, “pulverizada em microorganizações que ocupam seus docentes e curvam seus estudantes às exigências exteriores ao trabalho intelectual” (CHAUÍ, 2003, p. 7).

Nesse contexto, surgem aspectos tais como o “aumento insano de horas/aula, a diminuição do tempo para mestrados e doutorados, avaliação pela quantidade de publicações, de participação em eventos, multiplicação de comissões e relatórios” (p. 7), bem como o recrutamento de professores sem levar em conta o domínio do campo do conhecimento de suas disciplinas, porém considerando a promessa de um produtivismo na pesquisa ou, pior, a sujeição a ser escorçado por contrato de trabalhos precários e temporários, que treinam jovens para o ingresso no mercado de trabalho.

Uma reflexão sobre a questão da organização e planejamento de uma universidade multicampi, iluminada pela breve análise conceitual aqui empreendida, indica que os diversos campi, ao serem tratados como filamentos articulados com a universidade,

notadamente na visão organizacional, padecerão da tensão entre a autonomia de seus processos acadêmicos e o controle burocrático racional.

Tal reflexão indica também que a universidade e seus campi conviverão com a imersão em um contexto global que define qual a sua qualidade, baseada em indicadores e *rankings* nacionais e internacionais e, ao mesmo tempo, engendrará esforços para preservar seus laços com o local em que está inserida geograficamente.

Gestão e tomada de decisão em universidades

As peculiaridades na gestão de uma instituição universitária distinguem-na das outras formas de organização social pelos seus propósitos, pela sua estrutura, sistemas decisórios e métodos diferenciados daqueles desenvolvidos nas burocracias tradicionais ou, como preferiu denominar Baldrige (1971), a universidade é muito mais um sistema político do que uma organização burocrática.

Como propósitos, a universidade contemporânea busca, além de seus aspectos educacionais na formação de técnicos para o mundo do trabalho, promover democraticamente a produção e disseminação do conhecimento e assumir, no mais alto nível, um papel crítico na sociedade.

Na sua estrutura encontramos pelo menos dois contingentes institucionais distintos e bem definidos: os docentes, seu trabalho autônomo e organizados em colegiados, com hierarquia difusa ou pálida; e o corpo técnico-administrativo, regido prioritariamente por uma burocracia hierarquizada, cujo principal papel seja dar suporte ao trabalho finalístico educacional e exercer funções estruturadas de controle de si mesmo, dos docentes, do registro acadêmico, dos discentes e demais atividades tarefas.

Autores como Baldrige (1971) e Etzioni (1998) destacam o caráter singular organizacional das universidades, delineando que a hierarquia universitária é marcada por conflitos entre a autoridade administrativa (burocracia tradicional) e a autoridade especialista (autoridade profissional colegiada), que, mesmo sendo operacional dos propósitos da universidade, exerce a autoridade decisória mais estratégica, diferenciando-a de modo reverso das demais organizações, que geralmente possuem uma estrutura piramidal comum, com núcleo técnico pensante superior, ajudado por um nível intermediário, determinando o que o nível operacional deve realizar.

Nas universidades, o nível operacional é exercido por pessoal altamente qualificado e considera a autonomia uma característica irrenunciável da sua atividade de

ensino e pesquisa, inviabilizando a autoridade gerencial e/ou a padronização de processos.

Hardy e Fachin (1996) consideram que, mesmo se tratando de uma estrutura descentralizada e democrática, a universidade necessita de procedimentos padronizados, orientados pelos marcos normativos e por alguma *papelocracia*. A colegialidade enfatiza o dissenso, o conflito e a negociação entre grupos de interesse, de modo que a autoridade e o poder nas universidades são diluídos em complicadas redes interligadas e ao mesmo tempo conflituosas na disputa por *status*, prestígio acadêmico, reproduzindo, no âmbito da universidade, as redes políticas presentes na sociedade, que ora disputam, ora cooperam.

Na colegialidade, há prevalência na busca do convencimento e consenso a partir do argumento e das discussões, prevalecendo o processo decisório político que tem, entre os seus pressupostos básicos, a prevalência da inatividade da maioria ou seu baixo envolvimento, de modo que as principais decisões são tomadas por pequenos grupos e acompanhadas pelos demais membros da organização, que se reservam a uma participação fluida e temporária (BALDRIDGE, 1982).

Autores como Cohen, March e Olsen (1972) diferenciam a universidade em seus processos de tomada de decisão, aproximando-a de uma anarquia organizada, em que os dirigentes institucionais se prestam ao papel de catalisadores que conduzem, e não mandam, negociam, e não planejam de forma ampla, buscando a facilitação dos processos. Chegam a afirmar, sarcasticamente, que a organização universidade é um conjunto de escolhas que procura problemas para justificar suas escolhas, de problemas e sentimentos que buscam situações de decisão, e de soluções que procuram problemas aos quais respondem.

Para Baldrige (1982), as decisões normalmente não são tomadas e sim muito mais “acontecem”, justamente por não serem logo atendidas e, dadas as dificuldades para se obter consenso, os problemas são procrastinados até que surja uma solução que satisfaça ao segmento da comunidade acadêmica envolvido, nem que seja por um período curto de tempo, retornando posteriormente e novas decisões tenham que ser tomadas.

Ao investigar o histórico sobre as formas de gestão das universidades no que tange à questão da participação da comunidade na gestão, deparamo-nos com uma espécie de silêncio na literatura científica sobre as formas de gestão até a década de 1960.

Com base em Vrie e Ibarra (2004), podemos afirmar que a gestão universitária era tratada apenas como uma questão instrumental menor e que não integrava a agenda de problemas da instituição. Foi a partir da pressão da busca pela qualidade, combinada com

a restrição de recursos aportados à instituição, em particular às universidades públicas, acusadas de incapacidade de adotar práticas eficientes de formação com um manejo equilibrado e transparente dos recursos financeiros, é que o debate sobre a gestão começa a ganhar importância.

No auge governamental de pressionar as instituições universitárias para executarem uma gestão mais eficiente, modelos de organizações não universitárias começam a invadir a universidade. As políticas governamentais para as universidades da década de 1980, em diversos países do mundo, intensificaram as práticas avaliativas pelo estado como forma de alavancar a eficiência do gasto público com as universidades.

A pressão pela adoção de modelos gerenciais empresariais em nome da eficiência passa, então, a compor a nuvem de ameaças ao interesse público da universidade. A gestão participativa e colegiada da universidade converte-se em um forte elemento de resistência a esses modelos exógenos e predadores aos interesses endógenos da universidade.

Para entender um modelo de gestão de universidade, há que se considerar que ela está imbricada em um meio composto por Estado e governos, no âmbito nacional ou federal, provincial ou estadual, municipal ou local, dependendo da dependência administrativa da mantenedora e o grau de dependência decisória, segundo a autoridade governamental, segundo a oligarquia acadêmica ou segundo a subordinação do mercado.

Na universidade pública brasileira, predomina um modelo híbrido de dependência decisória entre as instâncias governamentais. Mesmo que a dependência administrativa principal seja a esfera federal, a unidade da federação e o município em que ela esteja situada compõem o grupo de influências, para falar apenas da esfera pública. Variando de uma universidade pública e de uma gestão para outra, pode ser notada uma maior ou menor abertura para o mercado, dependendo também das condições de financiamento.

Desse modo, para analisar a gestão participativa e a gestão não participativa, deve ser levado em conta o grau de autoridade decisória de uma dada instância colegiada. Se ela é chamada a participar das decisões ligadas à autonomia didática e científica; se é voz participante nas decisões administrativas; se é chamada a interferir na gestão financeira ou patrimonial da universidade e, sobretudo, se ela está capacitada tecnicamente para tomar as decisões a que foi incitada. Não basta analisar o grau de participação e não participação na universidade, mas sim analisar a qualidade da participação e em que nível decisório ela ocorre.

Discutindo a qualidade da participação na educação básica, Enguita (1992) alerta para o fato de que a participação pode assumir um caráter sedutor, retórico e

manipulativo e, não raras vezes, surgir como instrumento privilegiado dos discursos e das políticas mais conservadoras, denotando uma forma não participativa de aparência participativa, tratando-se de pseudoparticipação.

Enguita (1992), denota que a participação é um componente que tem permitido apropriações muito diversas e, não raras vezes, mesmo como instrumento privilegiado dos discursos e das políticas mais conservadoras. Dessa forma, afirma o autor, multiplicam-se os riscos de uma utilização acrítica do conceito, como mera tecnologia social subordinada a estratégias de controle ou como simples recurso de legitimação da ordem instituída, não participação.

Lima (2001) também identifica diferentes formas de não-participação, como a não-participação voluntária, que corresponde a uma opção dos atores de não participar; a não-participação induzida, quando fatores condicionantes, como falta de material e problemas estruturas influenciam (ou impedem) a forma de atuar; a não-participação por omissão; a não-participação decretada (imposta ou forçada), sendo esta mais frequente que as outras formas, em geral decorrente de dispositivos legais que regulam ou mesmo impedem a participação democrática.

Tem-se, pois, que a participação não pode ser observada apenas pela previsão de existência de canais formais de participação, ou como Zabalza (2009) denomina, componente formal, estrutural, uma prescrição estatutária, senão que se faz necessário considerar também o componente dinâmico, vivo, real, histórico, caracterizado pelos “jogos relacionais”, que pode ser entendido como relação pessoal como em termos de distribuição de poder, separando os componentes explícitos com as dimensões implícitas, remetendo-nos à análise de indicadores e indícios contextuais.

Zabalza (2009) chama a atenção para o fato de que, a despeito das semelhanças nas estruturas formais de funcionamento das universidades, “a estrutura serviria apenas de suporte administrativo de um conjunto de dinâmicas relacionadas que, de fato, caracterizam o que é uma universidade” (ZABALZA, 2009, p. 73). O autor chama a atenção para o alto nível de democracia que impregnou as universidades públicas, transformando-as em um sistema completamente atípico no âmbito das organizações, ainda que segmentos a considerem uma democracia fictícia e imperfeita, dada a polêmica distribuição não igualitária de poderes na comunidade.

O fato é que não se conhece outra organização que tenha avançado tanto na questão da participação democrática nos tecidos e estruturas da instituição universitária, assegurando ao menos uma democracia formal. Ainda que haja imperfeições, não há como negar a influência desse espírito democrático nos aspectos básicos da docência, tais

como a configuração dos planos e estudos, as estratégias de coordenação, planos e qualificação, as políticas de avaliação de estudantes, programas, professores, resolução de conflitos, etc. (ZABALZA, 2009).

Também a título de reflexão sobre as instituições universitárias multicampi, dada a supremacia e complexidade da colegialidade e da autonomia envolvida, ressalto a necessidade de se atentar para a qualidade da participação dos integrantes dos colegiados, seja na capacidade técnica e no entendimento que envolvem as questões universitárias, seja no comprometimento com as questões institucionais nos diferentes contextos dos campi que compõem a universidade, seja na capacidade de representação e ativação da reflexão nos colegiados de origem desses integrantes dos colegiados superiores. Destaque-se que a distância geográfica entre a comunidade e os colegiados decisórios centrais revela-se uma barreira a mais para a participação efetiva da comunidade.

Financiamento e autonomia universitária

O conceito de financiamento da educação superior vem perpassando a dicotomia histórica existente entre o Fundo Público e os recursos privados na manutenção das universidades. Desde a Idade Média, as universidades obtinham seu financiamento de fontes internas – com o pagamento de matrículas dos alunos – e externas – com recursos de origem eclesiástica e/ou dos tesouros imperiais –, fosse sob a forma de recursos diretos, fosse sob a forma de isenção de impostos, situação que prevaleceu até o surgimento das universidades imperiais, em que se pagavam os professores como funcionários públicos, modelo que se espalhou por diversos países (BRUNNER, 2005).

É como se a humanidade, reconhecendo o caráter público da universidade, induzisse o Estado a reconhecer seu caráter estratégico, passando a estatizá-la no seu financiamento, porém sendo ela baseada no princípio da unidade entre pesquisa e docência, a liberdade de ensinar e o autogoverno universitário.

Exceção a essa regra do financiamento exclusivamente público foram as universidades estadunidenses, que, desde suas origens, adotam um modelo híbrido de alocação massiva de dinheiro público estadual e federal, combinado com a cobrança de mensalidades e recursos filantrópicos. Adicione-se uma deliberada política de financiamento da pesquisa, em particular quando se une a interesses militares e de defesa da nação.

No caso das universidades latino-americanas se adota uma identidade de bem público, porém, com o financiamento estatal muito distante daqueles aportados na

Europa, sem o espírito de lealdade com o Estado, sem obrigações de prestações de contas à sociedade, ainda que, muitas vezes, prestem um serviço educacional ruim e bastante elitizado, voltado para a formação profissional das classes mais abastadas, salvas algumas exceções de produção de conhecimentos avançados.

Na América Latina, temos a convivência de instituições marcadamente estatais, criadas pelo Estado, que, por sua vez, define sua missão e propósitos, com financiamento exclusivamente pelo Fundo Público, com controle dos gastos como se fosse uma sucursal ministerial; ao mesmo tempo em que encontramos, no outro polo, instituições reguladas pelas leis comerciais, vivendo do lucro líquido que alcançam a partir da cobrança de mensalidades e na redução progressiva dos custos, procurando brechas na legislação para flexibilizar a oferta de seus cursos de graduação, adotando a filosofia do gerencialismo, sem falar na venda de papéis no mercado de ações.

Postos esses dois extremos polares, a universidade latino-americana pode se enquadrar em um ou outro ponto intermediário, variando consideravelmente à medida que aumenta ou diminui a crise fiscal de cada governo.

Observa-se uma tendência mundial de manutenção das universidades públicas estatais no sentido de elas perderem a sua gratuidade, como já ocorre na China, Inglaterra, Finlândia, Suécia, Irlanda, Holanda, para falar apenas de alguns casos, além da exportação de serviços educacionais presenciais, a captação de alunos estrangeiros e a oferta de cursos de graduação e pós-graduação pela *internet* (CARNOY, 2016).

Brunner (2005) nos chama a atenção para o fato de que, desde 2004, os documentos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) mostram que os governos dos países que a compõem estão utilizando modalidades de financiamento por contribuições vinculadas às prioridades estratégicas de desenvolvimento nacional, contendo financiamento subordinado às metas, emprego de incentivos, usando os fundos de investimentos tendo como contrapartida a prestação de serviços, bem diferentes do mecenato estatal que se instalou na história das universidades europeias.

No Brasil, há uma oferta de matrículas na educação superior marcadamente privada, com esforços explicitamente voltados para formar pessoal para o mundo trabalho, relegando a produção do conhecimento para as universidades públicas. O sistema público brasileiro diferencia-se, quanto à forma de financiamento, nas instituições federais, nas estaduais e nas municipais.

As universidades federais são mantidas, precipuamente, pelo Fundo Público Federal (FPF) brasileiro, constituído de capital oriundo do pagamento de tributos,

utilização do patrimônio, atividades agropecuárias e industriais, transferências entre governos, operações de crédito, alienação de bens, amortização de empréstimos, recursos advindos de privatizações etc.

Esses recursos deverão atender, além da educação, ações ligadas à saúde, habitação, subsídios à agricultura, defesa nacional, pagamento de títulos da dívida pública, suplementar a previdência etc.

Entre as classificações para as modalidades de financiamento da educação superior, destaca-se a adotada pela OCDE: financiamento básico (*core funding*) e financiamento suplementar. Dentro do financiamento básico é possível distinguir quatro modelos de financiamento: a) incremental ou inercial; b) fórmulas; c) contrato de gestão; d) subsídios a alunos (VIEIRA, 2013).

Esses modelos podem ser usados de forma combinada. Um dos mecanismos vigentes para o financiamento das IFES, no Brasil, é o que se chama de financiamento incremental ou inercial, em que os recursos financeiros a serem estabelecidos num determinado ano baseiam-se nos recursos do ano anterior e na expectativa de receitas derivadas da economia do país.

A definição do novo valor é feita unilateralmente pelo governo. A distribuição, em geral, é negociada entre ele e as instituições, e, na sequência, aprovada pelo Congresso Nacional. O volume destinado para manutenção e investimentos é determinado por meio da utilização de outra metodologia, a baseada no financiamento por fórmulas, que considera a manutenção da instituição, desde o número de docentes e alunos, até indicadores tidos como de desempenho, de modo que se obtêm índices de eficiência, os quais participam de uma expressão lógica que indica, no fim, qual percentual ou valor e as rubricas que se devem direcionar para cada instituição que participa da distribuição.

Nessa modalidade, a alocação de recursos orçamentários, desenvolvida em conjunto com a ANDIFES e o Fórum de Pró-Reitores de Planejamento e Administração das IFES (FORPLAD), busca reconhecer a heterogeneidade entre as instituições do sistema federal de modo a, também, valorizar o desempenho, incentivando a criação de cursos noturnos, prevendo a expansão do Sistema Federal de Ensino Superior e contemplando a equalização de distorções no sistema (MEC, 2006).

Outra fonte de receitas, que atinge tanto as federais como as estaduais, as municipais e as privadas, se refere aos recursos destinados ao fomento e apoio à pesquisa, à extensão e a pós-graduação na forma de editais, de modo que as instituições que possuem em seu quadro docentes titulados e interessados em captar recursos por meio de

concorrência abocanham a maioria desses recursos, que são utilizados na compra de laboratórios, maquinários, viagens do pesquisador, bolsa para os estudantes, organização e participação em eventos etc.

Nas universidades estaduais brasileiras, não existe uma forma de financiamento prevista nas leis federais, deixando a cargo da legislação estadual a sua previsão. Dessa forma, cada Unidade da Federação define seus mecanismos, predominando aquele em que as universidades, com base nos exercícios anteriores e da previsão de receita para o ano seguinte, aprovam a Lei de Orçamento Anual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, preveem a importância da universidade dentro do Plano Plurianual (PPA) e fazem ajustes no repasse à medida que suas previsões vão se materializando. As despesas de custeios, incluindo a folha de pagamento, as obrigações trabalhistas e a amortização de precatórios, ganham prioridades, somente depois é que os investimentos são considerados.

Outras Unidades da Federação adotam o preceito de vinculação constitucional do orçamento ao conjunto de receitas do Estado, estabelecido como percentual mínimo com o qual a universidade poderia contar. Essa característica liberta a instituição das barganhas vivenciadas ano a ano pelas instituições que não contam com essa vinculação, ao mesmo tempo em que a amarra em valores, quase sempre insuficientes, para ações que exijam investimentos mais ousados.

Ao discutir o financiamento de universidades, um indicador que sempre vem à tona é o custo ou investimento por aluno, para a pesquisa, para a extensão e para a própria gestão da instituição. Amaral (2003) chama a atenção para o fato de que dividir o gasto total da instituição pelo número de alunos não captura a dimensão do problema, uma vez que as instituições podem abarcar, além das ações educacionais propriamente ditas, hospitais universitários, museus, centros meteorológicos, planetários, fazendas-escolas, reservas ambientais, centros olímpicos, orquestras e corais, rádios, TVs, escolas de educação básica, cinema, editora, restaurantes e moradias para estudantes e para docentes, tudo isso impactando fortemente o custo total da instituição, muito acima do gasto por aluno, constituindo-se em um gasto para a sociedade.

Schwartzman (2003), ao analisar o financiamento das instituições de educação superior no Brasil, indica que a vinculação entre impostos e financiamento da educação superior estadual não apresenta *per si* nenhuma garantia de suficiência e adequação no financiamento das IES estaduais, deixando a transferência dos recursos imersa em uma atmosfera política e incremental.

Os recursos das estaduais, previstos no orçamento, grosso modo, se ultrapassarem a capacidade ou o interesse circunstancial dos governos, simplesmente não são repassados. Se faltarem e houver vontade política, são suplementados.

Amaral (2003) ressalta que se pode depreender o grau de importância que se dá a uma política pública ao se observar o volume de recursos econômicos que são dispendidos a ela. Também, por analogia, é possível aquilatar o grau de autonomia de uma determinada política, plano, programa ou projeto, pelo grau de autonomia financeira que os entes – governo, universidade, sociedade – possuem e a autonomia decisória das partes que compõem o conjunto de uma instituição.

O conceito de autonomia e autonomia universitária são temas controversos e polissêmicos. Derivam de uma densa interface entre uma noção filosófica, de conceitos jurídicos e da Ciência Política, podendo se referir: ao direito de se autonormatizar, a uma independência nos poderes decisórios, a um autogoverno, a uma independência financeira, a uma liberdade para adoção de valores, ao julgamento e também a uma composição dessas faces (RANIERI, 1994).

Para Ranieri (1994), o tema parece ter derivado historicamente do antagonismo entre o conceito do que deveria ser universal e o que poderia ser local no que se referia ao poder eclesiástico, entre os séculos XI e XII. Em outras palavras, a autonomia se referia originalmente à tensão entre a direção universal da cristandade e a autoridade efetiva dos senhores feudais em diversas localidades. Essa condição foi agravada pela multiplicação das cidades na Europa Central e sua governabilidade, fazendo-se necessário o incremento do autogoverno.

A autora preconiza a conceituação de autonomia no âmbito do direito público como “poder funcional derivado, circunscrito ao peculiar interesse da entidade que o detém e limitado pelo ordenamento que lhe deu causa, sem o qual, ou fora do qual, não existiria” (RANIERI, 1994 p. 33). Uma conceituação que remete à restrição de que uma instituição, muito antes de ser soberana, deve ser compromissada com o seu papel na sociedade. Nesse sentido, a autonomia se refere a uma liberdade instrumental para melhorar a consecução de suas finalidades sociais.

Quando o conceito de autonomia se direciona para a autonomia universitária, encontramos uma estreita ligação da autonomia com as diversas concepções do que seja a universidade iluminista. É preciso, antes, compreender que as formas de organização de instituições universitárias, desde os tempos medievais até os dias de hoje, são bastante diferenciadas entre si e em cada sociedade.

O debate sobre autonomia universitária tem seu início junto com a história da universidade moderna. Em função da necessidade de assumir aqui um ponto histórico de partida para analisar a questão da autonomia universitária contemporânea, vamos considerar o escrito kantiano *O Conflito das Faculdades* (KANT, 1798) como obra inaugural nesse debate acerca da autonomia universitária.

O texto em tela denota a posição que Kant assume ante a censura e represália por ele sofrida ao criticar o poder arbitrário das autoridades religiosas. Quando então saiu em defesa da liberdade do pensar e evocou o caráter irrenunciável e inegociável do pensamento e dos pensadores, pleiteando que deveriam ser autônomos os pensadores e as instituições que os abrigam (ARAÚJO, 2011).

Humboldt, ainda que guarde relações com o liberalismo da época, era defensor da universidade público-estatal, notadamente ao abordar a questão da autonomia administrativa. Sustenta a existência de quatro princípios éticos a orientar as instituições científicas superiores: a autonomia, referindo-se ao direito de se regerem através de leis próprias; a liberdade, cuja referência fundamental é a pessoa livre; a cooperação, que se explicitaria na perspectiva associativa em torno da pesquisa e do ensino; e a colaboração, ressaltando o trabalho feito em comum, em face da corporação universitária (ARAÚJO, 2011).

Para ele, o Estado teria a obrigação de manter o desenvolvimento máximo da ciência, concebendo-a como possuidora de lógica própria e interna ao ensino e à pesquisa. O ensino deveria existir exclusivamente sob a tutela do interesse da pesquisa, a qual visa apenas à ciência, e não a qualquer outro interesse.

Ainda entre os autores clássicos que aportaram ideias ao debate sobre a autonomia universitária, Weber (1982) destaca o conceito de burocracia, entendida como forma de controle, mecanização das tarefas administrativas e que, no Estado moderno e democrático, estando a serviço da expansão dos grupos de interesses, tende ao crescimento e centralização, oferecendo oportunidade para a especialização das funções administrativas mais complexas e a institucionalização do poder decisório operacional e despersonalização do *savoir faire* de um determinado setor. Ressalte-se que a centralização é um elemento fundamental para se analisar a relação entre a direção central da UEG e as 41 unidades descentralizadas, objeto desta tese.

A burocratização da administração pública seguiria a mesma tendência de concentração de poder na estrutura burocrática das empresas capitalistas, daí a necessidade de capacitação para o exercício de formas cada vez mais racionais de

dominação – em detrimento das dominações carismáticas – no âmbito das instituições públicas.

Weber (1989) fez profundas críticas à universidade alemã e à sua dependência do Estado, acusando o governo de utilizar-se da universidade para seus interesses de poder. Denunciou a burocracia existente como ação de perpetuação da mediocridade e da falta de inventividade, por meio da qual professores medíocres atrairiam mais professores medíocres com mecanismos administrativos de autoperpetuação no poder.

De inspiração empirista-positivista, Weber considerava que as universidades não eram “instituições destinadas à inculcação de valores morais, absolutos ou fundamentais” (WEBER, 1989, p. 69). Não deveriam ensinar o que deveria acontecer, mas apenas examinar os fatos, seus pressupostos lógicos e as inter-relações entre os fenômenos. Se esses eram os valores de universidade de Weber, o conceito de autonomia universitária aponta para uma concentração de esforços em torno da ciência, aprimorando os processos burocráticos em racionais, voltados apenas para assegurar o livre exercício do ensino e da pesquisa, nos moldes da universidade privada dos Estados Unidos, onde imperavam, na opinião dele, a independência e a liberdade.

Pode-se dizer que a reflexão indicada por Weber aponta para a necessidade de uma racionalidade nos processos de gestão, exatamente para fazer frente a uma determinada tendência humana de executar a gestão que mais agrada ao gestor, e não aos interesses sociais que permeiam a instituição. Em nome dessa racionalidade, a gestão em uma democracia deveria ser marcada por áreas de controle, que buscam a equação dinâmica entre meios e fins, contrastada por áreas de autonomia, diretamente ligadas ao pensamento e à ciência livre.

Uma reflexão dialética sobre autonomia remete ao seu par antitético: o controle. As organizações sociais, ainda que guardem diferenças entre si, reproduziriam as demandas de gestão e de controle do trabalho das empresas por serem produzidas em um mesmo contexto político, econômico e social, o qual exige a racionalidade e o controle em seus processos e gestão.

A temática do acirramento do controle nas organizações está ligada às mudanças surgidas desde os anos 1960, sobretudo no ambiente empresarial, e que se aceleraram durante a década de 1980, com vistas a sua adaptação às novas condições e desafios do mundo contemporâneo, entre eles a crise energética, as mudanças socioeconômicas e políticas ocorridas em diversos países, as inovações tecnológicas, novas técnicas administrativas, a globalização, a preservação do meio ambiente e as mudanças drásticas

de valores socioculturais, entre os quais o controle social sobre o Estado (GOMES; SPILLER, 1991).

Na medida em que as organizações alcançam maior complexidade, espera-se que aumente concomitantemente a descentralização decisória, ainda que a atuação de cada unidade se reporte aos objetivos globais da administração. O controle organizacional se refere ao “processo que resulta da inter-relação de um conjunto de elementos internos (formais e informais) e externos à organização que influem no comportamento dos indivíduos que formam parte da mesma” (GOMES, 1995, p. 3).

O autor destaca ainda a importância da atuação dos administradores no desenho de um sistema e na realização de um processo que permita influir decisivamente no comportamento das pessoas, para que atuem de acordo com os objetivos negociados pela administração ou pela missão institucional e seus propósitos. O controle organizacional

[...] se realiza de diferentes maneiras dentro de uma organização: mais formal – quando seu desenho está explícita e conscientemente formalizado ou menos formal, quando não está. Destaca-se, também, a influência de aspectos que não estão desenhados nos elementos formais de uma organização (GOMES, 1995, p. 3).

Não obstante, tanto no mundo da produção quanto na gestão de instituições sociais, por mais que se formalize e regule o comportamento de cada pessoa, restará uma margem de discricionariedade para escolher, segundo as preferências e restrições do gestor, diferentes alternativas e ênfases na análise para a tomada de decisão e ação.

Em que pese o fato de que os objetivos individuais e os planos de ação organizacionais não tenham porque coincidir entre si, as organizações se veem obrigadas a conviverem com o fato de que o comportamento de cada indivíduo, muitas vezes, se orienta por seus objetivos pessoais em lugar do comportamento esperado, contido nos mecanismos de controle da organização.

Desse modo, o controle pode ser distinguido em duas perspectivas diferenciadas: uma perspectiva limitada do que significa o controle na organização, baseado normalmente na obediência das regras institucionais, especialmente aquelas referentes aos aspectos financeiros, e, em segundo lugar, uma perspectiva mais ampla do controle, em que se considera também o contexto no qual ocorrem as decisões e atividades e, em particular, os aspectos ligados à estratégia institucional, sua estrutura organizacional, comportamento individual, cultura organizacional e o meio ou entorno político em que está inserida.

Ao analisar a reforma universitária brasileira, Sucupira (1976, p. 52), evoca um dos teóricos da universidade alemã, Karl Jaspers, de concepção liberal e idealista, como sendo o Estado o ente que faz possível a existência concreta da universidade e a protege. Nesse caso, “não se poderia negar a relação de dependência da universidade para com o Estado, reservada a sua competência para regular suas atividades acadêmicas, assegurada na lei”.

Para Sucupira, a autonomia, em última instância, não é uma dádiva do poder público conferida à universidade, mas uma prerrogativa que lhe é inerente. Ressalva que

[...] a autonomia não significa arbítrio e há de exercer-se dentro dos limites que decorrem de sua inserção na sociedade, cabendo ao Estado, como representante da comunidade, acompanhar o uso adequado dos recursos postos à sua disposição em função de prioridades que reflitam, a todo instante, as necessidades do País (1976, p. 52).

Como complemento à análise da categoria conceitual da autonomia universitária e o controle exercido sobre as instituições universitárias, faz-se necessário analisar também o marco normativo brasileiro acerca do assunto e o que é dito acerca da autonomia universitária no texto constitucional de 1988.

Antes, porém, é necessário considerar que a questão vinha sendo tratada na proposta de Reforma Universitária nos Decretos-Leis nº 53/66 (BRASIL, 1966) e 252/67, que constituíram a primeira medida concreta, no âmbito das universidades federais. O Decreto-Lei 53/66 limitou-se a estabelecer princípios, fixar critérios e dar normas para que as universidades federais, por elas mesmas, concebessem o plano de sua reestruturação.

O Decreto-Lei 252/67 foi mais longe na regulamentação, definindo o conceito de áreas básicas, impondo o sistema departamental e reduzindo a autonomia da cátedra, integrando-a ao departamento, entre outras medidas. A universidade dispunha de relativa margem de iniciativa para criar sua própria estrutura (SUCUPIRA, 1976).

A Constituição Brasileira (BRASIL, 1988) concedeu autonomia constitucional a vários entes, em graus diferentes e com conteúdo e limitações diversas. Instituiu a autonomia ao mencionar a “autonomia municipal”, ao assegurar autonomia administrativa e financeira ao Poder Judiciário, a autonomia funcional e administrativa ao Ministério Público e, às universidades, a autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, portanto de grande amplitude.

O fato de a autonomia universitária estar inserida na Constituição expressa o grau de sua importância, quando se declara que ela não poderá ser tangida ou modificada por

nenhuma outra lei, ente ou instância brasileira, a não ser por Emenda Constitucional ou por outra Constituição.

Também difere a universidade dos demais órgãos ligados à Administração Pública Direta, que somente podem atuar a partir da lei. O “ente autônomo não se subordina à lei de modo expresse, atua de modo ‘autônômico’, sendo a ‘liberdade’ ou ‘autonomia’, respeitados os limites constitucionais, um princípio norteador e fundamental para o seu funcionamento” (BRASIL, 1988).

Há que se considerar que a decisão quanto à existência da instituição universitária depende da vontade política do poder executivo do ente federativo que a cria, e essa vontade política sempre se manifesta mediante lei. A Constituição Federal determina que somente por uma lei específica uma autarquia pode ser criada, no caso de instituições universitárias, sem ferir preceito constitucional da autonomia.

Para analisar a materialidade do conceito de autonomia universitária, ainda no âmbito da Constituição, faz-se mister considerar as suas subcategorias, a saber: a autonomia didática e científica, a administrativa, financeira e patrimonial.

A autonomia didático-científica refere-se à autonomia para o exercício da atividade-fim da universidade, relacionando-se com um dos propósitos universitários da produção e disseminação do conhecimento, envolvendo ações tais como: a criação, a modificação e a extinção de cursos de graduação, pós-graduação e extensão universitária, bem como a determinação da oferta de vagas; a definição de currículos e a organização dos mesmos; a fixação de seus objetivos pedagógicos, científicos, tecnológicos, artísticos e culturais; o estabelecimento de critérios e normas de seleção e admissão de estudantes; o estabelecimento periódico do calendário acadêmico; o estabelecimento de critérios e normas para avaliação do desempenho dos estudantes e docentes; a outorga e registro de títulos correspondentes aos graus de qualificação acadêmica etc. (RANIERI, 1994; ANDIFES, 2002).

Por autonomia administrativa, é possível assumir o conceito preconizado pela Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Educação Superior (ANDIFES): a auto-organização e a edição de normas próprias, no que concerne à escolha de seus dirigentes e à administração de recursos humanos e materiais, estando implícita a liberdade de organizar-se internamente da forma mais conveniente; estabelecer a política geral de administração da instituição; elaborar e reformar seus estatutos e regimentos; escolher seus dirigentes; estabelecer seu quadro de pessoal, no limite de sua capacidade orçamentária; admitir, nomear, promover, demitir e exonerar pessoal; organizar a distribuição das atividades de ensino, pesquisa e extensão; autorizar

o afastamento de seu pessoal para qualificação e atualização e para participação em atividades científicas, tecnológicas, artísticas, culturais e de representação; estabelecer normas e exercer o poder disciplinar relativamente ao seu quadro de pessoal e ao corpo docente; firmar contratos, acordos e convênios; estabelecer regulamento próprio para licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, compras, alienações e locações (ANDIFES, 2002).

Como subcategoria da autonomia universitária, temos ainda a autonomia de gestão financeira e patrimonial, ainda utilizando-se da conceituação adotada pela ANDIFES (2002), que a considera como “capacidade de gerir recursos financeiros e patrimoniais, postos à sua disposição pela União ou recebidos em doação” (ANDIFES, 2002, p. 8) e que, com a devida prestação de contas à sociedade, deveria: propor e executar seu orçamento; remanejar os recursos oriundos da União e as receitas próprias, inclusive rendimentos de capital entre rubricas, programas ou categorias de despesa; gerir seu patrimônio; receber doações, heranças e legados e estabelecer cooperação financeira com entidades privadas; receber subvenções e estabelecer cooperação financeira com entidades públicas; realizar operações de crédito e prestar garantias.

O conjunto de unidades que compõem a universidade se depara com uma tensão desafiadora do par que envolve a autonomia e o controle: o que deve ser levado pelo nível central e o que deve ser delegado às unidades/campus? Em que aspectos cabe controle e por quem deve ser exercido?

A autonomia das unidades fortalece o tecido social no amadurecimento decisório, na medida em que corresponsabiliza os atores. Se, por um lado, a descentralização responde a um critério democrático mais amadurecido, a centralização de algumas funções pode assegurar a formação de uma identidade institucional coesa e exercer uma força redistributiva das competências e dos recursos.

No caso da autonomia universitária de uma universidade multicampi, se apresenta mais um elemento importante a considerar: se a autonomia se circunscrever a um núcleo decisório e não se estender à rede de unidades que a compõem, então se trata de heteronomia travestida de autonomia. Em outras palavras, só podemos falar de autogoverno, se esse princípio se estender às células desse organismo. Uma autonomia centralizada usurpa a lógica da autonomia universitária.

Para a análise do binômio: centralização e descentralização, partiremos de um fenômeno marcante na década de 1980, quando o mecanismo da descentralização se constituiu como um ordenador de reformas do setor público.

Mudanças no cenário internacional, que expressavam um avanço na gestão racional do estado burocrático, originaram-se dos países capitalistas desenvolvidos e foram disseminadas para os países do mundo subdesenvolvido. Podemos dizer que o princípio da descentralização foi fortemente influenciado por duas agendas: a democrática e a neoliberal, sendo a descentralização tratada também como uma demanda por mais eficiência (SHOMMER, 2003).

Entendida como consenso e defendida por distintos governos de diferentes matizes ideológicos, a descentralização passou a expressar, mesmo nos países egressos de experiências governamentais autoritárias – como é o caso da maioria dos países latino-americanos –, uma dimensão essencial da democratização (MELO, 1996), e a ser entendida como manifestação de um paradigma pós-burocrático que defende estruturas organizacionais horizontalizadas e cooperativas, no lugar das estruturas hierarquizadas e rígidas.

Como argumento em defesa da descentralização, encontra-se a ideia de fortalecimento do tecido social, a ampliação do espaço público, além dos impactos positivos sobre a gestão pública no âmbito local. As políticas pensadas e executadas a partir do local teriam maior chance de ir ao encontro das necessidades da população, possibilitando à comunidade algum protagonismo no seu próprio desenvolvimento, o que implicaria maior capacidade de avaliação e controle por parte dos cidadãos, dada a sua proximidade e acesso à gestão local.

No âmbito das estruturas das instituições, a descentralização pode trazer como efeito colateral a desarticulação entre o ambiente externo e o interno, podendo levar à adoção de medidas pouco racionais, não havendo relação direta entre ela e a eficiência, ou entre ela e a democracia. A descentralização, sem uma coordenação e integração por meio de uma política central que contemple as especificidades locais, pode vir a comprometer o processo e os resultados (SCHOMMER, 2003).

A questão central no que tange à gestão universitária descentralizada de uma universidade multicampi é o questionamento sobre o que deveria ser centralizado e o que deveria ser descentralizado em nome da democracia, dos interesses da ciência e, porque não, da eficiência, indicando a necessidade de encontrar gestores no nível local em condições de realizar as tarefas que lhes cabem, reproduzindo a interlocução das decisões locais desde o ambiente externo da instituição, passando pela articulação com o nível gestor central e com os outros locais descentralizados, para então discutir com a colegialidade local os problemas, as soluções e as formas de implementação de mudanças.

A eventual presença de imaturidade política ou de uma dada cultura política de patrimonialismo nos integrantes das colegiaturas, tanto no ambiente externo da instituição, quanto no nível central ou no nível local, poderá exercer pressão contrária à democracia e à eficiência. Tais colegiaturas são maculadas ou mesmo substituídas por decisões com matizes de clientelismo, nepotismo, corporativismo, formalismo, utilizando-se de argumentos de que certos problemas institucionais, são recorrentes ou até mesmo impossíveis de serem superados (SCHOMMER, 2003).

Um problema marcante na gestão de instituições de universidades, pelo menos no Brasil, especialmente na gestão das de formato multicampi, se refere à descentralização dos recursos financeiros – ou descentralização dos créditos orçamentários, como se diz no jargão da contabilidade pública –, seja para o custeio ou para os investimentos. Além da presença dos recursos financeiros, é necessário ter autorização governamental para gastá-los, o que impacta negativamente a materialização da autonomia universitária e ameaça a eficiência na gestão dos recursos.

Apesar de a arrecadação governamental brasileira ser centralizada e contemplar captação diária de recursos em suas diversas fontes, a transferência desses recursos para os órgãos governamentais e autarquias obedece a critérios de disponibilidade e prioridades governamentais e jurídicas, tais como o teto de gastos com funcionalismo e demais indicadores de responsabilidade fiscal. Como consequência direta, não há como o órgão ou autarquia prever a presença de recursos e/ou a autorização para gastos, nem mensalmente, e, em algumas vezes, nem anualmente.

Não raro, as dificuldades para execução orçamentária são tamanhas que as instituições se veem obrigadas a devolver para o nível central recursos orçamentários que não conseguiram gastar em razão de barreiras de natureza burocrática e fiscal.

Faz-se necessário retomar a ideia de que as medidas e modelos que deram certo em outras instituições representam uma tentação aos gestores, sobretudo para aqueles que estão em busca da excelência, no sentido de implantar propostas exitosas em outras realidades como forma de diminuição dos riscos e erros, levando ou tentando levar a certo processo de isomorfismo nas unidades da universidade.

Na burocracia profissional do modelo burocrático, certas características da burocracia weberiana (coordenação através da divisão do trabalho, padronização das atividades, impessoalidade nos critérios, hierarquia administrativa, regras e regulamentos formais) coexistiriam sem supervisão direta centralizada, o que, no caso das universidades, seriam substituídas por uma fidelidade a valores profissionais, que seriam formados ou doutrinados ao longo do processo de formação/socialização do docente em

que se considera suficiente o autocontrole exercido sobre o seu próprio trabalho, assegurado pelo comprometimento que o professor tem com a carreira e com a sociedade, e não com os objetivos organizacionais.

As instituições universitárias seriam compostas por unidades autônomas, com ligações frágeis entre si e entre a organização, em uma coexistência que favoreceria a democracia e a descentralização. Paralelamente a esse mundo autônomo dos docentes, existe o chamado apoio administrativo, esse sim estruturado segundo a burocracia tradicional e hierárquica. (DAGNINO; GOMES, 2003).

No outro extremo do modelo burocrático de decisão, encontra-se a colegialidade, condição em que se busca exaustivamente a decisão por consenso, sendo a autoridade profissional definida pela competência e a descentralização de poder uma consequência. Quanto maior a reputação do professor, maior grau de autonomia é conferido pela colegialidade e uma capacidade de persuasão difusa na formação dos consensos.

As instituições universitárias públicas são marcadas por extratos de colegialidade que, ao se afastarem das questões puramente locais, precisam ser regulados em níveis que não permitiriam a participação colegiada direta do docente, alunos e técnicos administrativos.

A instituição passa a depender de colegiaturas compostas por representantes também como forma de resistir ao modelo burocrático. Decerto, valerá a atenção às especificidades presentes na democracia representativa, em que o poder decisório assume a premissa de que o colegiado é composto por representantes, e não pelo próprio cidadão, ainda mais quando os aspectos jurídicos, institucionais e políticos não andam juntos.

A representação, numa condição democrática, deveria encobrir as identidades individuais para tornar os mandatários agentes dos interesses públicos que permeiam a instituição universitária. É como se a representação não pertencesse apenas aos agentes, mas a uma forma de processo político estruturado nos termos da circularidade entre as instituições e a sociedade, e não confinada à deliberação na assembleia (URBINATI, 2005).

O outro modelo de decisão foi chamado por Dagnino e Gomes (2003) de modelo político. Nele, os grupos de pressão sobre a burocracia e sobre a colegialidade – alunos que invadem a reitoria, sindicatos que ameaçam com greves, administradores que fazem *lobby* sobre o legislativo para defenderem vantagens, grupos políticos e governantes que indicam gestores do nível central decisório que influenciam o ambiente acadêmico, etc. – caracterizariam esse modelo.

O modelo político pode ser observado na distribuição dos recursos orçamentários ligados a investimentos, na indicação de cargos e concessão de gratificações. Quanto menor o grau de desenvolvimento científico do setor, mais ele tende ao modelo político e mais se afasta da colegialidade, uma vez que a decisão é tomada mais com base na intersubjetividade dos integrantes dos colegiados e menos em função de um alinhamento político dos membros.

Como último modelo decisório em instituições universitárias, encontramos o chamado modelo “anarquia organizada”, ou o modelo “lata de lixo”. Nesse modelo, as ações individuais não produzem decisões racionais e os problemas não são necessariamente resolvidos.

As soluções são, na verdade, importadas de realidades mais próximas. A agenda de discussões colegiadas é ocupada por temas irrelevantes, a gestão é tomada por questões cotidianas, as bases de informações não são consistentes e a busca do consenso se dá por meio de um controle intencional das informações, sendo observada uma inércia da instituição.

Em síntese, consideraremos que o modelo burocrático e o colegial são vistos como opostos de um *continuum* entre a centralização e a descentralização. Entre eles, encontramos modelos decisórios mais dependentes do modelo político e mais vulneráveis à instalação de um modelo de anarquia organizada. Como se pode depreender, a questão da descentralização, por não se tratar de um bem em si, está imbricada com as formas de participação entre – e nas – instâncias decisórias e os modelos adotados.

Nesse patamar, revelou-se necessário refletir sobre a questão da gestão participativa como sustentáculo de um processo de descentralização sustentável e sobre as consequências de uma instituição que busca a autonomia e a descentralização como princípios da democracia e da eficiência.

Santos (2011), ao discorrer acerca dos desafios da universidade do século XXI, avoca a democratização da instituição como sendo uma das demandas de maior magnitude, analisando a questão sob o prisma da democracia externa e da democracia interna.

Na ideia de democracia externa do autor, encontra-se a responsabilização social da universidade e um necessário vínculo político-orgânico entre a universidade e a sociedade, rompendo com o seu elitismo, corporativismo e o encastelamento do saber.

Em que pese a ameaça que os interesses privatistas podem representar sobre a questão da democratização externa, na medida em que o Estado declara-se incapaz de financiar com recursos públicos a universalização da educação superior e abre-se à

exploração da educação superior pela iniciativa privada, a institucionalidade da democracia externa é fundamental para favorecer o debate no espaço público e torná-la objeto das decisões democráticas, observadas em sua transparência, permeabilidade à regulação por meio de indicadores consistentes e às pressões sociais (SANTOS, 2011).

Subsumida à democracia externa, encontra-se a democracia interna, ancorada e diretamente dependente da adoção de mecanismos de participação da comunidade universitária e não universitária, por meio de conselhos e ou de colegiaturas.

O mecanismo de participação nas decisões universitária colegiadas, em sua esmagadora maioria, se baseia no princípio da democracia representativa. A representação, numa condição democrática, deveria encobrir as identidades individuais para tornar os mandatários agentes dos interesses públicos que permeiam a instituição universitária. É como se a representação não pertencesse apenas aos agentes, mas a uma forma de processo político estruturado nos termos da circularidade entre as instituições e a sociedade, e não confinada à deliberação na assembleia (URBINATI, 2005).

Como componente do eito da democracia nas universidades, em especial na UEG, pelas suas peculiaridades, surge sua capacidade de universalização de acesso e permanência nela, bem como sua capacidade de tratar das reduções de desigualdades sociais em suas práticas e políticas, ampliando o tecido social de sua cobertura, que serão tratadas como categoria conceitual.

Interiorização, expansão e inclusão social

Lindblom (1991) propõe que a elaboração de políticas públicas é um processo de aproximações sucessivas de certos objetivos voltados à superação de situações avaliadas como problemas, os quais vão mudando à medida que se lhes incorporam outras considerações e pontos de vista. As mudanças nas próprias políticas já existentes dificilmente promovem modificações abruptas, considerando que existem distintos grupos de interesses que geram pressões e levam a negociações por vezes lentas.

Desde o final do século XX até a primeira década do século XXI, podemos encontrar, na agenda política para a educação superior dos países em desenvolvimento, um conjunto de problemas coincidentes, com diferentes intensidades, especialmente uma preocupação com ampliação da taxa de cobertura da educação superior por meio da expansão da rede, o desenvolvimento de políticas de inclusão e o incremento das políticas de avaliação institucional (CHIROLEU, 2008).

Nos países latino-americanos as políticas de expansão buscaram ampliar as bases sociais da educação superior com formulação de políticas públicas de matiz inclusivo, entre elas o acesso e permanência das minorias, das diversidades etnoculturais, das pessoas com necessidades especiais, das pessoas com baixa renda, e a inclusão equânime por gênero, além do acesso e permanência do estudante trabalhador; e o que nos desperta mais interesse no presente estudo, quais sejam os jovens moradores nas cidades do interior, em uma ação que denominaremos de interiorização, como forma e ampliação da base social da educação superior e promoção do desenvolvimento socioeconômico.

A interiorização da educação superior pode ser considerada uma espécie de ação afirmativa de universalização da matrícula e redução das diferenças entre regiões, na medida em que o fenômeno do adensamento populacional em torno dos centros urbanos vem se agravando, trazendo consigo diversos problemas sociais derivados, tais como violência, caos no transporte, impossibilidade de políticas habitacionais eficazes, distribuição de água e esgoto, entre outras, e o incremento da demanda pelos diversos níveis de educação, entre elas a de nível superior.

Nesse modelo, não se tratasse a interiorização de uma política afirmativa, a educação superior seria natural e preferencialmente ofertada nos maiores centros urbanos, considerando que a maioria dos professores e alunos habita esses grandes centros.

Há, todavia, uma armadilha conceitual em se considerar o interior como um *lócus* homogêneo e os municípios que o compõem como detentores de características similares. O interior, nesse sentido, é tão somente o antônimo de capital, ainda que o conceito de capital também guarde algumas ambiguidades, entre elas os conceitos de região metropolitana, de área de influência, de zona urbana alargada, de cidade e de município, de populações pendulares, para citar apenas os mais difundidos.

Raffestin (1986), ao analisar a geografia do poder, estabelece como um dos hábitos da geografia política a definição da capital em relação ao Estado e, ao estabelecê-la, utiliza critérios sociopolíticos, o que “significaria passar por cima do mecanismo existente de nodosidade *versus* centralidade *versus* marginalidade” (p.194). A nodosidade/centralidade/marginalidade pode ser política, econômica e/ou cultural.

A nodosidade, segundo o autor, reúne atores paradigmáticos que fundarão, se possível, uma centralidade, que por sua vez estabelecerá uma marginalidade *ipso facto*. A marginalidade excessiva pode produzir desequilíbrios, inclusive nas capitais, devendo ser evitada, recomenda o autor. O seu excesso colocaria em risco o acirramento das disparidades regionais e ameaçaria a unidade do Estado.

O interior possui municípios de diferentes localizações e adensamentos urbanos, integram áreas de influências socioeconômicas diversas – inclusive com a capital –, possuem riquezas naturais distintas, capacidades econômicas instaladas e potenciais singulares, contam com diferentes tipos de aparelhos e desertos estatais nas localidades, cultura, infraestrutura e perfil econômico peculiar.

A interiorização da educação superior manifesta-se em diferentes intensidades, instituições e tempos históricos. Pode dar-se na forma de ações extensionistas temporárias de formação inicial e/ou continuada, cursos efêmeros de graduação, estabelecimentos isolados de ensino ou centros avançados, colaboração técnica em arranjos produtivos, consultorias aos municípios ou criação de universidades propriamente ditas. Algumas dessas ações podem ser transformadas em outras, a exemplo dos centros avançados que se consolidam em faculdades, faculdades que se rearranjam para formar unidades universitárias etc.

O caso da UEG, ao definir como local da sede administrativa e política da Reitoria a cidade de Anápolis, não recebeu a correspondente centralidade econômica, que permaneceu com o Poder Executivo na capital Goiânia, tampouco parece assumir o caráter sêmico sociocultural de representar a universidade. A Reitoria em Anápolis pode ser enquadrada no conceito de nodosidade, uma concentração atípica decisória apenas aparente, sem que a cidade local participe com maior influência que as demais cidades.

Para analisar o conceito de inclusão social nos processos de expansão interiorizada da educação superior, podem ser evocados distintos referentes como veremos mais adiante, todavia há que se colocar em destaque a possibilidade de transformação protagonizada pela instituição universitária junto ao seu entorno, promovendo minimamente a diminuição ou erradicação da pobreza, da intolerância, da violência, do analfabetismo, da fome, da doença e da degradação ambiental. Deve ainda diminuir as desigualdades entre as regiões e contribuir com o desenvolvimento de todo o sistema educacional, sobretudo para o aperfeiçoamento dos docentes (UNESCO, 1988).

Dias Sobrinho nos relembra que a sociedade democrática “é fundada no princípio ético da equidade e, portanto, deve assegurar o direito de todos à educação de qualidade” (2010, p. 1231). Alerta-nos contra a tendência de naturalização das assimetrias sociais e da educação precária, que não deve ser aceita como satisfatória, em que pese o fato de uma educação de baixa qualidade, mesmo que insatisfatória, ainda ser melhor que nenhuma ao contribuir para elevar o patrimônio coletivo de conhecimentos e competências profissionais de uma nação.

No capítulo 1, apresentaremos uma reflexão mais aprofundada sobre quais bases da educação superior estariam sendo interiorizadas e, em uma perspectiva de totalidade, pode ser útil o entendimento do que estava acontecendo na agenda dos organismos internacionais no momento histórico da criação, ampliação e interiorização da educação superior em Goiás. O que se pode adiantar aqui, tanto quanto à heterogeneidade quanto ao conceito de interior, é que também encontraremos diversidades sobre qual educação superior pode e deve ser interiorizada, a depender da perspectiva pela qual se analisa a questão.

A combinação da ampliação das matrículas com a política de interiorização da oferta da educação superior deve necessariamente ser acompanhada de atenção às condições que a projetem como educação de qualidade social e na formação técnica, para ser entendida como democratização e mitigação das assimetrias sociais.

Objetivos

Tendo como referente a problematização apontada até aqui e o recorte pretendido com as categorias de análise, o presente estudo tem como objetivo geral *analisar como se processa a gestão da UEG, considerando o seu formato multicampi e os múltiplos desdobramentos desse formato para a gestão e o planejamento acadêmico nas unidades descentralizadas, denominadas campus.*

Para compreender o objeto em sua complexidade política, busquei abordar as tensões que se estabelecem entre os organismos internacionais e os educadores, no que diz respeito aos entendimentos acerca do que seja a qualidade da educação superior.

Para contextualizar o objeto de estudo desta tese, qual seja a UEG em seu formato multicampi, busquei estudar o macro contexto e o momento histórico de sua criação e do seu desenvolvimento, os movimentos de expansão da rede e suas consequências para a democratização da oferta e da qualidade dos cursos

Para atingir esse objetivo maior, afigura-me a existência de alguns objetivos intermediários e mais específicos, entre os quais se apresenta como condição *compreender os processos decisórios referentes à criação da UEG e dos seus campi descentralizados*, considerando o grande número de campi que a instituição apresenta hoje.

Ainda como objetivo específico, que permitirá uma aproximação do objeto da presente tese, far-se-á necessário investigar e analisar *o nível de centralização/autonomia presente na relação entre o nível central de gestão e os campi e os desdobramentos sobre*

o planejamento, a gestão financeira, a escolha e a criação de novos cursos; a definição de projetos pedagógicos; os critérios de composição e aperfeiçoamento do quadro docente.

Cabe ainda, dada a capilaridade da instituição no interior do estado de Goiás, *analisar a relação entre a expansão da UEG e a democratização de oportunidades educacionais por intermédio da interiorização e da inclusão social* que o desenho multicampi vem permitindo ocorrer de modo intencional.

Por último, ainda como objetivo intermediário, será intentado *analisar a implicação do formato multicampi na gestão acadêmica do tripé: ensino, pesquisa, extensão.*

Para dar sustentação à categoria financiamento e autonomia universitária, os esforços foram dirigidos para identificar o grau e as formas exercidas do direito de se auto normatizar, inclusive na expansão dos campi e os mecanismos de controle e acompanhamento por parte dos cidadãos, identificar a permeabilidade e sua proximidade de acesso à gestão local e do governo, a participação efetiva dos campi no estabelecimento de estratégias institucionais, buscar retratar a tensão entre o nível central da administração e a comunidade acadêmica em seus campi e adesão deles às regras institucionais.

Para a categoria organização e planejamento, foquei nas formas, critérios e eficácia da descentralização orçamentária dos recursos financeiros, no favorecimento da estrutura organizacional, nas temáticas tratadas e nas decisões no colegiado superior, notadamente na tensão entre a defesa dos interesses da instituição, dos representantes e representados no Conselho Universitário, a participação dos campi nos mecanismos formais de planejamento e a identificação de alguma correlação do planejamento e da organização com os produtos da avaliação institucional.

Para as categorias gestão e tomada de decisão, foram utilizadas como indicadores a representação democrática na instituição e a insuspeição às decisões que foram tomadas, a qualidade da participação dos campi e o nível decisório dos representantes no Conselho Universitário. Também foi analisada a tomada de decisão e sua proximidade com as necessidades dos locais em que a UEG se encontra, o quanto a centralização e descentralização permitiram a gestão participativa e aportaram eficiência e racionalidade aos processos de gestão, também como elemento fundamental na construção da gestão democrática das instituições.

A categoria interiorização e inclusão social exigiu a observância da pertinência das ações com o entorno político em que a UEG está inserida com seus campi, em que

medida a interiorização se deu com qualidade, ou apenas massificada, com corpo docente qualificado para o ensino universitário. Se estão presentes atividades substanciais de pesquisa, em que medida a UEG vem contribuindo para o fortalecimento do tecido social, a ampliação do espaço público, a relação da instituição com o Estado e com o poder local, bem como a tensão entre as demandas sociais presentes no entorno da instituição e o poder local.

Caminho metodológico

O enfoque qualitativo foi escolhido como o mais conveniente para dar embasamento à pesquisa. Segundo autores como Flick (2009), Rees (2008), Alves-Mazotti (1996), há uma clara indicação da pesquisa qualitativa quando: a) se estão analisando as experiências de indivíduos ou grupos, podendo estar relacionadas com suas histórias e práticas; b) examinando as interações em desenvolvimento com base na análise do registro dessas interações; c) investigando experiências e documentos, de modo que se dê espaço às suas particularidades e complexidades. Tal enfoque entende a realidade como uma construção social complexa da qual o pesquisador também participa, só podendo ser conhecida levando-se em consideração os componentes de uma dada situação em suas interações e influências recíprocas.

A abordagem qualitativa é a mais adequada para dar conta do objeto em questão e da visão dialética, notadamente quanto ao esforço para investigar o objeto de estudo na perspectiva da totalidade, da mediação e das contradições. O objeto e a problemática identificados neste estudo apontam para a apreensão das subjetividades dos participantes, manifestadas nas falas dos entrevistados por meio do recorte dado pelo pesquisador para o tema, tendo como pressuposto de que as pessoas que compõem a instituição agem em função das suas percepções, sentimentos e valores e que, mesmo possuindo um significado e um sentido, não se dão a conhecer imediatamente, precisando ser desvelados.

Muito além de um conjunto de técnicas e instrumentos, a pesquisa qualitativa é uma atitude e uma lógica diante da complexidade de um objeto a ser investigado (ALVES-MAZZOTTI, 1991). A pesquisa qualitativa parte da ideia de que os métodos e a teoria devem ser adequados àquilo que se estuda e que a realização de estudos de casos e/ou de uma série deles é importante para se compreender o que se está estudando.

Bogdan e Biklen (1994) indicam como características necessariamente presentes em uma investigação qualitativa:

- a) a fonte direta de dados é o ambiente natural e as ações investigadas podem ser mais bem compreendidas quando considerado o contexto histórico das instituições e o ambiente habitual de ocorrência;
- b) a investigação qualitativa é descritiva, buscando desvelar como os dados foram produzidos e registrados e as tensões neles presentes;
- c) há um maior interesse no processo de como os dados foram produzidos do que propriamente nos produtos;
- d) os investigadores qualitativos tendem a analisar indutivamente os dados, sendo as abstrações construídas à medida que os dados particulares vão se agrupando;
- e) há uma preocupação em apresentar os dados dos participantes das ações estudadas sob diferentes perspectivas.

Segundo Alves-Mazzotti (1991), podemos identificar três grandes etapas nos estudos qualitativos: período exploratório, cujo principal objetivo é proporcionar uma visão geral do problema e contribuir para a focalização das questões e das fontes de dados; outra etapa seria a investigação focalizada, na qual se investigam os focos indicados pela análise inicial; e a última etapa é a análise dos resultados, compreendendo a delicada apreensão dos significados.

De acordo com a noção qualitativa, realizamos, na fase exploratória, uma revisão preliminar da literatura e da legislação concernente à educação superior, suas instituições e seus processos de gestão, chegando a algumas categorias conceituais preliminares que poderiam orientar a continuidade do estudo.

Também decorrente do período exploratório, o ajustamento dos objetivos específicos do estudo permitiu a identificação das prováveis fontes privilegiadas de dados acerca do que se propõe como objeto e os instrumentos preliminares a serem utilizados na próxima etapa, a coleta de dados.

A fase exploratória teve, como finalidade, desenvolver uma formulação mais precisa do problema, elevar o conhecimento do autor sobre o problema, estabelecer as categorias conceituais preliminares que envolvem o objeto de estudo, identificar e formular cursos de ação buscando uma coerência entre o objeto, um método de pesquisa, as fontes de dados e os referenciais de análise para os resultados.

Como parte da análise exploratória, foi realizado levantamento bibliográfico em livros, em revistas especializadas, consultas a teses e dissertações, levantamento de informações em órgãos governamentais, documentos institucionais da própria instituição e um levantamento acerca da ocorrência de pesquisas prévias sobre a temática.

Na busca de um modo de investigação coerente com o problema, todas as reflexões indicaram a pesquisa qualitativa, a entrevista e a análise documental como instrumentos de pesquisa com as principais fontes de dados.

A entrevista é um instrumento qualificado para a pesquisa qualitativa. São fundamentais quando se precisa e/ou se “deseja mapear práticas, crenças, valores e sistemas classificatórios de universos sociais específicos, mais ou menos bem delimitados, em que os conflitos e contradições não estejam claramente explicitados” (DUARTE, 2004, p. 215).

Quando utilizada para fins de pesquisa, a entrevista favorece o acesso direto ou indireto às opiniões, às crenças, aos valores e aos significados que as pessoas atribuem a si, aos outros e aos eventos do mundo externo.

O estudo realizou a descrição da instituição, resgatando seus elementos históricos contextualizando-os às recomendações dos organismos internacionais e à reforma do Estado ocorrida no Brasil na década de 1980. Também deverá contemplar o levantamento da série histórica sobre número de matrículas e de instituições universitárias no Brasil e em Goiás, bem como a reforma administrativa por intermédio da qual se deu a criação da UEG.

Para conhecer os processos decisórios presentes na criação da UEG e a opção pelo formato multicampi, as circunstâncias que levaram à intensa expansão em um dado momento e os problemas que os formatos multicampi trazem para a gestão, foram realizadas entrevistas com os gestores ligados ao governo por ocasião da criação da universidade, entre eles o primeiro reitor da instituição, que esteve participando não só do núcleo de transição do governo, como da criação da universidade e de grande parte dos campi e dos cursos. Também foi realizada uma entrevista com o primeiro secretário de ciência e tecnologia da época, núcleo duro do governo, cuja secretaria abarcava o jurisdicionamento da universidade na estrutura governamental.

Conforme demonstrado nas Linhas do Tempo (APÊNDICE F e G) acerca das criações dos campi e dos cursos de graduação, os dois reitores que se seguiram também estiveram à frente da criação de novos campi, o que os deixa na condição privilegiada de narrar as circunstâncias e motivações que envolveram a criação dos campi, para os quais foram realizadas algumas entrevistas conforme roteiro (APÊNDICE B, C e D). Nas entrevistas, espera-se descrever a rede de influências presentes nos atos de criação dos campi.

A questão da autonomia no processo de criação de novos cursos, a definição de projetos pedagógicos e os desdobramentos sobre a gestão financeira da instituição e do

campus foram analisadas pela ótica dos diretores de campi atuais, que opinaram acerca das demandas oriundas do poder local, do nível central e da sociedade local numa perspectiva que considerou a autonomia, a qualidade/pertinência, conforme o roteiro de entrevista contido no APÊNDICE E, contendo perguntas semiestruturadas sobre a percepção deles quanto à sua participação no planejamento da instituição como um todo; da percepção deles sobre o formato multicampi da UEG, seus desdobramentos para a gestão dos campi, notadamente para o exercício da sua autonomia ante a gestão central e desta última ante o governo estadual; da percepção deles sobre as formas de relacionamento com o entorno.

Para descrever as políticas acadêmicas de pesquisa, ensino e extensão, foram analisados os documentos institucionais formais, tais como Plano de Desenvolvimento Institucional, Projeto Pedagógico Institucional, relatórios institucionais e as atas do Conselho Universitário, analisados sob o prisma do formato multicampi, seus processos de descentralização e centralização decisória, os problemas detectados em função do formato multicampi e as propostas de aperfeiçoamento desses problemas.

Para a reflexão acerca dos critérios de composição e aperfeiçoamento do quadro docente, as fontes combinadas foram entrevistas semiestruturadas com os diretores de campi (APÊNDICE E)

Foi realizado, ainda, um cotejamento entre as demandas institucionais e as leis, decretos e portarias emanadas do Poder Executivo, buscando identificar o tratamento dado à questão da autonomia da UEG, e as consequências sobre os processos acadêmicos e administrativos.

Para compreender o que seja a dinâmica da universidade multicampi, recorreremos aos princípios da totalidade e da contradição dialética entre aquilo que o objeto é e o que ele não é. Para isso, recorreremos, entre outras, a uma classificação tipológica dos elementos que poderiam ser considerados atributos desse objeto e o que o diferencia, esmiuçando o conceito de formato multicampi em suas diferentes manifestações. Essa é a lógica dialética para conhecer os fatos em sua forma mediatizada.

Tomaremos como referente a análise da realidade que envolve a UEG, o contexto social e histórico que a conforma como formato multicampi e os seus desdobramentos sobre os processos acadêmicos e a gestão.

Segundo essa lógica – ou forma de pensar – dialética, qualquer objeto que o homem possa perceber ou criar é apenas parte de um *todo* que, além estar articulado a outros todos, é composto por partes interligadas, exigindo certa visão de conjunto e de como ele interfere ou se articula em cada uma das partes, que por sua vez influencia ou

modifica o todo (KONDER, 2008). É de se depreender que o conhecimento é sempre menor do que a realidade, sendo imposto o limite de nunca esgotar o conhecimento sobre a realidade, inclusive por seu aspecto mutante e dinâmico.

Com respeito à visão de conjunto, vale invocar Marx (1985), quando refuta as conjeturas de Proudhon na obra *A Miséria da Filosofia*. Marx contesta Proudhon por considerar as relações de produção como meras representações, e não como relações que se ligam inerentemente às forças produtivas. Marx afirma que, desse modo limitado, Proudhon não alcança a complexidade das relações de produção:

O Sr. Proudhon poderia muito bem inverter a ordem das coisas, sem com isto alterar a correção das suas conclusões. Para explicar o valor de troca, é necessária a troca. Para explicar a troca, é necessária a divisão do trabalho. Para explicar a divisão do trabalho, são precisas necessidades que a exijam. Para explicar essas necessidades, é preciso supô-las. (p. 41)

Ao refutar as teses de Proudhon, Marx afirma que a práxis-atividade humana comporta a produção material, a reprodução da sociedade e a própria produção das representações.

A análise de Bertero (1997) esclarece a dinâmica da atividade de produção conforme a concebe Marx. Ao adquirirem novas forças produtivas, os homens mudam o seu modo de produzir e, então, mudam as suas relações sociais e as leis que as presidem, as quais são estabelecidas objetivamente por eles; que esses mesmos homens, que estabelecem as relações sociais de acordo com as suas forças produtivas, produzem também os princípios, as ideias, as representações e que estas últimas não são eternas, mas são produtos históricos, transitórios. Assim, pensar a história numa visão de conjunto é pensá-la como relação entre o homem real e a relação desse homem com a natureza e com outros homens na produção social.

Para Konder (2008), a visão de conjunto é sempre provisória e nunca pode pretender esgotar a realidade a que ela se refere, porque há sempre algo que escapa às nossas sínteses. A síntese é a visão de conjunto que permite ao homem descobrir a estrutura significativa da realidade com que se defronta, numa situação dada. E é essa estrutura significativa, que a visão de conjunto proporciona, que se chama de totalidade. Vista dessa perspectiva, a totalidade é mais do que a soma das partes que a constituem, para que se possa ir além das aparências e penetrar na essência dos fenômenos, pela categoria mediação. Mediatizar significa, segundo o autor:

Para que o nosso conhecimento avance e o nosso laborioso (e interminável) descobrimento da realidade se aprofunde - quer dizer: para nós podermos ir além das aparências e penetrar na essência dos fenômenos - precisamos realizar operações de síntese e de análise que esclareçam não só a dimensão imediata como também e, sobretudo, a dimensão mediata delas. A experiência nos ensina que em todos os objetos com os quais lidamos existe uma dimensão imediata que nós percebemos imediatamente e existe uma dimensão mediata - que a gente vai descobrindo, construindo ou reconstruindo aos poucos (p. 44).

Observar o objeto de estudo com um olhar dialético implica colocar-se no ponto de vista do seu movimento, significa procurar nos fatos o que as coisas foram antes para captar as mudanças e descobrir de onde elas vêm. Para se explicar dialeticamente as coisas, é preciso estudá-las em sua história, seus processos de formação e transformação, em relação aos homens e o encadeamento às outras coisas existentes. A mudança dialética advém das contradições e é pela pesquisa do movimento de um objeto que podemos descobrir as suas contradições e as possibilidades de transformação (LEFEBVRE, 1975).

A presente tese aproxima-se do olhar dialético ao realizar levantamento de como vêm ocorrendo as mudanças nos sistemas universitários no mundo, sobretudo em relação à expansão da matrícula no Brasil, em seus diferentes momentos históricos, e em Goiás e sua breve história da educação superior, até chegar à constituição da UEG e seu percurso, no período de 1999 até 2015, quando se iniciou a coleta de dados para a tese.

O olhar dialético obriga também a um esforço diligente em identificar as contradições concretas e as mediações específicas presentes nos objetos de conhecimento recortados temporariamente do todo, de modo a permitir, na busca de estruturas significativas, para além de uma percepção ingênua e imediata, a elaboração de sínteses a partir da visão de conjunto e das contradições inerentes ao objeto e em relação ao campo externo. Os objetos não só se transformam em outros, mas, ainda, um objeto não é somente ele próprio, mas outro que é seu contrário, que lutam entre si e movem-se, ora no sentido da afirmação, ora no sentido da negação, gerando mudanças.

Como solução imperfeita e possível, tomarei os objetivos delineados nesta tese como referente de que, ante o caráter inesgotável da temática, a UEG será entendida como unidade de análise inserida em um contexto amplo, dinâmico e mutante, porém refletindo as condicionantes que, de um ponto de vista abrangente, se articulam com o conjunto das políticas liberais próprias do final do século XX e início do século XXI, impostas pelos países desenvolvidos e replicados nos organismos educacionais

internacionais e sua agenda política, destacadamente sobre o que seria uma educação superior de qualidade.

Há uma manifesta tensão no processo histórico da educação superior no que tangencia a agenda internacional pela liberalização progressiva da economia com redução dos gastos de interesse social, provocando uma expansão massificada da educação superior com o afastamento dos propósitos maiores das instituições universitárias.

Como meio de alcançar o conhecimento mediatizado acerca do objeto de estudo, busquei compreender a natureza das múltiplas influências sobre o funcionamento da UEG, sua relação com o sistema brasileiro de educação superior e sua relação com os sucessivos governos, e também a relação da UEG com seus campi, no que se refere à autonomia decisória sobre seus processos acadêmicos. A esse respeito, recorremos a Pontes (2000), em sua reflexão sobre a busca da essência dos fenômenos sociais. Estes não são fatos isolados, antes, são estruturas em permanente movimento, tendo nas contradições os elementos-motrizes da história. Existe uma tensão entre as forças que lutam pela manutenção da ordem e as forças que buscam desestruturá-la, relação que explica os processos históricos de mudança e transformação da sociedade.

Evidenciei as contradições e mediações presentes no momento histórico da educação superior brasileira, particularmente, no ato da criação da UEG e sua opção pelo formato multicampi. Há que se observar as intensas fases de expansão da matrícula e de campi, buscando dar visibilidade às relações mediatas presentes tanto na decisão de como seria a UEG como também as categorias mudança e permanência ao longo dos breves 15 anos de existência da instituição.

As categorias contradição e a mediação também se fazem presentes ao identificar os diferentes sentidos das tensões estabelecidas entre os grupos de interesses, que atuam dentro e fora da instituição. Estes podem se imiscuir nos processos gestonários e acadêmicos da UEG, alimentando as práticas clientelistas e neopatrimonialistas.

Cabe destacar, também, que os muitos desdobramentos do desenvolvimento institucional, tais como formação de quadro docente, plano de capacitação, busca por uma infraestrutura universitária mínima, estruturação dos processos acadêmicos e administrativos mais primários, só se instalaram ante as tensões advindas da relação da universidade com o governo de Goiás e os poderes imanentes das localidades, além das pressões internas da própria comunidade universitária.

O recorte temporal que me pareceu possível inicia-se com a criação da universidade, ao final de 1999, até dezembro de 2015, ano em que se iniciou a escrita

desta tese. As mudanças posteriores que a instituição vem atravessando, em que pese sua importância, deverão ser objeto de outro estudo.

Fontes da pesquisa, amostra e instrumentos de pesquisa

A UEG, além da natureza administrativa pública e do formato multicampi, foi definida, desde seus primeiros atos constitutivos, com o objetivo de interiorizar a educação superior em Goiás. Essa intenção se materializa pela instalação de sedes em 39 municípios do interior do estado e na capital, Goiânia. A UEG conta, hoje, com 42 unidades descentralizadas instaladas, além de mais duas em fase de implantação, tornando complexa a tarefa de entrevistar todos os gestores institucionais. O Anexo A mostra a espacialização da universidade em áreas de planejamento socioeconômico.

Tal elemento trouxe a interrogante de a quem entrevistar. No presente estudo, decidi, em função de sua natureza qualitativa, lançar mão de uma amostra não probabilística, porém representativa, em que os sujeitos foram escolhidos por sua relação com as diferentes nuances do objeto de estudo. Optou-se por entrevistas individuais com “pessoas-chave” na vida institucional, técnica especialmente útil quando o objeto-fonte não pode ser diretamente observado.

O levantamento de opinião dessas pessoas-chave poderia oferecer, além de dados históricos sobre o objeto, a percepção analítica de diferentes sujeitos, envolvidos com a gestão da instituição em diferentes tempos históricos, desde a sua criação até os tempos atuais.

Na tentativa de construir uma amostra representativa dos gestores a serem entrevistados nos múltiplos campi da universidade, consideramos inicialmente a adaptação das regiões de planejamento utilizadas pelo poder executivo do estado de Goiás, realizadas no âmbito da UEG, já utilizadas para elaboração dos editais de concursos e lotação de docentes, bem como para a escolha dos representantes docentes nos colegiados decisórios da instituição.

Na referida adaptação, por meio da Resolução do Conselho Universitário (CsU/UEG) da UEG n. 654/2014 (UEG, 2014), que regulamenta o processo de eleição dos representantes dos segmentos docente, técnico-administrativo e discente no Conselho Universitário da Universidade Estadual de Goiás (CsU/UEG), foram instituídas oito regiões divisionárias da instituição, expressando uma tentativa de distribuir equilibradamente os 41 campi, além do Centro Ensino Aprendizagem em Rede, unidade

de educação à distância, em oito áreas. Doravante, para efeito deste estudo, o número de campi será 42.

Essa divisão em regiões tem sido utilizada para escolha de representantes nos colegiados superiores da Universidade, considerando que, por força do Regimento, o número de assentos não permitiria um representante docente por campus, exigindo, pois, que os campi apresentem seus delegados que, por sua vez, escolhem os seus representantes nos colegiados superiores. No último concurso público para docentes (2014), esse agrupamento de campus foi adotado para realização de levantamento para vagas docentes, avaliação das condições de oferta de cursos de graduação e replanejamentos dessa oferta e agrupamento dos campi para reuniões com a avaliação institucional.

Esse critério de aglutinação dos 42 campi em oito áreas para a escolha dos representantes dos três segmentos (docente, técnico-administrativo e discente) foi aprovado pelo CsU/UEG e tem sido utilizado nos recentes processos de escolha de representação, sem maiores questionamentos pela comunidade universitária. Consideramos, pois, como o critério que mais se aproxima da realidade da UEG, quando se faz necessário adotar agrupamentos dos campi.

Para a elaboração dessa divisão em áreas ou regiões de representação, como foram chamadas, buscou-se considerar a proximidade geográfica das localidades dos campi e também evitar uma perda significativa de representação entre as localidades de Goiânia, Aparecida de Goiânia e Anápolis, todas próximas entre si, com grande número de docentes, discentes e técnicos administrativos. Tais campi foram separados em áreas distintas para não perderem espaço nas representações. O Quadro 1 mostra a divisão dos 42 campi em oito Regiões de Representação.

Além da divisão em Regiões de Representação por proximidade geográfica, a UEG adota também uma classificação de seus campi, a qual estabelece o porte de cada campus. Toma como critério o número de professores lotados no campus, a quantidade de turnos de funcionamento, o número de laboratórios instalados e a metragem de área construída, estabelecendo uma divisão em quatro portes possíveis. O Porte 1 é o do maior campus, e o Porte 4 para aqueles campi menores.

O Quadro 1 também indica a atual composição das regiões de representação e seus campi com os respectivos portes. Os portes, no âmbito da UEG, servem para definir o valor do Fundo Rotativo – crédito financeiro à disposição para as despesas não previstas – e definição do subsídio para o cargo de Diretor de cada campus. O porte expressaria uma espécie de grandeza tangível do campus.

A classificação por critério de tamanho dos campi nos indica que uma amostra representativa ideal do total seria a de 25 campi a serem distribuídos entre os 4 portes possíveis.

A estratégia de combinação de área de planejamento com o porte dos campi para estabelecer um recorte amostral da UEG já foi utilizada por Botelho (2016)⁵, em sua tese doutoral acerca avaliação institucional e seus efeitos sobre a gestão.

O outro critério a ser considerado para composição da amostra é que os campi pertençam a diferentes regiões de representação, para evitar a repetição de campus de igual porte na mesma região. Desse modo, o campus de porte 1, necessariamente será o campus da região de representação II. Os campi de porte 2 serão das demais regiões de representação, e assim por diante. Os demais serão estabelecidos segundo seus portes e pertencimento a distintas regiões de representação.

As perguntas foram enviadas a todos os 41 gestores. O 42^a campus, a antiga Unidade de Educação Virtual, encontra-se em fase de extinção, sendo transformada em assessoria da Pró-Reitoria de Graduação. Era esperado que, quando as respostas retornassem, seriam consideradas, no máximo, as 25 primeiras a chegar, sendo 3 de cada área de região de representação e sendo uma de cada porte dessa mesma região.

Os formulários de entrevistas foram enviados no mês de abril/2017, por *e-mail*, aos atuais diretores dos campi, com a finalidade de facilitar a resposta daqueles que estivessem sobrecarregados em seus afazeres e que pudessem responder após refletirem sobre as perguntas.

O formato escolhido para a entrevista foi o semiestruturado, no qual o entrevistador persegue tópicos específicos pré-estabelecidos, sem se furtar a captar outras dimensões presentes nos relatos dos informantes-chave. Um dos motivos que corroboraram para a adoção da entrevista semiestruturada é assegurar um volume assimilável e interpretável de informações ligadas ao objeto de estudo

⁵ A tese de doutorado de Botelho (2016), denominada: *Intencionalidades e efeitos da autoavaliação institucional na gestão de uma universidade multicampi*, constituiu a referência para a adoção dos critérios de seleção da amostra da presente tese.

Quadro 1 – Regiões de Representação da UEG e o porte dos campi que compõem cada uma delas

Regiões de Representação	Localidades/Campus Universitário	Porte			
		1	2	3	4
I	Caldas Novas			X	
	Ipameri			X	
	Itumbiara				X
	Morrinhos		X		
	Pires do Rio			X	
II	Administração Central	n.a	n.a	n.a	n.a
	Campus Henrique Santillo (Anápolis)	X			
	Campus de Ciências Sócio-Econômicas e Humanas (Anápolis)		X		
	Jaraguá				X
	Pirenópolis				X
	Silvânia				X
III	Aparecida de Goiânia				X
	Campus Laranjeiras (Goiânia)				X
	Campus Eseffego (Goiânia)			X	
	Centro de Ensino e Aprendizagem em Rede (CEAR)			X	
	Inhumas				X
	Senador Canedo				X
	Trindade				X
IV	Campos Belos			X	
	Formosa		X		
	Luziânia				X
	Posse			X	
V	Ceres			X	
	Goianésia			X	
	Goiás			X	
	Itaberaí				X
	Itapuranga				X
	Jussara			X	
VI	Crixás				X
	Minaçu				X
	Niquelândia				X
	Porangatu		X		
	São Miguel do Araguaia				X
	Uruaçu			X	
VII	Iporá			X	
	Palmeiras de Goiás			X	
	Sanclerlândia				X
	São Luís de Montes Belos		X		
VIII	Edéia				X
	Jataí				X
	Mineiros				X
	Santa Helena de Goiás			X	
	Quirinópolis		X		
Soma		1	6	12	20

n. a.: não se aplica

Fontes: Anexo I da Resolução CsU/UEG 654/2014 da UEG e Decreto de nomeação dos Diretores (Goiás, 2009)

Da primeira remessa foram obtidas poucas respostas. Foi realizada uma segunda remessa e obtive apenas mais duas respostas em mais trinta dias. Como última tentativa, compareci a uma reunião do Conselho Universitário, perguntei diretamente aos diretores se haviam recebido o formulário da entrevista e insisti para que fizessem a gentileza de responderem o quanto antes. Com essas ações, obtive um total de nove resposta.

Em uma das correspondências trocadas com diretores, solicitando a participação, um dos diretores me confidenciou estar apreensivo com as possíveis retaliações que sofreria caso declarasse suas verdadeiras impressões nas respostas às perguntas. Insisti na garantia do anonimato dos respondentes e que as respostas seriam agrupadas por porte do campus, porém não obtive a resposta ao formulário.

A manifestação desse diretor de campus me fez refletir se as perguntas estariam muito contundentes, ou se esse temor ilustra ou justifica exatamente o tipo de participação que pode ser notado nas Atas das Reuniões do CsU.

Ante o número de resposta dos diretores de campus, mesmo depois de tanta insistência, a combinação de critérios de pertencimento à região de representação com o porte dos campi foi substituída por um agrupamento das respostas segundo apenas o porte do campus. Tal substituição provavelmente representou alguma perda quanto à captura das diferenças entre os campi.

A atual pró-reitora de graduação respondeu prontamente ao formulário e pareceu estar à vontade com o teor das perguntas. O primeiro reitor da UEG respondeu prontamente estar à disposição para uma entrevista, sem questionar sequer o teor. Também o atual reitor manifestou prontidão para falar da universidade. Não foi possível obter resposta do segundo reitor, o professor e do antigo Pró-Reitor de Administração e Finanças, que não retornaram aos inúmeros chamados de telefone ou mensagens de *e-mail*.

O secretário de Ciência e Tecnologia do estado de Goiás, na época da criação da UEG, órgão ao qual a UEG era jurisdicionada, aceitou participar de uma entrevista escrita. Suas respostas indicam a forte tensão existente entre os grupos de influência no governo da época e apontam as rupturas com o projeto inicial da universidade.

Também participaram como respondentes da pesquisa o primeiro reitor da UEG e o reitor atual. Mais importante que o número de entrevistas ou a duração delas é a possibilidade de esgotamento do tema, a captura de diferentes percepções sobre as questões abordadas, que poderá ser alcançada pela escolha dos entrevistados e a disposição deles para cooperar com a investigação. Nesse aspecto, algumas entrevistas

encerram reflexões mais aprofundadas, ao passo que em outras pode ser percebida uma superficialidade evitativa, no sentido de não se comprometer com a crítica.

Tal componente talvez possa ser alcançado se os objetivos do estudo estiverem clarificados e com a relevância institucional bem definida, desde o convite para o informante-chave participar na condição de entrevistado e o que será revelado mediante a composição do conjunto deles.

A pesquisa e a análise documental seguem um método de coleta de dados que intenta identificar informações fatuais nos documentos, a partir de questões ligadas a um problema, de modo a constituir um *corpus* satisfatório de informações e identificar as pistas capazes de fornecer informações interessantes ao pesquisador.

Ao trabalhar com análise documental, o pesquisador está mais próximo do que se costuma denominar de *dados primários*, ou melhor, dados que ainda não receberam satisfatório tratamento analítico de diferentes autores, requerendo uma análise mais cuidadosa.

Como fontes preliminares de documentos, foram utilizados:

- a) legislação educacional para a educação superior nos âmbitos federal e estadual;
- b) planos estaduais e relatórios governamentais para a educação superior em Goiás;
- c) relatórios e pareceres das agências reguladoras da Educação, tais como os pareceres e as resoluções do Conselho Estadual de Educação;
- d) planos e projetos acadêmicos institucionais e relatórios de avaliação e planejamento da gestão acadêmica e institucional, tais como Plano de Desenvolvimento Institucional, Projeto Pedagógico Institucional, Projeto e Relatórios de Avaliação Institucional, Relatórios central e setoriais de Gestão, Resoluções e Atas da Reunião do CsU.

Trata-se de um estudo com fases bem definidas e interdependentes, a saber: início com a revisão bibliográfica e as referências empíricas e teóricas na área do conhecimento, seguida da pesquisa documental e de entrevistas, de sorte que cada fase retroalimenta as anteriores.

A análise do conjunto das atividades investigativas, contidas no presente estudo, enquadra-se na pesquisa denominada estudo de caso, estando presentes as características que Yin (2005) delinea como principais nesse tipo de estudo:

- a) os dados estão presentes em um nível de profundidade que permite caracterizar o objeto e explicitar aspectos singulares, apontar semelhanças e diferenças quando comparados a outros casos estudados;

- b) a atitude do pesquisador pauta-se pela busca de conhecimento ao invés de buscar conclusões e verificações;
- c) o estudo deve integrar inúmeros aspectos do objeto pesquisado.

Stake (2013) trata dos limites da pesquisa qualitativa no que refere às possibilidades de generalização do conhecimento produzido dentro dos estudos de caso, classificando os estudos de caso em pelo menos três tipos: os apresentados como típicos de outros casos; os exploratórios, que levam a novos estudos que permitam a generalização; os que constituiriam um primeiro passo na construção de uma teoria. Stake (2000) também categoriza três tipos de estudos de caso a partir de suas finalidades: a) intrínseco, em que o caso merece ser estudado pelo interesse particular que desperta no investigador; b) instrumental, em que o interesse no caso deve-se à percepção de que ele poderá facilitar a compreensão de algo mais amplo; c) coletivo, o pesquisador integra o conjunto de autores que investigam um dado assunto, permitindo uma teorização com base em um número maior de casos.

Segundo esses critérios, o presente estudo se enquadraria na categoria instrumental, ou seja, guardaria a finalidade de compor os estudos acerca das universidades multicampi, considerando que a instituição estudada possui componentes típicos convivendo com componentes atípicos.

Alves-Mazzotti (2006), ao abordar a questão dos maus usos do estudo de caso, considera possível a proposição de hipóteses que possam ser testadas em outros contextos, ou seja, uma replicação e quando confirmadas reiteradamente, podem ser generalizadas para contextos similares, o que considera uma generalização analítica.

Por se tratar de pesquisa qualitativa, que se utilizará da análise de conteúdo como referencial para a análise dos dados, faz-se necessário definir também os limites da investigação no que se refere ao conteúdo manifesto, ou se serão buscadas manifestações de conteúdos latentes, eterna tensão entre uma exploração de cunho objetivo e uma análise de caráter subjetivo. Se o nível manifesto corresponde a uma leitura representacional na qual se busca uma inferência do que o autor quis dizer, há uma perda de significação mais profunda presente no conteúdo latente das entrelinhas, nas discontinuidades, nas contradições e na articulação com o contexto psicossocial e cultural (OLIVEIRA et al., 2008).

Guba e Lincoln (1994) sintetizam que a abordagem indutiva e construtiva toma como ponto de partida a análise dos dados, construindo a partir deles as categorias e, a partir destas, a teoria, sendo, portanto, essencialmente indutiva. Sua finalidade é construir uma compreensão dos fenômenos investigados e se chegar ao conhecimento teórico. As

categorias emergiriam do esforço e perspicácia do pesquisador ao se relacionar com os dados, combinadas com a orientação lógica emanada dos objetivos propostos.

Em seguida, tratarei da estrutura preliminar da tese, considerando que a divisão em partes tem a finalidade de aumentar a capacidade do autor de sistematizar as ações de investigações e favorecer a inteligibilidade do relato dessas investigações.

Estrutura da tese

Além dos componentes introdutórios já apresentados, a tese está composta por um capítulo inicial abordando as tensões entre os múltiplos entendimentos acerca da qualidade da educação superior, levando em conta a sua vinculação com as demandas do mercado e/ou da sociedade. Identifica a conceituação da universidade contemporânea sob as orientações emitidas pelos organismos internacionais tais como Banco Mundial, UNESCO e OCDE, bem como da contraposição conceitual a esses organismos com ideias defendidas por autores, entre eles, Dias Sobrinho, Garcia-Guadilla, Morosini, discutindo, além da qualidade, aspectos ligados à pertinência e equidade, buscando analisar as tensões entre a expansão, a qualidade e a democratização da educação superior.

A ideia é contextualizar, da perspectiva dialética da totalidade, a universidade estadual brasileira ante os desafios que sofre a instituição universitária contemporânea: autonomia e qualidade ante as influências exercidas por esses organismos e as resistências de alguns teóricos contemporâneos que escrevem sobre o tema. Houve ainda uma tentativa de aproximação entre o que se passava no cenário internacional da educação superior e as suas influências nas diretrizes da educação superior brasileira e o surgimento da UEG no formato multicampi.

O capítulo 2 trata da expansão da educação superior e sua implicação para a democratização do acesso. Serão identificadas e analisadas as tensões entre a expansão da matrícula e a qualidade da educação superior no âmbito de países centrais e periféricos, além de descrever a expansão no Brasil, erigir-se-á uma reflexão acerca da democratização da oferta no percurso histórico da educação superior no Brasil. Em seguida, um destaque para a inclusão social na da educação superior brasileira, ocorrida na década de 2003 a 2014.

Foi estudada a expansão das instituições estaduais, sua personalidade jurídica e o debate sobre a autonomia universitária. Por último, será abordada a expansão do formato multicampi no contexto da expansão da educação superior no Brasil, e discorrer-se-á

sobre os elementos históricos das universidades brasileiras, notadamente das universidades estaduais, e a questão desse formato institucional e a sua implicação para a democratização da educação superior, bem como sobre o marco normativo brasileiro referente ao formato multicampi, de modo a explicar o domínio desse formato em instituições de natureza pública.

No capítulo 3, busca-se estudar como se estruturou o sistema estadual de educação superior em Goiás a partir de pesquisa documental. São analisados os aspectos geoeconômicos atuais do estado de Goiás, seguidos de um breve histórico sobre a expansão da educação superior em território goiano; foram tecidas considerações sobre a política de expansão e interiorização da UEG e suas implicações para a qualidade do ensino, a inclusão social e a gestão institucional. O capítulo analisa, ainda, o processo de criação da UEG em formato multicampi e sua atual organização e inserção geográfica, a sua relação com Estado e as agências reguladoras e sua estrutura decisória, departamentalização e colegiados.

O capítulo 4 foi dedicado à análise dos resultados obtidos com as entrevistas e análise documental, tendo como referência analítica os referenciais teóricos que permeiam as categorias de análise presentes neste estudo. Contempla, ainda, minhas considerações finais acerca do objeto de estudo.

CAPÍTULO 1

1 TENSÕES ENTRE OS MÚLTIPLOS ENTENDIMENTOS DO PAPEL SOCIAL DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: ENTRE AS DEMANDAS DO MERCADO E DA SOCIEDADE

O verdadeiro conflito de nossa época não é entre “Islã” e “Ocidente”, mas entre os explorados e os exploradores, os opressores e os oprimidos, e, em última análise, entre os interesses do capitalismo e os da humanidade.

Michael Löwy

Este capítulo reflete acerca das tensões que se estabelecem entre os organismos internacionais e os educadores, no que diz respeito às orientações acerca do que seja a qualidade da educação superior. De um lado, a qualidade responde aos requisitos oriundos do mundo do trabalho, em que os interesses do mercado se impõem. De outro, faz jus às demandas de cunho mais social dos educadores. Para perceber as múltiplas determinações da qualidade, é necessário estudá-la à luz de outras propostas: a *equidade*, que as agências internacionais têm por costume utilizar como sinônimo de igualdade, e que, por sua vez, adquire um sentido restritivo quando atrelada a uma política de oportunidades desiguais para os socialmente mais destituídos de benefícios sociais; a *pertinência*, que é utilizada por esses organismos no sentido de atribuir vinculações entre as ações desenvolvidas na universidade e sua relação com as necessidades e demandas da sociedade. Nesse sentido, a pertinência relaciona-se, pois, à qualidade social da educação.

Essas múltiplas visões vêm impactando as formas de expansão da rede de ensino e da sua gestão acadêmica. A intenção, pois, é que as diferentes perspectivas políticas aqui analisadas deem suporte à análise dos dados empíricos da pesquisa, apresentados nos capítulos 3 e 4.

Os cenários sociais e econômicos que se sucederam à Segunda Guerra Mundial indicavam a necessidade de expansão da educação superior como elemento nodal ao desenvolvimento socioeconômico das nações (SCHOFER; MEYER, 2005). Os organismos internacionais assumiram determinado protagonismo nas mudanças orquestradas que ocorreram em nível global e passaram a ter importante papel na definição da agenda e no estabelecimento do modo “recomendado” de enfrentamento dos problemas sociais e econômicos, incluindo a educação superior universitária.

Essas elocuições têm sido adotadas pelos chamados organismos internacionais, nomeadamente o Banco Mundial (BM), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Seja no passado ou na atualidade, esses organismos exerceram influência na política de educação superior brasileira. Analiso documentos expedidos pelo Banco Mundial, Unesco e pela OCDE, dedicados à educação superior, buscando as argumentações contraditórias de alguns dos seus intérpretes e críticos ligados ao mundo acadêmico.

1.1. Paradigmas que orientam os diferentes significados de qualidade, da equidade e da pertinência na educação superior

A questão da qualidade da educação superior sempre foi tratada pela literatura como um conceito polissêmico, árduo e subjetivo, carregado de ideologias e modelos de sociedade pretendidos. Dias Sobrinho (2008) assinala a existência de pelo menos dois paradigmas do que seria a educação superior de qualidade, que refletem projetos bem distintos de homem e sociedade:

a) a qualidade orientada a critérios que se pretendem objetivos, universais, ancorados em rigores científicos quantitativos e mensuráveis, associados às variáveis econômicas, tais como índice de desenvolvimento, cálculos do custo/benefício dos investimentos comparados com a matrícula, relação aluno/docente, tempo de formação, taxa de escolarização bruta e líquida, avaliação de desempenho de produto, capacidade de captação de recursos em variadas fontes, entre outros indicadores;

b) o outro paradigma, sem negar a importância do primeiro, considera também as realidades políticas e sociais das instituições e dos sistemas educacionais, integra elementos qualitativos tais como valores e atitudes éticas presentes no projeto de formação, a inserção da universidade nas estratégias nacionais e internacionais de consolidação da democracia, o desenvolvimento sustentável da cidadania e da economia, o respeito às identidades culturais e aos ideais de coesão dos povos.

Guadilla (1997), da Universidade Central da Venezuela, chega a defender que, na sociedade baseada no conhecimento, a redistribuição da riqueza implica redistribuição do conhecimento, chamando para a universidade latino-americana a responsabilidade de contribuir para a equidade por meio de propostas para uma política educacional de maior relevância social. Destaca que o discurso modernizador das universidades da região representa um eco do discurso dos países ditos mais avançados: maior produtividade em

ciência e tecnologia, relações mais estritas com a indústria, melhoria da instituição universitária por meio de avaliação, novas formas de gestão, mudanças nos marcos regulatórios, entre outros.

Observe-se que, para analisar o tema da qualidade da educação superior, tal como proposta no início deste capítulo, é mister evidenciar a importância de se definir qual deveria ser o papel da educação superior e suas instituições em uma dada sociedade, que a Unesco denomina de pertinência. Ao desenvolver políticas de inclusão para a renda e/ou para o mundo do trabalho, as universidades assumem, entre as suas múltiplas funções, a de prestadora de serviços à sociedade, o que irá confundi-la com o papel dos governos e colocar em risco a missão e autonomia universitárias.

Cabe aqui uma breve reflexão acerca do conceito de pertinência como critério de qualidade em educação. Goergen (2010) alerta para o risco do uso superficial do termo pertinência, que pressupõe uma autonomia e neutralidade do social, como um “conjunto de necessidades e aspirações pretensamente representantes das genuínas expectativas da sociedade” (GOERGEN, 2010, p. 62), que deveria orientar a universidade como critério aproximativo de sua qualidade social.

Parece haver dois discursos perfilados e incommunicantes entre si na abordagem da qualidade: o primeiro se conduz pelo padrão da utilidade e da eficiência tendo como parâmetro a razão estratégica ou instrumental, respondendo à exigência sistêmica de performatividade, posto como pano de fundo dos organismos internacionais, tais como Unesco, OCDE e Banco Mundial em seus documentos. O segundo discurso se orienta pelo ideal altruísta do coletivo e do social articulado pela razão dialético-crítica, respondendo às expectativas de humanização coletiva, próprios da visão crítica proposta pelo mundo acadêmico.

A sociedade contemporânea se vê, de um lado, em um cenário em que acontecimentos, conflitos, crises e urgências econômicas internacionais se projetam sobre os rumos tanto da economia quanto da ciência & tecnologia regionais e, de outro, observa-se um cenário marcado por anseios, necessidades, aspirações e demandas das comunidades locais ou regionais (GOERGEN, 2010).

Ao simplesmente aceitar a realidade das premências econômicas e tecnológicas e adaptar-se a elas como fato, a universidade pode transformar-se em um instrumento dos grandes movimentos internacionais e desprezar os interesses locais e regionais, desviando-se de suas funções de crítica e construtora de uma sociedade mais justa e igualitária.

Por outro lado, abster das questões presentes em seu entorno, produzirá o encastelamento e a perda da sintonia com o seu tempo, esvaziando a importância e o protagonismo da instituição na produção, disseminação e armazenamento do conhecimento ao longo da história da humanidade.

A instituição universitária convive com a tensão entre melhorar a empregabilidade das pessoas nos países periféricos, e, ao mesmo tempo, resistir a uma função limitada de formar mão de obra treinada e acrítica para as formas de globalização predatórias à sociedade.

Outro elemento que compõe o debate acerca da qualidade e o consequente fortalecimento das experiências que “deram certo”, impondo às demais instituições o esvaziamento das singularidades institucionais e o direito à diversidade. Tal elemento, dado o movimento de liberalização da economia e a redução da participação do Estado na garantia dos direitos sociais, deixa as instituições universitárias mais perto do mercado do que do Estado e dos interesses públicos envolvidos na educação universitária.

Enquanto as instituições, por exemplo, as europeias, estão buscando o refinamento de uma formação de tempo integral compartilhando culturas e *know-how* entre países parceiros de grandes blocos econômicos, com projetos de aprendizagem multi-idiomático e cada vez mais centrado na autonomia da aprendizagem, nos países subdesenvolvidos observamos um grande atraso na consolidação de universidades mantidas pelo poder público e ondas de crescimento exponencial de instituições geridas, de forma prioritária, para remunerar o capital dos investidores do mercado privado e todas as mazelas que isso pode representar no processo formativo de seus egressos.

Citando Garcia-Guadilla, Dias Sobrinho (2008) assevera que a qualidade se vincula à produção do conhecimento, levando em consideração o entorno em que estão envolvidas as instituições, havendo a necessidade de uma aproximação entre os que produzem e os que se apropriam do conhecimento, ou seja, os estudantes e a comunidade em que as instituições estão inseridas, especialmente os demais níveis de educação. Nessa perspectiva mais ampla, a qualidade seria validada pela sua pertinência social, na medida em que o conhecimento passa a ter valor público, contribui para o desenvolvimento social e está serviço da construção de sociedades democráticas e justas, rechaçando a vinculação direta de ideias mercantis e lógicas empresariais aplicadas à educação.

Além de formar cidadãos e profissionais com as qualidades necessárias para a construção de sociedades democráticas e desenvolvidas, a educação superior, nessa perspectiva, deve fortalecer a memória cultural e as identidades plurais em cada nação e, no caso dos países em vias de desenvolvimento, deve, em nome da responsabilidade

social das instituições educacionais, enfrentar a falta de equidade presente nos sistemas educacionais.

1.2 Diretrizes políticas para a educação superior segundo os organismos internacionais: quais as decorrências para a gestão e a qualidade da educação superior brasileira?

Em 1994, o Banco Mundial havia recomendado, no documento intitulado *La educación superior: las enseñanzas de la experiencia* (BANCO MUNDIAL, 1994), uma leitura centrada nas políticas e práticas para a redução da pobreza no mundo em desenvolvimento, a existência de uma associação direta entre redução da pobreza e educação superior, ao mesmo tempo em que reduz a educação superior a um treinamento para o mundo trabalho.

O Banco Mundial (1995), por meio de um relatório de 1995, qual seja *Priorities and strategies for education: a World Bank review*, considera que o planejamento da melhora dessas condições como alta prioridade e condiciona a existência desse planejamento segundo algumas diretrizes para o empréstimo de dinheiro.

No relatório está prescrita a alta prioridade para a educação básica, que poderia, inclusive, ser financiada, em parte, pelo fundo público para o nível superior. Ao lado encorajava-se o crescimento da matrícula por meio da iniciativa privada, como forma de sustentação fiscal dos países. Também faz referência a uma definição mais apropriada de metas e mecanismos de acompanhamento, adotando padrões de rendimento e maior atenção aos resultados, bem como recomendação de maior envolvimento dos pais de alunos e usuários.

Por meio do Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial influenciava fortemente os gastos sociais e direcionava, portanto, as políticas educacionais e a submissão aos indicadores de eficácia/eficiência, que expressariam a taxa de retorno dos financiamentos realizados pelo Banco (LAUGLO, 1997).

Durante a década de 1990, a perspectiva neoliberal se estabeleceu em países periféricos em um momento de grande dependência, por parte daqueles países, do financiamento externo para os gastos sociais. Observou-se em alguns, como o Brasil, o crescimento da matrícula em educação superior a partir da expansão do número de instituições privadas, mediante em um forte processo de liberalização do credenciamento de instituições, inclusive pseudouniversitárias – com pouca titulação dos docentes, pouca

ou nenhuma atividade de pesquisa e, conseqüentemente, de extensão universitária – além da privatização interna das universidades públicas, “apoiadas” por fundações de direito privado, por meio da cobranças de taxas e mensalidades pelos cursos pagos e do estabelecimento de parcerias entre as universidades públicas e as empresas.

Com um formato revisionista, o Banco Mundial publicou, em 1997, um novo Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial: o estado em um mundo de transformação que, em seu conjunto de reflexões, apontava um marcado distanciamento entre o Estado e as necessidades da população, produto direto da lógica do Estado mínimo e a entrega da gestão dos interesses sociais, presentes na sociedade, à mão invisível do mercado.

A nova recomendação era de que o Estado seria “fundamental para o processo de desenvolvimento econômico e social, porém, não enquanto agente direto do crescimento, mas sim como um sócio, elemento catalisador e impulsionador deste processo” (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 2). As parcerias público-privadas foram incentivadas; deu-se ênfase na eficácia da gestão da privatização das empresas estatais; recomendou-se um incremento na competência da administração pública, ativado por um sistema de contratação por mérito e de avaliação por produtividade (BANCO MUNDIAL, 1997).

Dois anos depois o Banco Mundial (1999), apresentou o Documento Estratégico: *A Educação na América Latina e Caribe*, contendo resultados de estudos sobre a educação na região e diretrizes que reforçam a importância da educação como estratégia de redução do subdesenvolvimento e como instrumento de capacitação da força de trabalho para responder às novas demandas decorrentes da privatização de setores estratégicos, tais como energia, telecomunicações e educação.

Na mesma linha política, o Banco Mundial (1995 e 2000) criticava a organização das universidades latino-americanas, especialmente no quesito *indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão*, considerado como um dos fatores de aumento de custos. Propunha-se uma reforma da educação superior que privilegiasse a diversidade de modelos, incluindo-se as universidades de pesquisa e as universidades de ensino. Além disso, o Banco recomendava que a expansão da educação superior fosse efetivada via setor privado, cabendo ao Estado agir quando sua atuação fosse indispensável; que as instituições públicas buscassem novas fontes de financiamento para diminuir as despesas do Estado. A expansão seria combinada, ainda, com algumas formas de controle, por meio, por exemplo, da avaliação externa. A aferição da qualidade dos cursos teria, com critério norteador, o próprio mercado e suas exigências no campo do trabalho.

Em relatório sobre “*Knowledge and Innovation for Competitiveness in Brazil*”, o Banco Mundial (2008) sugere que, com a aceleração do comércio, das mudanças tecnológicas e da comunicação, ocorrida nas últimas décadas, a *inovação* constituiu-se em categoria basilar para referenciar a qualidade do conhecimento. No entanto, o Banco critica a universidade brasileira pelo fato de enfatizar mais as ciências humanas e sociais, em detrimento das ciências físicas e a tecnologia, especialmente nos setores industrial e de serviços,

O estudo de Fonseca e Oliveira (2010) apresenta uma crítica às sugestões do Banco para o Brasil, no sentido de que essas poderiam ser consideradas como um elemento a mais no lugar comum do receituário internacional para os países em desenvolvimento, caso o Banco não se aventasse em agência formuladora de políticas para a educação superior. As sugestões limitam a produção do conhecimento a uma desgastada fórmula de *capital humano*, talvez ainda aproveitável no campo da produção de bens, mas inadequada para indicar o futuro da educação superior de um País. O desenvolvimento de uma nação exige, por certo, um sistema de ensino superior especialmente forte em ciência, engenharia e aplicação tecnológica. Entretanto, há que se considerar que a crítica do Banco caminhava da contramão da qualidade universitária almejada pelos educadores, em que a indissociabilidade entre ensino e pesquisa constitui um dos pilares mais centrais da qualidade, na medida em que provoca a produção do conhecimento.

A qualidade do ensino de nível superior remete à proposta de Santos (1997), para a qual a universidade é a sede do saber unificado e produzido pelas três racionalidades – a cognitivo-instrumental das ciências, a racionalidade moral-prática do direito e da ética, e a racionalidade estético-expressiva das artes e da literatura – e essa unidade do saber foi sendo progressivamente substituída pela hegemonia da racionalidade cognitivo-comportamental própria das ciências da natureza, elemento próprio do paradigma da modernidade. Para superar esse paradigma, na opinião do autor, será dela exigida uma reestruturação nos seus processos de investigação, de ensino e extensão, de modo que seja capaz de priorizar a racionalidade moral-prática e a racionalidade estético-expressiva sobre os saberes instrumentais das ciências e das tecnologias.

É possível perceber, pelo menos *grosso modo*, que as fórmulas internacionais, notadamente aquelas dirigidas à América Latina, tenham exercido importantes influências na política brasileira, notadamente em tempos de afirmação do neoliberalismo, que marcou as duas gestões de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Conforme asseveram Oliveira et al. (2008), as parcerias internacionais foram efetivadas

com agências internacionais do campo econômico, a exemplo do Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, Organização Mundial do Comércio, grupo de países mais ricos do mundo (G7), bancos centrais, empresas globais. Embora a intenção primeira dessas agências fosse eliminar fronteiras comerciais para integrar mundialmente a economia, a sua influência estendeu-se às políticas governamentais e, dentro dessas, alcançou as políticas sociais. A intenção do governo era imprimir um formato gerencial mais eficiente à gestão pública, incluindo as instituições públicas de ensino básico e superior.⁶

Fonseca (1998), ao analisar documentos do Banco Mundial entre 1980 e 1990, chama a atenção para o risco do uso indiferenciado entre igualdade e equidade quando autores representam organismos e interesses internacionais hegemônicos. Nesses casos, a equidade, como um princípio, não é para garantir a igualdade dos padrões de desenvolvimento entre países, e sim para o asseguramento de condições mínimas necessárias para a sobrevivência e inserção no mundo do trabalho, porém sem representar ameaças ao modo de produção capitalista. No modelo neoliberal, a igualdade não faz parte de seu ideário e é esperado que “os países se agreguem ao sistema global com um mínimo de condições econômicas e sociais para resguardar o equilíbrio sistêmico, cujo carro-chefe é a prosperidade sustentável dos países mais desenvolvidos” (FONSECA, 1998, p. 42).

A esse respeito, Barreto e Leher (2008) argumentam que, nessas formulações, há que se destacar as premissas de que a educação superior para grupos desprivilegiados deve ser substituída por treinamento de baixo custo, que os países, incluindo os “desprivilegiados”, estarão aptos a competir no global e que, se alguns países não alcançarem esse patamar, será por culpa deles mesmos.

O estudo de Fonseca e Scaff (2015) traz um fato que exemplifica a adesão do país ao pensamento liberalizante, notadamente no campo da educação superior. Em

⁶No nível básico, um dos fatos mais marcantes para exemplificar a opção pelo modo gerencial de gestão foi o acordo de empréstimo assinado, em 1998, entre o MEC e o Banco Mundial, denominado Fundo de Desenvolvimento da Escola (FUNDESCOLA), com duração de dez anos. Conclusões de uma extensa pesquisa elaborada em 2004 (FONSECA, TOSCHI E OLIVEIRA, 2004) indicam que se imprimiu ao trabalho escolar uma organização que recuperava princípios e métodos da gerência técnico-científica, por meio da divisão pormenorizada do trabalho escolar, com nítida separação entre quem decide e quem executa as ações; atividades escolares de rotina foram diluídas em inúmeros projetos desarticulados e com gerentes indicados para cada um deles. O estudo mostrou que se produziu, no período de dez anos, um processo de subsunção formal e real da organização e da gestão do trabalho escolar aos objetivos, às técnicas e às rotinas de trabalho estabelecidas pelo modelo de planejamento e gerenciamento estratégico, definidos no Fundescola.

meados da década de 1990, Fernando Henrique Cardoso empenhou-se em preparar o sistema de educação superior para responder às demandas do processo de reestruturação econômica e produtiva do capitalismo global. A política oficial fixou diretrizes para a qualidade dos cursos de graduação e de pós-graduação, por meio de programas de avaliação, projetos, ações e legislações educacionais. A inserção global exigiu a ampliação da cooperação internacional por meio de parcerias e intercâmbios com instituições estrangeiras, sobretudo em áreas de interesse estratégico para o País.

Para a construção do Plano Plurianual (PPA) *Avança Brasil* (2002-2003), a área de planejamento do governo de Fernando Henrique Cardoso elaborou um estudo, em 1997, para traçar uma radiografia dos problemas nacionais e indicar as oportunidades que o país oferecia para viabilizar o desenvolvimento econômico e social, a integração nacional e internacional, o aumento da competitividade sistêmica da economia e a redução das disparidades econômicas, regionais e sociais (FONSECA; SCAFF, 2015).

Analisando o PPA 2000-2003, pode-se verificar que as autoras alertam para a intensificação do modo gerencial de gestão pública, priorizando o Sistema de Informações Gerenciais como o esforço intensivo para alcançar resultados. Com a Reforma do Aparelho do Estado, a política neoliberal ganhou força. Implantou-se uma modalidade de descentralização que perseguia a diminuição do tamanho do Estado, na medida em que transferia funções da burocracia central para estados e municípios e para as denominadas *organizações sociais*, ditas públicas não estatais. Essa nova modalidade foi indicada, inclusive, para ser implantada no âmbito das instituições da educação superior.

Essa pretensão não foi materializada devido à forte pressão das organizações educacionais, as quais se fortaleceram notadamente nessa fase. Entretanto, pode-se perceber na proposta de organizações sociais uma forma de reduzir a oferta de educação superior, mantida pelo fundo público e aumentar a matrícula via setor privado. Ao final da gestão de Fernando Henrique Cardoso, mais de 70% das IES já pertenciam ao setor privado.

À época, um documento da Cepal/Unesco (1992) sugeria que o desenvolvimento da educação superior se voltasse para as necessidades oriundas da transformação produtiva e para o desenvolvimento técnico e tecnológico do final do séc. XX. Para os países em desenvolvimento, a orientação era que as instituições superiores adotassem uma visão pragmática, voltada para o trabalho, que facilitasse o desenvolvimento de inovações e a abertura às parcerias com empresas nacionais e com centros de ensino de outros países. Em uma visão crítica, Dias Sobrinho (2008) mostra

que essas diretrizes políticas se pautavam pela lógica da sociedade de economia global, dando realce aos mecanismos ideológicos do mercado, induzindo à predominância da competitividade e do individualismo na gestão e na produção acadêmica das instituições de educação superior, o que, obviamente, modela a sua qualidade.

1.2.1 Política educacional nos moldes internacionais e a centralidade da avaliação como critério geral para a qualidade do ensino nos anos 1990: decorrências para a educação superior

Em 1995, a UNESCO (1995) divulgou o *Documento de Política para el Cambio y Desarrollo en la Educación Superior*, com o pretexto de facilitar o processo de preparação para a Conferência Mundial sobre Educação Superior, a ser realizada em 1998. O documento considera que a crescente internacionalização da educação superior seja reflexo do caráter mundial da aprendizagem e da pesquisa contemporânea, “reforçada pelo processo de integração econômica e política, pela necessidade cada vez maior de compreensão intercultural e pela natureza global das comunicações, dos mercados de consumo modernos” (TÜNNERMANN; CHAÚÍ, 2008, p. 15).

A Declaração Mundial sobre a Educação Superior (UNESCO, 1998), redigida na Conferência Mundial, enfatiza a importância da relação da universidade com a sociedade, preconizando a pertinência social, compreendida como envolvimento do mundo acadêmico com as questões sociais, econômicas e culturais (combate à pobreza, à intolerância, à violência, ao analfabetismo, fome, doença e degradação ambiental). Sua proposta para a educação superior inclui, ainda, a essência de autonomia intelectual, apego à ética e ao rigor científico.

Dias (2005), *ex-Director da Division of High Education of Unesco* em Paris, de 1981 a 1999, comenta as divergências entre a Unesco e o Banco Mundial, em que este último defendia a privatização do ensino superior, ao passo que a Unesco da época defendia posição contrária. Detectaram a necessidade de incluir, nessa agenda de resistência às pretensões privatistas do Banco Mundial, uma redefinição da missão das universidades, notadamente na questão pertinência, da prestação de contas por intermédio de processos avaliativos e um destaque para a educação superior como componente dos direitos humanos (DIAS, 2005).

É possível perceber, na citada declaração, que a Unesco buscava alinhar sua fala à noção de *pertinência social* e defendia a autonomia das instituições para defini-la e praticá-la. Diferentemente dessas declarações de caráter mais geral, é visível que a

Unesco não se furta a alinhar-se às políticas internacionais em aspectos mais específicos. A Declaração Mundial advogou o reforço, tal como defendido pela OCDE e o Banco Mundial, das práticas avaliativas, porém, ressaltando a sua prática autônoma de modo a assegurar a eficácia de seus processos administrativos para o ensino, formação e pesquisa de grande qualidade.

Fato é que, ainda que a Unesco não possua poder discricionário direto para determinar as medidas no campo da educação superior, empresta-lhe o apoio técnico, muitas vezes influenciando por meio de diagnósticos comparativos internacionais (OLIVEIRA; FONSECA; AMARAL, 2006) e alimentando, com os indicadores propostos por ela, as tomadas de decisões políticas adotadas por grandes instituições financeiras, incluindo o Banco Mundial e a OCDE, notadamente, no que diz respeito à articulação entre avaliação e qualidade da educação superior.

A política educacional, desenvolvida nas duas gestões governamentais de Fernando Henrique Cardoso e, posteriormente, nas gestões de Lula da Silva e de Dilma Rousseff (2002 a 2016), foi induzida a adotar a avaliação em larga escala como critério para a qualidade da educação brasileira, em todos os níveis. Essa questão será tratada mais adiante.

1.2.2 Como a educação brasileira se acomodou aos requisitos da Reforma do Estado

Entre os anos de 1980 e 1994, o Brasil viveu uma séria crise econômica, que manteve a renda por habitante estagnada e elevou as taxas de inflação para níveis altíssimos. As medidas liberais recomendadas pelo Consenso de Washington para os países em crise foram aceitas inicialmente no Governo Collor, em 1990, e mantidas no Governo Fernando Henrique Cardoso, influenciadas ou controladas por agências multilaterais ligadas ao desenvolvimento econômico, tais como: Banco Mundial; Fundo Monetário Internacional e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. O conjunto de medidas determinou a redução e o gerenciamento do gasto social, notadamente na Educação (PINHO, 1998).

Se o estado burocrático e a administração da máquina pública, com regras estáveis de garantia do interesse público e impessoalidade na gestão, representaram um grande avanço nos processos de democratização do Estado, parecia ter esgotado suas possibilidades no século XX, estorvando a relação do Estado com o cidadão e com a eficiência da economia. Isso porque, desde que o Estado brasileiro buscava feições desenvolvimentistas, a administração burocrática acabou se tornando uma forma de

apropriação dos excedentes entre os capitalistas e os burocratas, que, além dos mecanismos do mercado, usaram o controle político para enriquecimento próprio (BRESSER-PEREIRA, 1997). Tal atraso se manteve na década de 1990 com o governo José Sarney e o mercantilismo fisiológico político de sua gestão, com o chamado *Centrão*⁷ e posteriormente com a fraude do Governo Collor (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Para o ex-ministro da Reforma do Estado de 1995 a 1998, Bresser-Pereira (*ibidem*, 1998), a causa básica da crise da década de 1980 a 1990 foi uma crise do Estado que assumiu três formas: a crise fiscal, a crise dos modos de intervenção do Estado e a crise de sua forma burocrática. O Estado brasileiro se mostrava inchado e disfuncional, o que gerou a necessidade de se adotar uma nova estrutura para ele. A consolidação exigiu um conjunto de mudanças por meio da chamada Reforma do Estado, dando centralidade ao ajuste fiscal, à privatização, à desregulamentação e a uma reforma que compreendeu medidas que valorizavam a descentralização administrativa, transferindo funções da burocracia central para estados e municípios e para as denominadas organizações sociais, ditas públicas não estatais. As atividades exclusivas de Estado deveriam, em princípio, ser organizadas através do sistema de agências autônomas, submissas a um contrato de gestão em que seriam estabelecidos os objetivos e os indicadores de desempenho, bem como os mecanismos de avaliação. As agências poderiam administrar seus funcionários com autonomia no que diz respeito à admissão, demissão e pagamento, e poderia realizar compras e pagamentos apenas obedecendo aos princípios gerais de licitação (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Na reforma do Estado, no âmbito da União,

[...] os serviços não-exclusivos de Estado mais relevantes são as universidades, as escolas técnicas, os centros de pesquisa, os hospitais e os museus. A reforma proposta é a de transformá-los em um tipo especial de entidade não-estatal, as organizações sociais. A ideia é transformá-los, voluntariamente, em “organizações sociais”, ou seja, em entidades que celebrem um contrato de gestão com o Poder Executivo e contem com autorização do parlamento para participar do orçamento público[...].

Organização social não é, na verdade, um tipo de entidade pública não-estatal, mas uma qualidade dessas entidades, declarada pelo Estado. (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 23).

⁷ O chamado “Centrão” foi uma frente suprapartidária de centro-direita de deputados e senadores, que se articulou durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1988, impedindo que diversos avanços sociais fossem inscritos na Carta Magna brasileira e se manteve por muitos anos no Congresso, influenciando o conjunto de forças políticas no Congresso Nacional.

Para uma “administração pública moderna e eficiente, compatível com o capitalismo competitivo em que vivemos, seria necessário flexibilizar o estatuto da estabilidade dos servidores públicos de forma a aproximar os mercados de trabalho público e privado” (BRESSER, 1998, p. 28). Essa asserção mostra uma mudança significativa de uma administração burocrática e racional em uma administração pública gerencial, uma visão emergente desde a segunda metade do século XX como resposta à crise do estado, “como modo de enfrentar a crise fiscal; como estratégia para reduzir o custo e tornar mais eficiente a administração dos imensos serviços que cabiam ao Estado e como um instrumento para proteger o patrimônio público contra os interesses do *rent-seeking* ou da corrupção aberta” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 10).

Ao caracterizar a administração pública gerencial, Bresser (1998) indica a orientação para o cidadão e para a obtenção de resultados, pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de um grau limitado de confiança, serve-se da descentralização e do incentivo à inovação e se utiliza do contrato de gestão, uma estratégia capaz de subordinar o repasse das verbas públicas ao atingimento de metas pré-pactuadas entre governo e instituições.

É importante resgatar que a articulação da educação brasileira aos moldes neoliberais teve início no governo de Fernando Collor (1990-1992). O estudo de Fonseca e Scaff (2015) identificou uma série de documentos contemplando os princípios, as diretrizes e as metas para a educação (BRASIL, 1990). Em termos concretos, as políticas anunciavam as bases da administração gerencial, apelando para o provimento de insumos educacionais, “tudo isso envolto em uma estratégia de monitoramento, medição e avaliação dos resultados do produto da ação educativa”, a qual passou a referenciar a sua qualidade (p. 23).

Com a destituição de Collor de Melo em 1992, o governo de Itamar Franco, que substituiu o do presidente deposto, foi pressionado pela intensificação da globalização econômica e da reestruturação produtiva e, pelo lado social, pelo aumento de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza no Brasil. Sem contar que o atraso educacional do país, que contava com apenas 18,3% da sua população com mais de 15 anos alfabetizada (CUNHA, 2016).

Na qualidade de ministro da Educação do governo Itamar Franco, a gestão de Murílio Hingel propiciou um alento ao setor educacional, tendo em vista que o Ministro democratizou o diálogo com as entidades educacionais ao estabelecer um *Acordo*

Nacional de Educação que se configurava, em suas palavras, como um *pacto de qualidade*.

Ainda em seu mandato ministerial, a Organização das Nações Unidas para a Educação e a Cultura (UNESCO) exigiu dos países membros a elaboração dos planos educacionais para a década, segundo a Declaração Mundial de Educação para Todos, resultante da Conferência Internacional de Jomtien, Tailândia, em 1990. Com base nas recomendações da conferência, o Ministério da Educação elaborou o Plano Decenal de Educação Para Todos, por meio de um fórum nacional organizado nas dependências da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília.

Para a educação básica, o Plano Decenal acatou as orientações doutrinárias e as metas quantitativas do fórum internacional, entre elas, a prioridade conferida à ampliação do ensino fundamental, em detrimento do ensino médio e superior; a necessidade da implantação de um amplo sistema de avaliação da educação básica e superior. No decorrer da década, essas políticas foram sendo confirmadas pela prioridade conferida à avaliação nos textos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (BRASIL, 1996) e do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2001) e pela institucionalização do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB).

Para a educação superior, Hingel estabeleceu mecanismos de avaliação que assegurassem as condições indispensáveis para as instituições, avalizando o princípio de que elas deviam prestação de contas à sociedade. Em 1993, criou o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (Paiub). Ristoff (1994) ressalta que, entre as contribuições do Paiub, estava a garantia de que a qualidade do ensino deveria perpassar a frente política, acadêmica e a administrativa.

A proposta política do governo anterior sofreu uma mudança na gestão de Fernando Henrique Cardoso (1992-1995). Ainda que fosse dependente das alianças com o velho e patrimonialista *Centrão*, Cardoso representava para alguns a esperança de que o Brasil finalmente se aproximaria da contemporaneidade em relação à gestão pública, o que exigia uma ampla reforma do Estado.

As pretensões de cunho neoliberais do primeiro Plano Plurianual, elaborado no governo de Collor, foram retomadas no governo de Fernando Henrique Cardoso por meio do Plano Plurianual *Brasil em Ação* para o período 1996-1999. Os projetos não concluídos na primeira fase de governo tiveram continuidade no Plano Plurianual *Avança Brasil* para o período 2000-2003. Para elaboração do plano, contou-se com as parcerias do Consórcio Brasileira, formado pela *Booz Allen & Hamilton e o Bechtel International* e o *ABN Amro Bank*. Além das empresas consorciadas, participaram do estudo cerca de

20 universidades, centros de pesquisa e consultores individuais, envolvendo o trabalho de mais de 100 técnicos (BRASIL, 2003). O governo promoveu o treinamento dos chamados *stakeholders internos* na área de Seleção e Formação de Analistas de Planejamento e Orçamento. O objetivo foi oferecer aos participantes uma formação capaz de torná-los agentes de transformação da administração pública “burocrática” em administração gerencial, de modo a incutir eficiência na gestão pública (FONSECA; SCAFF, 2015).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996) ratificou o disposto constitucional, estabelecendo, em seu título IV, que à União compete autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar as instituições de educação superior. Para tanto, deverá assegurar o processo nacional de avaliação das instituições de educação superior com a cooperação dos sistemas responsáveis sobre este nível de educação, objetivando, segundo o texto da lei, assegurar a qualidade dos cursos mediante um sistema de regulação para credenciamento e credenciamento de instituições.

Em 1997, as funções referentes à avaliação foram transferidas para o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira – Inep. A responsabilidade de intervenção, descredenciamento, suspensão ou desativação de cursos superiores que não atendessem às exigências estabelecidas na legislação coube à Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação.

Em 2001, o Plano Nacional de Educação já havia estabelecido diretrizes para a regulação da educação superior, pública e privada, de forma a assegurar a sua expansão com uma “determinada qualidade”, que incentivava a competição interinstitucional. A avaliação deveria contemplar, segundo o discurso governamental, o plano de desenvolvimento institucional, a estrutura curricular, a produção científica, a qualificação e as condições de trabalho dos docentes. No desenvolvimento das ações, a avaliação sofreu uma guinada em direção à visão neoliberal defendida por organismos internacionais. A qualidade dos cursos passou a ser medida pela avaliação em larga escala, a exemplo do Exame Nacional de Cursos (ENC), aplicado aos alunos concluintes da graduação. Ao serem fartamente divulgados pela mídia (BRASIL, 2001), esses resultados passaram a constituir a medida da qualidade almejada pela sociedade brasileira.

Nessa década, o setor educacional empenhou-se em articular-se aos amplos programas avaliativos desenvolvidos em países europeus, entre eles, o *Programme for International Student Assessment – Pisa*, coordenado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). A Orealc/Unesco promoveram a

extensão dos programas europeus para outras regiões do planeta. Na ótica internacional, a avaliação serviria como diagnóstico comparativo da educação básica entre os países, e, portanto, como sustentação para a tomada de decisões políticas no contexto de nações ou mesmo de regiões mais amplas, como a América Latina.

No campo da educação superior, o critério de medida da qualidade limitava-se aos resultados dos testes padronizados que, por sua vez, eram utilizados, inclusive, para determinar o fechamento daqueles cursos que não alcançassem o escore mínimo. Com essas iniciativas, o governo brasileiro assimilou a “cultura do desempenho institucional”, em conformidade com a orientação das agências externas.

É importante frisar que essas diretrizes se aplicavam apenas ao sistema público federal e às instituições privadas, excetuando, então, as instituições estaduais e municipais, as quais se encontravam jurisdicionadas aos conselhos estaduais.

Apesar dessas recomendações, não houve fechamento de IES com baixo desempenho dos alunos, como era previsto, e nem um controle da qualidade da educação. Pelo contrário, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, registrou-se uma expansão acelerada da oferta de educação superior privada, sem o devido controle da qualidade. A promessa governamental de ampliação da qualidade com o fechamento de cursos que não atendessem a esse requisito não se efetivou. Desde a implantação do Provão, em 1996, a divulgação dos resultados fez-se acompanhar de promessas de fechamento de cursos que obtivessem D e E, e de credenciamento automático para os de conceito A e B, em três exames consecutivos. Efetivamente, nenhum curso ou IES teve as suas atividades encerradas, levando a crer que o único resultado concreto foi o da expansão acelerada da educação superior por meio do setor privado.

Em 2002, o Comitê de Educação da OCDE, a partir da articulação com os empresários da indústria (europeus e estadunidenses), organizou o Simpósio Internacional de Genebra para instituir o programa de pesquisa denominado Definição e Seleção de Competências, vinculado à Comissão de Educação da OCDE, que tem produzido avaliações periódicas para disseminar um pensamento único. A finalidade, de acordo com Maués (2003), foi definir a estrutura teórica que permitisse a identificação das competências apropriadas para adequação da mão de obra às novas exigências do mundo do trabalho, balizado pelas novas tecnologias, e estabelecer indicadores internacionalmente comparáveis para validar as competências e justificar as contrarreformas na educação. Essa recomendação foi determinante para a continuidade dos processos de avaliação em larga escala no nível básico e superior de educação. Esse item será analisado mais adiante.

1.3 Políticas internacionais para a educação superior no Século XXI: a equidade e a pertinência como critérios de qualidade e a avaliação como medida de comparação interpaíses

Em 2003, Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito presidente e, em atendimento ao disposto constitucional, seu governo apresentou o PPA 2004-2007, com o objetivo central de promover o desenvolvimento com justiça social, por meio de parcerias criativas e da construção de amplos consensos (BRASIL, 2003).

Analisando os Planos Plurianuais da era Lula da Silva, Fonseca e Ferreira (2011) identificam que o PPA “Plano Brasil de Todos” (BRASIL, 2003) apresentou um caráter mais democrático, devido aos canais deixados em aberto com os governos subnacionais. Mas isso não necessariamente significou que o plano foi elaborado sob as bases da vontade coletiva e do bem comum. Os frequentes contingenciamentos da verba pública, combinados com a ausência de articulação entre os órgãos governamentais, fizeram com que o PPA fosse mais um planejamento direcionado à manutenção da estabilidade econômica e do equilíbrio fiscal.

Na segunda gestão de Lula da Silva, o PPA 2008-2011 (Desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade), as ações do governo foram organizadas em 3 eixos: crescimento econômico, agenda social e educação de qualidade. Ou seja, a meta da qualidade da educação é uma prioridade nacional contida no PPA, inclusive compondo o título do plano.

Em 2007, com a institucionalização do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), a pedra fundamental do Ministério da Educação foi a formulação de um mecanismo de assistência e acompanhamento capaz de instaurar um regime de colaboração entre os entes federativos, com suporte financeiro e técnico da União, pressupondo-se, assim, uma política de Estado capaz de promover a autonomia efetiva dos entes para, por meio da assistência técnica e financeira, superar as dificuldades orçamentárias, gestionárias e pedagógicas que os afligem (*ibidem*, 2011).

No âmbito internacional, a avaliação continuou tendo centralidade no Século XXI. A OCDE passou a publicar anualmente uma série de indicadores comparados acerca da educação superior, denominada *Education at Glances* (OCDE, 2011), em que se dispõem os gastos públicos e privados com a educação por nível de escolaridade, o crescimento do PIB, a cobertura na oferta de vagas nos diversos níveis educacionais, as taxas de conclusão por nível educacional, a correlação entre população não escolarizada e desemprego, os níveis salariais dos professores nos diversos níveis educacionais, todos

expressando a visão de qualidade e desenvolvimento dos sistemas educacionais daquele organismo internacional, com a expressa intenção de influenciar a formulação de políticas públicas de caráter liberal e desenvolvimentista.

Os argumentos discutidos no Seminário Internacional *Outcomes of higher education: quality, relevance and impact*, também elaborado em 2008, apontam uma tendência mundial de adotar o modelo *learning outcomes*, ou o que a pessoa com qualificação específica é capaz de conhecer, compreender e desempenhar. Em outras palavras, a qualificação sendo considerada “a ponte entre o desenvolvimento do conhecimento pela educação e as demandas advindas do mundo do trabalho” (MOROSINI, 2009, p. 180).

Ainda em 2008, a OCDE publicou um documento que faz referência à promoção da equidade como critério de qualidade educacional em duas dimensões:

a) a justiça no tratamento das diversidades socioeconômicas, de etnias e de gênero;

b) o asseguramento de um padrão mínimo de educação para todos, dimensões que apontam para o combate do insucesso escolar e mitigação dos efeitos das carências sociais (MOROSINI, 2009).

A OCDE (2016) define, como sua missão, “promover políticas que melhorem o bem-estar econômico e social de pessoas em todo o mundo. Assevera que a OCDE é um fórum no qual os governos podem trabalhar juntos para compartilhar experiências e buscar soluções para problemas comuns” [...] “comparam como diferentes países e seus sistemas escolares estão preparando seus jovens para a vida moderna”⁸.

A instituição postula que a um sistema europeu de educação superior deverá corresponder uma agência europeia de avaliação ou, no mínimo, uma entidade ou associação europeia das agências nacionais, capaz de as regular e, eventualmente, de avaliá-las, de maneira a constituir um registro europeu de agências de “garantia da qualidade”, devidamente acreditadas (ENQA, 2005). A meta-acreditação e a meta-avaliação das agências de acreditação e avaliação, já previstas pela *European Association for Quality Assurance in Higher Education* (ENQA) através de processos externos cíclicos (p. 36), pretendem não apenas garantir a confiança na ação das agências, mas também regular a sua emergência e o seu funcionamento, temendo-se a criação de agências exclusivamente orientadas para a obtenção de lucros, de tipo empresarial, a oferecer os seus serviços numa lógica de mercado competitivo.

⁸ Disponível em: <<http://www.oecd.org/>>. Acesso em: 17 jan. 2016.

Há que se observar que alguns enunciados emitidos pela OCDE, via de regra, compõem chavões, utilizados por todas as organizações que se dedicam a emitir pareceres sobre políticas educacionais. Desse modo, as propostas da OCDE para “compartilhar experiências”, “mitigar os efeitos das carências sociais”, “melhorar o bem-estar econômico e social de pessoas em todo o mundo”, ou “buscar soluções para problemas comuns” não significam necessariamente almejar a igualdade de oportunidades, mas melhorar as condições sociais para transformar os miseráveis em consumidores, os pobres em trabalhadores eficientes, de sorte que os mais ricos possam manter a sua condição econômica.

O foco da proposta da OCDE está intimamente ligado ao atual modelo expresso pela ENQA, fundada em 2004 pela cooperação entre diversas agências ligadas à educação superior e às experiências piloto que vêm sendo desenvolvidas e acompanhadas com vistas ao desenvolvimento da qualidade. Há uma espécie de guia, que prevê a adoção de referentes internos e externos para a qualidade das instituições, além da constituição de agências formais de asseguramento da qualidade. Destaco, entre os critérios para a qualidade da educação, a garantia de que os interessados, *stakeholders* internos, devem elaborar, desenvolver e implementar uma política de garantia de qualidade através de estruturas e processos adequados, validados por *stakeholders* externos⁹, para o recrutamento e desenvolvimento do pessoal e um processo de monitorização cíclico de seus programas, acompanhados agências externas qualificadas e autônomas constituídas para esse fim.

Além de constituir um centro de irradiação da avaliação em larga escala, a OCDE, mediante o seu *Programa de Gerenciamento da Educação Superior* (IMHE), compartilha com alguns países as suas propostas nesse quesito. O Brasil não é membro efetivo da OCDE, visto que, para tal, teria que contribuir financeiramente, o que não seria de interesse para o país (CUNHA, 2007). No entanto, essa organização já desenvolve algumas experiências de gestão com algumas universidades públicas brasileiras.

Tal programa *de gerenciamento* dá continuidade às políticas programadas para a União Europeia, notadamente no que se refere ao Processo de Bolonha, que visa à instauração de um sistema europeu universitário que potencializaria a mobilidade acadêmica e a empregabilidade na Europa. Para atingir esse resultado, os ministros

⁹ O conceito de *stakeholders* é próprio do campo da administração de negócios e foi incorporado à gestão de organismos internacionais, como o Banco Mundial, Unesco e OCDE. São atores internos ou externos que adquirem o poder e a legitimidade de intervir em empresas ou instituições públicas e privadas para influenciar suas políticas, metas, planos e até em sua gestão.

européus da educação, em reunião Universidade de Bolonha, sugeriram o seguinte caminho: i) Adoção de um sistema de graus que fosse comparável e de fácil compreensão; ii) adoção de um sistema baseado em dois ciclos (graduação e pós-graduação); iii) estabelecimento de um sistema de créditos; iv) promoção da mobilidade de estudantes, docentes, pesquisadores e pessoal técnico-administrativo; v) Cooperação na avaliação para a garantia da qualidade (LIMA, AZEVEDO E CATANI, 2008).

Em 2006, os reitores de universidades federais brasileiras reuniram-se em Salvador com o objetivo de lançar as bases da chamada Universidade Nova, tendo como referência o Processo de Bolonha. Com um discurso pautado em enunciados altruístas como: produção e disseminação de arte, cultura, ciência e tecnologia, comprometimento com a criação e a inovação do saber, com a equidade, a paz e a justiça social e desenvolvimento humano, os reitores propuseram a articulação do sistema de educação superior do Brasil com o Processo de Bolonha, que seria completado em 2010.

O sistema superior seria unificado com o bloco econômico e político da União Europeia. Justificava-se essa adesão pelo risco de incompatibilidade do modelo brasileiro de formação universitária em relação àqueles vigentes em outras realidades, especialmente de países desenvolvidos. As ideias centrais eram: a) formular e estimular programas de intercâmbio de âmbito regional, nacional e internacional, envolvendo a cooperação acadêmica e a mobilidade de estudantes, professores, pesquisadores e servidores técnico-administrativos, visando ao aprofundamento das relações do Brasil com outras nações; b) ampliar o debate e fomentar iniciativas visando conceber novas arquiteturas acadêmicas para a universidade brasileira, convergindo para um modelo unificado capaz de integrar os diversos regimes curriculares e sistemas de títulos e que seja, de preferência, compatível com ou, pelo menos, equivalente aos modelos vigentes nos espaços universitários internacionais, sem no entanto significar submissão a nenhum deles. Isso significa promover uma revisão profunda da estrutura acadêmica da universidade brasileira, hoje arcaica e obsoleta, tanto na gestão e organização de seus cursos superiores, nos vários níveis de formação, quanto nas metodologias do processo de ensino-aprendizagem, com destaque para os cursos de graduação, construindo uma verdadeira Universidade Nova.

A esse respeito, os resultados de uma pesquisa realizada no período 2006-2008 (da qual participei como pesquisador) revelam algumas questões interessantes acerca da

articulação da universidade com as questões locais, regionais e internacionais¹⁰. Percebe-se, pelos documentos examinados, que as universidades tendem a se conceber como partícipes do processo de desenvolvimento regional, sobretudo aquelas do Norte e Nordeste do país. As diferenças ocorrem no grau e na forma como essa adesão se manifesta. As universidades que apresentam maior capital acadêmico e científico apresentam, também, uma interação com o desenvolvimento regional, mas sua preocupação central é a inserção em universos acadêmicos nacionais e até internacionais.

Na maioria dos casos, segundo Oliveira *et al.* (2008), o comprometimento da gestão universitária com os problemas locais e regionais parece ser uma forma de legitimar a existência institucional por meio da afirmação de sua função social (ou de sua pertinência, como denomina a Unesco), ou, até mesmo, como forma de legitimar a subvenção financeira do Estado para a sua manutenção. A vinculação às propostas internacionais pode ser uma forma de atender, algumas vezes de modo explícito nos documentos, às orientações expressas em documentos da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e também do Banco Mundial, que associam a qualidade da educação superior ao atendimento de demandas do mundo produtivo. Concepções mais humanistas de universidade também apareceram, mas em pequena parcela da amostra, sobretudo em algumas universidades de médio e grande porte no conjunto das instituições federais de educação superior (IFES). Trata-se de instituições mais antigas e com maior capital científico acumulado.

No que se refere ao processo de avaliação da educação superior, houve continuidade nas gestões de Lula da Silva (2002-2010). No início do seu governo, organizou-se uma comissão, integrada por educadores, para conceber um novo sistema de avaliação da educação superior. A comissão indicou que o ENC era desvinculado de outros processos avaliativos e enfatizava a divulgação de resultados por via da mídia, e, dessa forma, estimulava a comparação entre instituições. Na verdade, atendia-se mais à

¹⁰ A pesquisa, realizada, com apoio do CNPq, trabalhou com um percentual de mais de 30% de um total de 45 universidades federais existentes em 2006, o que certamente garantiu a possibilidade de maior generalização das análises. Para escolha dessas universidades, foram definidos os seguintes critérios: a) tamanho da universidade, de grande, médio e pequeno porte, no conjunto das federais; b) inserção de universidades de todas as regiões do país; c) existência de projeto de avaliação institucional, bem como de legislação própria e de relatórios de avaliação. Os resultados da pesquisa compuseram uma coletânea: OLIVEIRA, J. Ferreira de. FONSECA, Marília (Orgs.). **Avaliação institucional, sinais e práticas**. São Paulo: Xamã, 2008.

construção da reputação institucional do que à qualidade do ensino. Além disso, o ENC desconsiderava o perfil acadêmico do estudante, impedindo, desse modo, a aferição do valor agregado pela instituição aos conhecimentos e às habilidades prévias dos estudantes.

No que respeita ao processo de avaliação, a OCDE constituiu uma das mais fortes referências no âmbito da educação básica¹¹. No sistema de avaliação brasileiro, a avaliação da educação superior ganhou relevância no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). A proposta apresentava três pontos ditos estratégicos: a) avaliação institucional, com base em diretrizes curriculares estruturadas pelos especialistas designados pelo Ministério da Educação, estabelecendo vínculo entre orçamento e desempenho de estudantes e professores; b) avaliação do desempenho dos professores, estratégia de produtividade que vincula gratificação com desempenho, quebrando a isonomia entre docentes ativos e aposentados; c) avaliação das habilidades e competências dos estudantes, mediante a realização de Exame Nacional de Cursos (ENC), o denominado “Provão”, de caráter obrigatório, uma vez que dele dependia o registro profissional, e que estabelecia alto grau de competitividade entre estudantes (CUNHA, 2003).

A Lei n. 9 131/95 (BRASIL, 1995), que estabeleceu o ENC, em seu artigo 3 dizia que o MEC procederá a “avaliações periódicas das instituições e dos cursos de ensino superior, fazendo uso de procedimentos e critérios abrangentes, dos diversos fatores que determinam a qualidade e a eficiência das atividades de ensino, pesquisa e extensão”. Os ENC passaram então a ser obrigatórios para os estudantes do último ano de todos os cursos superiores de graduação. Os resultados relativos a cada instituição de ensino deveriam ser divulgados publicamente, criando uma espécie de ranking da qualidade institucional brasileira.

O conceito de qualidade adotado naquele governo parece ter privilegiado a empregabilidade e o sucesso profissional dos seus egressos, a suntuosidade das instalações e uma aparente inovação tecnológica nos laboratórios de ensino. A titulação

¹¹ No nível básico foi criado o Índice de Desenvolvimento da Educação (IDEB) como indicador para a verificação do cumprimento de metas para a educação básica, de acordo com o Decreto nº 6.094 - Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. (BRASIL, 2007a,). Estabeleceu-se como meta que os escores projetados para o Brasil, até 2021, seja de 6,0, média essa comparada a de países desenvolvidos, que são ligados à OCDE. Na época de seu lançamento, o resultado das escolas públicas brasileiras para os anos iniciais do ensino fundamental era de 3,8. Em 2007, o índice apurado nas mesmas séries foi de 4,2. Em 2009, na primeira fase do ensino fundamental, o Ideb alcançou 4,6 e, em 2011, 5,0. Na última aferição realizada, em 2013, o Ideb foi de 5,2 (INEP, 2015). Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br/Site/>>. Acesso em: 21 agosto de 2017.

do quadro docente assim como a sua produção científica, perderam importância em face da prioridade conferida ao desempenho dos alunos (ABREU JUNIOR, 2009).

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) substituiu o modelo anterior em 2004. A proposta assumida pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva prometia rever o sistema de avaliação que incluía o ENC e implantar um sistema nacional de avaliação institucional com base, entre outras, na experiência do PAIUB.

A proposta do SINAES teve, como um de seus desafios, aproveitar da melhor maneira possível as experiências existentes no Brasil, melhorando, integrando e otimizando o uso dos instrumentos de informação disponíveis e, ao mesmo tempo, criando outros considerados fundamentais. É importante assinalar a importância do antigo PAIUB, como referência para o novo sistema avaliação. De fato, o SINAES incorporou grande parte dos princípios e diretrizes do PAIUB, notadamente a exceção do princípio da adesão voluntária (RISTOFF; GIOLO, 2006). A qualidade foi também considerada um valor agregado, aferindo-se aquilo que o estudante aprende durante a sua permanência na instituição. Nessa ótica, considera-se que o resultado da graduação está relacionado às competências demonstradas pelos egressos de uma instituição, comparadas àquelas que apresentavam como ingressantes. É uma forma de avaliação externa de produtos, difícil de ser aferida pelo tempo que consome para se determinar um perfil consensual do que é esperado dos egressos.

Em cerca de dez anos de execução, estudos conduzidos por Sakamoto e Tavares Júnior (2013) indicam que o SINAES não apresenta nenhum sinal evidente de melhoria da qualidade de educação superior brasileira, sobretudo no setor privado. A avaliação promovida por aquele setor tem recebido um tratamento descritivo e *credencialista* para as instituições. Resultados modestos no que tange à regulação do sistema e à garantia das condições mínimas de oferta de cursos de graduação, acompanhados de um acréscimo dos procedimentos burocráticos em detrimento das dinâmicas institucionais das universidades, que de fato têm o papel de implementar as políticas e realizar o direito à Educação Superior.

1.4 Avaliação como critério para a qualidade da educação: considerações críticas

Transversal às diferentes noções de qualidade, a temática da avaliação institucional no âmbito das instituições de nível superior ganha espaço nas políticas de educação no nível terciário na década de 1980. Foi quando o Estado e as instituições abriram espaço em suas agendas para tratar da questão da qualidade nas instituições, ora

como processo autônomo de autodesenvolvimento e prestação de contas à sociedade, ora como mecanismo de regulação estatal para assegurar padrões mínimos e critérios de homogeneização da qualidade da educação oferecida.

Vasta literatura aborda a temática da avaliação e qualidade da educação superior, porém adotaremos o recorte teórico dado por Dias Sobrinho (2010), que considera a avaliação institucional como a principal ferramenta da organização e implementação das reformas educacionais¹², destacando que a avaliação, se for intencionalmente engendrada,

[...] produz mudanças nos currículos, nas metodologias de ensino, nos conceitos e práticas de formação, na gestão, nas estruturas de poder, nos modelos institucionais, nas configurações do sistema educativo, nas políticas e prioridades da pesquisa, nas noções de pertinência e responsabilidade social. Enfim, tem a ver com as transformações desejadas não somente para a educação superior propriamente dita, mas para a sociedade, em geral, do presente e do futuro (DIAS SOBRINHO, 2010, p. 196).

Tamanha centralidade atribuída à avaliação se conecta ao cenário que circunda e entremeia a instituição universitária no que se refere às rápidas e profundas mudanças promovidas pela sociedade do conhecimento e seus reflexos no mundo produtivo, acompanhada de depressão orçamentária e da perda do quase monopólio da produção e da socialização do conhecimento, de que era detentora a instituição universitária.

Chauí (2003) chama a atenção para o fato de que, “ao se tornarem forças produtivas, o conhecimento e a informação passaram a compor o próprio capital, que passa a depender disso para sua acumulação e reprodução” (p. 8). Tal mudança impacta a universidade, afastando-a das possibilidades de comprometimento com a sociedade e articula a poderes e direitos democráticos, promovendo a sua heteronomia econômica e “a acentuada redução do tempo entre a aquisição de um conhecimento e sua aplicação tecnológica, a ponto de essa aplicação acabar determinando o conteúdo da própria investigação científica” impondo drástica redução ao *tempo* do trabalho intelectual e científico.

Para Dias Sobrinho (2002), ao se deparar com as demandas sociais, a educação superior deveria responder a desafios importantes, muitas vezes contraditórios, como:

[...] a produção da alta tecnologia, formação de mão-de-obra de alto nível, treinamento para atendimento de demandas imediatas do mundo

¹² Por reforma educacional, considero a mudança no conjunto de políticas, de discursos ou de dispositivos presentes no campo educacional, interferindo na organização das instituições educativas e nos mecanismos de regulação social das instituições, a partir de novas racionalidades de governo.

do trabalho, formação qualificada para ocupações de tipo novo, formação para a inovação, preservação e desenvolvimento da alta cultura, recuperação da cultura popular, educação continuada, formação para o empreendedorismo, promoção da cidadania e da consciência de nacionalidade, inserção no mundo globalizado e compreensão das transformações transnacionais, capacitação de professores de todos os níveis, formação de novos pesquisadores, ascensão social de grupos desfavorecidos, impulso à grande indústria, apoio a pequenos produtores, pesquisa de ponta, tecnologia de baixo custo e de aplicação direta na agricultura e nos serviços, desenvolvimento local, nacional e regional, atendimento às carências de saúde da população, sucesso individual e tantas outras exigências carregadas de urgências e, em todo caso, de difíceis respostas (DIAS SOBRINHO, 2002, p. 13-14).

Tamanho delegação exigiria da instituição o uso de processos e ferramentas de gestão que transcendesse a avaliação institucional descritiva, resumida em dados quantitativos, econométrica e de abrangência meramente burocrática, de controles estéreis e desatrelados das finalidades precípuas das instituições universitárias.

Seria necessário que uma avaliação fosse tão complexa quanto o seu objeto, transcendendo a ideia de instrumento único e permitindo a compreensão do conjunto integrado de dimensões, funções e finalidades de ensino, pesquisa e vinculação com a sociedade. A compreensão do todo e das partes deveria se realizar em função dos fins da educação.

A avaliação necessitaria ultrapassar a adoção de índices comparativos para assumir o seu protagonismo nos questionamentos a respeito das suas significações, lançar-se sobre as causas e propor ações para superar os problemas e deficiências, indo além do já realizado, lançando luzes para a construção do futuro (DIAS SOBRINHO, 2010).

Gatti (2006), em uma classificação dos modelos de avaliação institucional adotados pelas instituições de nível superior, identifica ao menos quatro modelos:

- a) descritivos – quando se coletam, geralmente por meio de questionários, características das instituições, traçando-se o seu perfil, utilizando diferentes variáveis;
- b) descritivo-analíticos – em que se procura comparar ou cruzar variáveis ligadas aos processos internos e aos produtos;
- c) reflexivo-interpretativos – que, a partir de um fundamento descritivo e analítico, apresentam diferentes interpretações, traduzindo significados e relevâncias, com base em referentes sócio-científicos e culturais, agregando, também, formas diversificadas de coleta de dados como entrevistas – individuais ou coletivas; observação; grupos focais; estudos de caso, etc., contemplando os variados nichos organizacionais;
- d) reflexivo-participativos – que se apoiam nas premissas e nos modos de coleta da avaliação participativa, que envolve, em situação de diálogo e reflexão contínuos, as formas e os processos de

desenvolvimento das diversas atividades institucionais, os vários segmentos coparticipes em diálogos reflexivo-interpretativos das representações e significados dessas ações, e de seu impacto percebido ou possível (GATTI, 2006, p. 11).

Em que pese o fato de que os modelos descritivos e os modelos descritivos analíticos sejam o de maior prevalência nas instituições brasileiras, os modelos reflexivos interpretativos e os modelos reflexivos participativos exercem maiores contribuições para a reflexão das dimensões ligadas ao desenvolvimento institucional nas dimensões de centralização e descentralização, gestão participativa e não participativa, autonomia e controle.

Os processos de avaliação participativa permitem que a instituição promova uma aprendizagem compartilhada sobre si mesma e garante a existência da pluralidade de valores e interesses, muito além de um interrogatório ou levantamento de informações.

Morosini (2009), em seu estudo acerca do estado de conhecimento sobre qualidade na Educação Superior, toma como referência as perspectivas internacionais que, por sua vez, pelo processo de globalização, influenciam as referências nacionais. No que se refere à qualidade, a autora pontua três noções de qualidade da educação superior: a qualidade isomórfica, a qualidade da diversidade e a qualidade da equidade (MOROSINI, 2009, p. 167).

Modelos de gestão universitária que assumem princípios do tipo planejar, desenvolver, avaliar e ajustar promoveram um desvirtuamento do conceito de qualidade, enfatizando a centralidade da avaliação em larga escala, incorporando indicadores que favorecem ao isomorfismo e a padronização, muitas vezes contaminadas por princípios ligados ao mercado, tais como empregabilidade, habilidades pessoais, metacognição, entre outros. Morosini (2009) denominou essa noção de qualidade isomórfica, dominante em países do Reino Unido e Austrália.

Como exemplo extremo desse modelo isomórfico, está o recente ranqueamento das universidades chamadas *University Class - World*, ou universidades de padrão mundial, que se utilizam de indicadores tais como número de Prêmio Nobel e medalhas (*fields*) pelos seus professores e egressos, concedidas para os melhores de cada área do conhecimento; número de pesquisadores altamente citados, publicações em revistas consagradas como *Nature* e *Science*; número total de artigos indexados no *Science Citation Index Expanded-e Science Citation Index Social*, ponderados ao número de funcionários que a instituição possui. O ranqueamento pode ser decomposto por área do conhecimento e região geográfica ou bloco econômico.

O conhecimento passa a cumprir um importante papel no crescimento da economia, em que os bens do conhecimento multiplicam-se à medida que são disseminados. Nessa economia, a produção e a disseminação dos bens do conhecimento, a criação de redes de comunicação ativas e a emergência do mercado são processos convergentes. Tal momento vem sendo chamado de economia do conhecimento (*k-economy*), incentivada por rankings mundiais.

Além da já citada noção de qualidade expressa pela *European Association for Quality Assurance in Higher Education* (ENQA), baseada na autoavaliação com fulcro em critérios estabelecidos por agências de avaliação da qualidade e referendados por essas agências, Morosini (2009) indica que como última noção de qualidade em seu estado ideal está a qualidade da equidade, em que nove fatores seriam chave para a busca da qualidade com equidade: extensão da educação, tratamento da diversidade, autonomia escolar, currículo/autonomia curricular, participação da comunidade educativa e gestão dos centros, direção escolar, professorado, avaliação e inovação e investigação educacionais, bem além da simples padronização de indicadores, envolvendo estudos qualitativos e quantitativos.

Essa noção de equidade vem sendo defendida também pela UNESCO na Declaração de Cochabamba e também pela OCDE, em que pressupõe que circunstâncias pessoais e sociais – por exemplo, sexo, *status* socioeconômico ou origem étnica – não devem ser um obstáculo ao desenvolvimento do potencial educativo e à necessidade de asseguramento de um padrão mínimo de capacidades nos alunos.

Para encerrar essa visita às noções de qualidade, há que se acrescentar os critérios de universidades preocupadas com o desenvolvimento sustentável e com a chamada responsabilidade social. Morosini (2009), comentando os indicadores presentes nos documentos mais recentes da UNESCO, destaca que, para aquele organismo, a educação de qualidade é:

[...] localmente importante e culturalmente adequada; está conformada pelo passado; é significativa no presente e prepara as pessoas para o futuro; constrói conhecimentos, habilidades vitais, perspectivas, atitudes e valores; oferece instrumentos para tornar mais sustentáveis as sociedades atuais; e é possível mensurá-la (MOROSINI, 2009, p. 176).

A universidade pública brasileira parece ainda não ter obtido consenso quanto ao modelo de qualidade que deve preponderar em sua rede, a despeito do esforço que os autores que tratam do assunto têm empreendido no sentido de produzirem farta literatura sobre a temática da qualidade da educação superior. Talvez tenha ficado claro o modelo

facilmente repudiado por ela mesma. Atribuo esse dissenso à heterogeneidade das universidades brasileiras e às diferentes ideologias existentes dentro de seus centros.

Em uma economia capitalista, predomina a tendência de fazer crer que uma educação tem qualidade quando propicia aos indivíduos e às empresas ganhos de eficiência e de capacidades competitivas, associando a qualidade educativa à produtividade, ao lucro, desenvolvimento com sustentabilidade, empreendedorismo, competitividade, competências profissionais apropriadas às mudanças no mundo do trabalho e na economia.

A educação de qualidade, na perspectiva neoliberal, é aquela que “equipa o indivíduo com conhecimentos e técnicas úteis à démarche competitiva individual e ao fortalecimento das empresas, numa lógica em que esse mecanismo é entendido como o mais importante motor do enriquecimento e progresso de um país” (DIAS SOBRINHO, 2010, p. 1227)

Conforme enfatizamos no capítulo anterior, Dias Sobrinho (2008) posiciona-se com respeito à qualidade da educação superior a partir de duas vertentes: uma orientada por critérios objetivos, universais, científicos, quantitativos e mensuráveis, atrelados às variáveis econômicas, tais como índice de desenvolvimento, cálculos do custo/benefício etc. Outra vertente, mais representativa do conjunto de autores brasileiros, integra, também, elementos qualitativos, valores e atitudes éticas, inserção da universidade nas estratégias nacionais e internacionais de consolidação da democracia, respeito às identidades culturais e aos ideais de coesão dos povos.

Ainda, segundo o autor, a qualidade educacional de uma formação democrática não deve subjugar a ética à técnica e, sim, precisa constituir-se em elevação e ampliação do caudal cognitivo da sociedade e um aprofundamento da democratização política e econômica, enfim, em consolidação da democracia. Conhecimento e formação que cumpram os requisitos universais, mas que também sejam relevantes para o contexto regional e nacional. Educação superior que realmente seja um bem público e que efetivamente desenvolva o conhecimento e a formação como bens comuns e direitos de todos. (DIAS SOBRINHO, 2010, p. 1227).

Conceituar universalmente o termo qualidade é tarefa especialmente ingrata. A qualidade da educação em todos os níveis, segundo Yarzabal, Vila e Ruiz (1999), tem sido um dos requisitos fundamentais do desenvolvimento científico e tecnológico de qualquer país.

O mundo desenvolvido e o mundo em desenvolvimento progredem aceleradamente para novas formas de organizar a produção, distribuição e uso do

conhecimento. Os autores (*op. cit.*) diferenciam algumas utilizações desse termo, destacando que a qualidade é um princípio relativo, pois o que é considerado qualidade pelo setor acadêmico pode conflitar com a qualidade buscada pelos governos, com aquela percebida pela sociedade ou, então, a que corresponde às demandas do setor produtivo.

O mundo acadêmico adota, prioritariamente, indicadores e critérios quantitativos para a qualidade, tais como número de professores doutores, de publicações em revistas indexadas, de produções originais das instituições, sobretudo referentes às teorias e tecnologias inovadoras. A qualidade também é entendida como a menor distância entre o estágio em que a instituição se encontra e o protótipo ideal de instituição.

A sociedade, por sua vez, parece considerar a qualidade diretamente atrelada a fatores como a concorrência nos processos de admissão, a empregabilidade e o sucesso profissional dos seus egressos, a reputação do quadro docente, a suntuosidade das instalações, a aparente, mas nem sempre efetiva, inovação tecnológica dos laboratórios.

Estudos mercadológicos contratados por investidores da iniciativa privada em educação superior e divulgados nas publicações especializadas daquele segmento apontaram que certas condições facilitam a escolha do egresso do ensino médio e permanência do estudante na educação superior, tais como a localização da instituição, preço das mensalidades e tempo exigido para a integralização do currículo, concorrendo decisivamente para indicar que instituição melhor condiz com as aspirações do estudante. Tais resultados podem ser observados na publicidade adotada pelas IES do segmento privado.

Uma concepção de qualidade ligada diretamente aos referenciais do mundo da produção considera-a resultante da correlação entre metas, objetivos e resultados, ou seja, a diferença entre o que se quer e o que se alcança. Existem referenciais ainda mais próximos da concepção segundo a qual a educação superior é uma forma de prestação de serviços. Como, neste caso, a qualidade é determinada pelo grau de satisfação do usuário, busca-se, então, avaliar a opinião dos estudantes, empregadores e egressos.

Essa concepção é vista com muita desconfiança pelo mundo acadêmico, sobretudo, por negar a educação como bem público inalienável, por considerar que o cliente da educação é o aluno e não a sociedade e, sobretudo, pela inadequação de seus modelos gerenciais, cujos propósitos institucionais são difusos e não se mostram com a transparência necessária ao julgamento da comunidade acadêmica.

A qualidade, em uma perspectiva multidimensional, está intimamente ligada à missão e aos valores da instituição. São eles que indicam uma situação prospectiva ideal e fazem mover a instituição para diminuir o espaço entre a instituição atual e uma situação

desejada. Trata-se de um conceito de qualidade que envolve e compromete os seus integrantes e não concorre com as demais concepções, mas, sim, os abarca.

Não se concebe, como ideal, uma instituição em que as necessidades dos usuários ou beneficiários não estejam satisfeitas ou que se lhes tenha sistematicamente frustrados as expectativas, sem deflagrar uma espécie de crise. Tampouco se considera ideal uma instituição incapaz de estabelecer e cumprir suas metas ou objetivos, ou que não se preocupe com o desempenho e a satisfação de seus egressos no campo laboral, com ampliação do exercício mais consciente da cidadania pública na formação oferecida por ela à produção e socialização de conhecimentos que tenham não só mérito científico, mas também valor social e formativo.

Este capítulo buscou identificar a complexidade das políticas de educação superior ao considerar as tensões que se estabelecem entre a agenda internacional, privilegiando a adoção de medidas liberais para a educação superior, e o contraponto de autores dessa educação, defendendo uma posição de corte social na definição das políticas para educação superior. Estas considerações serão úteis no transcorrer dos capítulos analíticos, abordando as políticas implementadas nos governos de matiz liberal de Fernando Henrique Cardoso, e a visão de inclusão social nos governos de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, até 2015.

Busquei abordar a política internacional de modo a compreender dialeticamente o objeto estudado, particularmente para dar concretude à categoria metodológica da totalidade, que permite o conhecimento mediatizado do objeto, ao relacioná-lo a um conjunto maior, no caso a agenda e as políticas dos organismos internacionais e a indução que exerce sobre as políticas nacionais para a educação superior. Essa análise, levada até aqui, nos permitirá compreender que a histórica condição de país periférico e suas formas de colonização conformaram historicamente o cenário da educação superior brasileira, bem como ainda produzem efeitos sobre as suas instituições educativas na contemporaneidade.

O próximo capítulo analisa como se dá a expansão da educação superior no mundo e no Brasil, em sua implicação para a democratização do acesso (equidade), entendendo-a em sua função social (pertinência), compreendida aqui como envolvimento do mundo acadêmico com as questões sociais, econômicas e culturais.

CAPÍTULO 2

2 EXPANSÃO DA UEG E SUA IMPLICAÇÃO PARA A DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO

Nós criamos o hábito de varrer nossos problemas para debaixo do tapete. Só que o nosso tapete histórico se parece cada vez mais a uma montanha, está cada vez mais difícil de caminhar sobre ele.

István Mészáros

Com a finalidade de contextualizar o objeto de estudo desta tese, qual seja a UEG em seu formato multicampi, há que se considerar o macro contexto e o momento histórico de sua criação e do seu desenvolvimento, os movimentos de expansão da rede e suas consequências para a democratização da oferta e da qualidade dos cursos.

2.1 Características da expansão da educação superior contemporânea e suas implicações para a política educacional

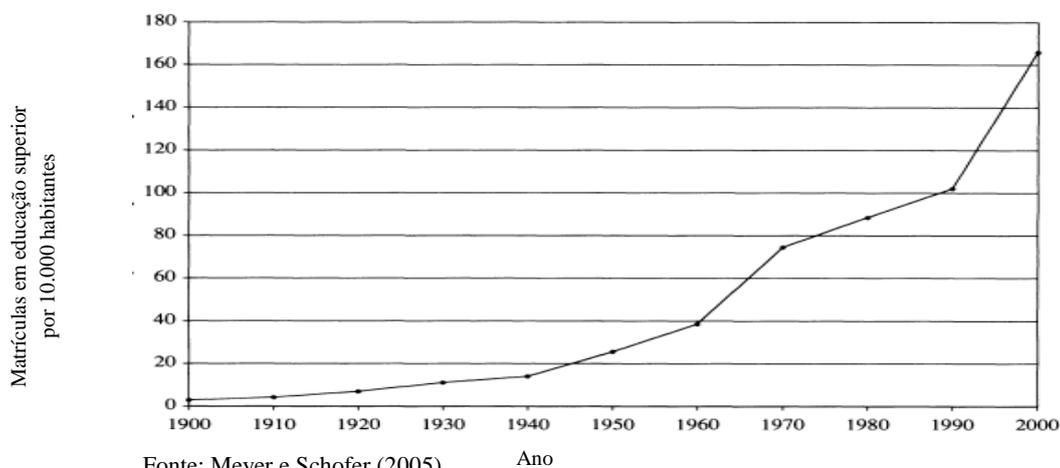
O fenômeno da expansão da matrícula em educação superior, apesar de se apresentar diferentemente em cada país ou região, é descrito em termos quantitativos por Schofer e Meyer (2005), como apresentando crescimento já a partir de 1940 e com maior intensificação a partir do século XX.

Esses dados e tendências identificados pelos autores, conforme apresentados no Gráfico 2, são confirmados por Carnoy (2016), que atualizou os dados até 2010, além de separar a matrícula por países desenvolvidos e os de economia emergente. Indica um crescimento linear até os idos de 1940, e um crescimento exponencial a partir da Segunda Guerra Mundial nos países de economia industrializada.

Segundo Carnoy (2016), em 1940, a matrícula na educação superior na França, Alemanha, Itália, Suécia e Reino Unido gravitava em torno de 157 alunos para cada 100 mil habitantes; nos Estados Unidos, eram 92/100 mil; na URSS/Rússia, eram 430/100mil; no Brasil, não passavam de 43/100 mil.

Ainda com Carnoy, em 2010 os números estavam assim: França, Alemanha, Itália, Suécia e Reino Unido, em média, com 3791 matrículas por 100 mil habitantes; os Estados Unidos estavam com 6673 e, o Brasil, com 3421 alunos matriculados em cada 100 mil habitantes.

Gráfico 2 – Expansão da matrícula em educação superior mundial, 1900 a 2000



Se o número de matriculados em educação superior brasileira evoluiu tanto e, atualmente, não está muito atrás da média europeia, a expansão da matrícula se deu notadamente em instituições brasileiras privadas e/ou confessionais, que conhecidamente oferecem um ensino com pouca relação com a produção da ciência ou com o ensino universitário propriamente dito. Vide Tabela 1.

Tabela 1 - Matrícula de nível terciário por 100.000 habitantes: França, Alemanha, Reino Unido, Estados Unidos, Rússia/URSS e Brasil

País	1920	1945	1960	1985	2010
França	125	308	595	2318	3525
Alemanha	198	n.d.*	499	2540	3179
Reino Unido	134	137	382	1824	3969
Estados Unidos	564	1495	1983	5118	6673
Rússia/URSS	n.d.*	n.d.*	1240	n.d.*	6599
Brasil	39	58	135	10040	3421

n.d.: dado não disponível

Fonte: Coletado por Carnoy (2016), nas bases estatísticas dos países citados. Os dados de 2010 foram coletados junto à Unesco

Carnoy (2016), em sua análise das forças que interferem no desenvolvimento da educação superior, entende o Estado nacional no centro de quatro fatores de influência:

a) o nível de retorno econômico para os indivíduos que investem em educação superior;

b) o entendimento da população, que enxerga na educação superior fator de mobilidade social e sucesso econômico;

c) a pressão das elites políticas/econômicas no contexto de uma concepção globalizada de qualidade da educação superior;

d) pressões heterogêneas de atores cujos interesses são moldados pelas interpretações anteriores do sistema de educação superior.

Como contribuição à reflexão acerca das pressões por aumento de vagas na educação superior, Schofer e Meyer (2005), analisando a base de dados da UNESCO sobre a matrícula da educação superior em diferentes regiões do planeta, indicam que, no início do século XX, havia apenas quinhentas mil matrículas, o que representava cerca de 1% da população em idade adequada para aquele nível de educação. Já em 1975, as matrículas somavam quase 40 milhões e, em 1995, superaram a casa dos 80 milhões de pessoas, ou seja, dobraram de tamanho em um período de 20 anos.

Os dados levantados pela UNESCO (1999) indicam que, no período de 1980 a 1995, praticamente todos os países experimentaram taxas de crescimento substanciais quanto ao número de estudantes da educação superior. Destaque para as regiões menos desenvolvidas – tais como a África Subsaariana e a Ásia Oriental –, em que esse crescimento se deu de forma mais intensa, com taxa de crescimento maior que 100%. Em 2000, o número de estudantes passou para 100 milhões, algo em torno de 20% da população em idade entre 18 a 24 anos, havendo em alguns países de maior desenvolvimento econômico e social expectativa de universalização daquele nível de educação em mais alguns anos.

Porto e Régnier (2003) analisam que a expansão da demanda por educação superior tem forte correlação com o crescimento no número de formandos do ensino secundário e, com base nos números do Banco Mundial, também é resultante da necessidade de aquisição de competências essenciais para enfrentar um mercado de trabalho e cada vez mais seletivo e excludente, trazendo de volta para os bancos escolares também uma população adulta e, por último, no campo cultural, o crescimento dos anseios e expectativa de jovens que tentam prosseguir seus estudos além do secundário.

Ainda com Porto e Régnier (2003), podemos observar a emergência de instituições bastante diversificadas com vistas a atender essa demanda ou até mesmo ocupar as janelas de oportunidades criadas pelo aumento da demanda, tais como as grandes corporações lucrarem com a oferta de educação superior; os benefícios oferecidos pelo Estado às instituições; ou no caso das instituições públicas, atenderem aos interesses governamentais ao estenderem o braço do Estado para populações não atendidas pela educação superior.

Estatísticas internacionais sobre educação superior são sempre de baixa confiabilidade e muitas vezes contraditórias entre si (BRUNNER, 2007). Além de a matéria carecer de estudos multicêntricos confiáveis, com metodologias análogas, o silêncio estatístico de alguns países compromete o resultado de estudos regionais em educação superior.

O crescimento da matrícula e da demanda não ocorre de modo homogêneo entre as regiões mais desenvolvidas e aquelas com menos desenvolvimento. Segundo a UNESCO (1999), enquanto a matrícula em cursos pós-secundários em nível mundial saltou de 51 milhões, em 1980, para quase 82 milhões em 1995, ou seja, 36,5%, na América Latina e Caribe, em igual período, foi de 5 para 8 milhões, mantendo aproximadamente o mesmo ritmo de crescimento da região dos países mais desenvolvidos (UNESCO, 1999). Quando se compara, porém, o total de matrículas entre todos os países subdesenvolvidos com o total mundial, nota-se uma explosão de 16,5 milhões, em 1980, para 36,5 milhões em 1985, um crescimento de 54% em 15 anos.

Números indicados em estudo apresentado na Conferência Regional de Educación Superior, intitulado Panorama da Educação Superior na América Latina e Caribe (UNESCO, 2008), mostram que a matrícula na América Latina e Caribe, descontados os números de 11 países que não informaram suas matrículas (Antilhas Neozelandesas, Bahamas, Barbados, Equador, Guatemala, Haiti, Ilhas Cayman, Ilhas Virgens Britânicas, Jamaica, Paraguai e Trinidad e Tobago), alcançaram 17 milhões de matriculados, apenas em 2008.

Informe do Instituto de Educação Superior da América Latina e Caribe, publicado em 2006, indica, por projeção estatística, que, em 2008, teríamos um total de 18,5 milhões de matriculados na região. Caso seja mantida a concentração de 13% do total da matrícula global, a América Latina e Caribe, que em 2014 contabilizavam 22 milhões, para 2025 se projetam atualmente números em torno de 34 milhões de matriculados (UNESCO, 2014).

A Declaração da Conferência Regional de Educação Superior na América Latina e no Caribe, realizada em 2008, em Cartagena das Índias, contemplando também as Declarações de Havana, estabelece que para assegurar um significativo crescimento da cobertura educacional requerida para as próximas décadas, torna-se imprescindível que a Educação Superior gere as estruturas institucionais e as propostas acadêmicas que garantam o direito à mesma e a formação do maior número possível de pessoas competentes, destinadas a melhorar substancialmente o suporte sociocultural, técnico, científico e artístico que venham a requerer os países da região (UNESCO, 2008).

Para fins deste estudo, mais importante do que detalhar o número de matriculados na educação superior, é refletir acerca da diversificação dos formatos institucionais, dos cursos e dos graus acadêmicos oferecidos em cada país.

Os dados organizados pela UNESCO mostram um quadro de expansão de vagas, mas não explicam como os estudantes são distribuídos entre as diferentes instituições. Este questionamento tem sua importância pelo fato de que a igualdade de oportunidades tem a ver diretamente com o direito de fazer escolhas.

Vale comentar que, no caso brasileiro, o crescimento de instituições, em determinados períodos (militarismo, FHC) se fez mediante o setor privado e a diversificação institucional entre universidades, centros universitários e instituições isoladas. Cada um desses formatos implica uma qualidade diferenciada, sendo que algumas formam diretamente para o emprego, outras, notadamente as universidades públicas, se dedicam ao desenvolvimento científico. Nesse caso, cabe indagar em que medida a equidade, tal como propalada nos textos de organismos internacionais, se refere a uma expansão igualitária e democrática ou se conforma com um tipo de seleção naturalizada, segundo a condição socioeconômica e cultural do indivíduo.

Para abordar a temática da expansão e democratização da educação superior contemporânea, faz-se necessário tangenciar a questão da globalização e sua marcante tendência a aumentar a assimetria de oportunidades e de condições materiais nos diversos aspectos econômicos e sociais, marcadamente aquela observada nas oportunidades educacionais, entre elas a educação superior.

Se por um lado a globalização trouxe as possibilidades de um mundo mais desenvolvido economicamente, o aumento da longevidade e o incremento da produção de alimentos, por outro trouxe o enfraquecimento dos estados nacionais e a consequente precarização da assistência estatal voltada aos mais desvalidos, aumento da miséria, escalada da violência e do desemprego, com maior visibilidade para alguns países ainda em vias de desenvolvimento.

A educação superior assume feições estratégicas para a superação desses malefícios, ao menos nos discursos oficiais, com a possibilidade de mitigação dos efeitos assimétricos da globalização. Nesse contexto, a expansão da educação superior, nomeadamente a expansão e a interiorização da matrícula, pode parecer a solução possível para inclusão de cidadãos e redução das diferenças regionais, ainda mais considerando a possibilidade de observação do incremento da matrícula por meio de indicadores quantitativos, tão palatáveis à perspectiva econômica dominante e displicentemente confundidos com a democratização da educação superior:

Se tomarmos como referência o caso brasileiro, mesmo com crescimento da matrícula – em 1960, a Taxa de Escolarização Bruta na Educação Superior era de apenas 1% (INEP, 2004) –, o país apresentou uma grande expansão nas matrículas de graduação, de tal forma que, de 1960 a 2002, elas cresceram 37 vezes: no contexto da rede privada cresceram 59 vezes e, no da rede pública, o aumento foi de 20 vezes.

O resultado desse processo é que, se em 1960, o setor privado respondia por 44% das matrículas de graduação, em 2002 essa participação passou para 70%, e hoje está estabilizada em cerca de 75%. Isso torna o Brasil um dos países com mais elevado grau de privatização da educação superior, sendo que a participação do setor privado nas matrículas no Brasil é quase três vezes maior que a da média dos países da OCDE (PINTO, 2004).

Em 2013, a taxa de evasão nos cursos presenciais da rede privada no Brasil atingiu o índice de 27,4% e, na rede pública, 17,8%. Nos cursos EaD, no mesmo ano, o índice chegou a 29,2% na rede privada e a 25,6% na pública. Note-se que quase um terço dos estudantes que despendem de recursos financeiros para o pagamento das mensalidades na educação privada, ao se evadirem do curso, perdem os valores pagos, quando não se complicam com a cobrança jurídica das inadimplências e restrição ao crédito.

A procedência de alunos matriculados na educação superior privada é predominantemente do ensino médio público: em 2013, 69,7% eram egressos desse ensino. Por fatores multicausais, a educação superior pública, apesar dos programas de inclusão criados ultimamente, não tem acolhido suficientemente os egressos da educação básica pública.

O Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), programa do Ministério da Educação destinado a financiar a graduação na educação superior de estudantes matriculados em instituições não gratuitas, no período de 2010 a junho de 2015, acumulou 2,1 milhões de contratos, pouco mais de um terço dos 5,9 milhões de alunos das instituições privadas.

O Censo da Educação Superior de 2014 (INEP, 2015a), a propósito dessa aparente democratização contida na expansão da matrícula, traz um dado interessante: mais de 253 mil professores da educação básica estão cursando licenciaturas, todavia cerca de 60% deles estão estudando no turno noturno – o que representa uma sobrecarga pessoal e profissional – e estão matriculados em instituições particulares.

Não se trata de negar a necessidade de expansão da educação superior. Os benefícios individuais para aqueles que conseguem concluir os estudos desse nível, do

ponto de vista econômico, podem chegar a um incremento de até três vezes, em média, em relação àqueles que possuem apenas a escolarização de nível médio. Do ponto de vista social, a educação superior pode agregar enriquecimento intelectual, político e material.

A Organização Econômica para a Cooperação e Desenvolvimento (OCDE, 2007) considera que, na maioria dos países que pertencem à organização, as taxas de emprego elevam-se quando os indivíduos possuem qualificação superior. Em 25% dos países da OCDE, indivíduos com escolaridade universitária ganhavam pelo menos 50% a mais do que aqueles cuja escolaridade era secundária.

Os estudos que avaliam o efeito da educação superior sobre o trabalho e a renda nos municípios brasileiros indicam que a variação do percentual de adultos com ensino superior em 1 ponto percentual está associada ao aumento de 0,4 pontos percentuais na taxa de ocupação, ao crescimento de 0,9% dos salários e de 1,3% da renda domiciliar per capita.

Quando se diferencia entre concluintes de IES por categoria administrativa, observa-se que o ensino superior privado possui estimativas de correlação ligeiramente maiores que o público na taxa de ocupação, ao passo que o ensino superior público está correlacionado de maneira positiva muito mais fortemente ao rendimento do trabalho e à renda domiciliar per capita. Tal elemento confirma a percepção que se tem de que o currículo nas instituições privadas está mais orientado ao mundo das empresas (MENEZES-FILHO, 2016).

Em uma economia capitalista, predomina a tendência de fazer crer que uma educação tem qualidade quando propicia aos indivíduos e às empresas ganhos de eficiência e de capacidades competitivas, associando a qualidade educativa à produtividade, ao lucro, desenvolvimento com sustentabilidade, empreendedorismo, competitividade, competências profissionais apropriadas às mudanças no mundo do trabalho e na economia.

Conforme enfatizamos no capítulo anterior, Dias Sobrinho (2008), com relação à qualidade, posiciona a educação superior a partir de duas vertentes: uma orientada por critérios objetivos, universais, científicos, quantitativos e mensuráveis, atrelados às variáveis econômicas, tais como índice de desenvolvimento, cálculos do custo/benefício etc., e outra vertente, mais representativa do conjunto de autores brasileiros, que integra também elementos qualitativos, valores e atitudes éticas, inserção da universidade nas estratégias nacionais e internacionais de consolidação da democracia, respeito às identidades culturais e aos ideais de coesão dos povos.

Segundo o autor, ainda, a qualidade educacional de uma formação democrática não deve subjugar a ética à técnica e, sim, precisa constituir-se em elevação e ampliação do caudal cognitivo da sociedade e em um aprofundamento da democratização política e econômica, enfim, em consolidação da democracia. Conhecimento e formação que cumpram os requisitos universais, mas que também sejam relevantes para o contexto regional e nacional. Educação superior que realmente seja um bem público e que efetivamente desenvolva o conhecimento e a formação como bens comuns e direitos de todos. (DIAS SOBRINHO, 2010, p. 1227).

O mundo desenvolvido e o mundo em desenvolvimento progredem aceleradamente para novas formas de organizar a produção, distribuição e uso do conhecimento. Os autores (*op. cit.*) diferenciam algumas utilizações desse termo, destacando que a qualidade é um princípio relativo, pois o que é considerado qualidade pelo setor acadêmico pode conflitar com a qualidade buscada pelos governos, com aquela percebida pela sociedade ou, então, com a que corresponde às demandas do setor produtivo.

O mundo acadêmico adota, prioritariamente, indicadores e critérios quantitativos para a qualidade, tais como número de professores doutores, de publicações em revistas indexadas, de produções originais das instituições, sobretudo referentes às teorias e tecnologias inovadoras. A qualidade também é entendida como a menor distância entre o estágio em que a instituição se encontra e o seu protótipo ideal.

A sociedade, por sua vez, considerar a qualidade diretamente atrelada a fatores como a concorrência nos processos de admissão, a empregabilidade e o sucesso profissional dos seus egressos, a reputação do quadro docente, a suntuosidade das instalações, a aparente, mas nem sempre efetiva, inovação tecnológica dos laboratórios.

Estudos mercadológicos contratados por investidores da iniciativa privada em educação superior, e divulgados nas publicações especializadas desse segmento, apontaram que certas condições facilitam a escolha do egresso do ensino médio e a permanência do estudante na educação superior, tais como a localização da instituição, preço das mensalidades e tempo exigido para a integralização do currículo, concorrendo decisivamente para indicar que instituição melhor condiz com as aspirações do estudante. Tais resultados podem ser observados na publicidade adotada pelas IES do segmento privado.

Uma concepção de qualidade ligada diretamente aos referenciais do mundo da produção considera-a como resultante da correlação entre metas, objetivos e resultados, ou seja, a diferença entre o que se quer e o que se alcança. Existem referenciais ainda

mais próximos da concepção segundo a qual a educação superior é uma forma de prestação de serviços. Como, neste caso, a qualidade é determinada pelo grau de satisfação do usuário, busca-se, então, avaliar a opinião dos estudantes, empregadores e egressos.

Essa concepção é vista com muita desconfiança pelo mundo acadêmico, sobretudo por negar a educação como bem público inalienável, por considerar que o cliente da educação é o aluno e não a sociedade e, especialmente, pela inadequação de seus modelos gerenciais, cujos propósitos institucionais são difusos e não se mostram com a transparência necessária ao julgamento da comunidade acadêmica.

A qualidade, em uma perspectiva multidimensional, está intimamente ligada à missão e aos valores da instituição. São eles que indicam uma situação prospectiva ideal e fazem mover a instituição para diminuir o espaço entre sua situação atual e uma situação desejada. Trata-se de um conceito de qualidade que envolve e compromete os seus integrantes e parece não concorrer com as demais concepções, mas, sim, abarcá-las.

Não se concebe, como ideal, uma instituição em que as necessidades dos usuários ou beneficiários não estejam satisfeitas ou que lhes tenha sistematicamente frustrado as expectativas, sem deflagrar uma espécie de crise. Tampouco se considera ideal uma instituição incapaz de estabelecer e cumprir suas metas ou objetivos, ou que não se preocupe com o desempenho e a satisfação de seus egressos no campo laboral.

Em outras palavras, para além da expansão da matrícula, a democratização da educação superior se refere à ampliação do exercício mais consciente da cidadania pública na formação oferecida por ela, à produção e socialização de conhecimentos que tenham não só mérito científico, mas também valor social e formativo.

2.2 A expansão da educação superior no Brasil durante o regime militar (1964-1984)

O golpe militar de 1964 se apresentou como um dos resultados da contradição entre o econômico e o político; “contradição entre um processo socioeconômico que conduzia à internacionalização da economia brasileira e uma ideologia nacionalista da maioria da ‘classe’ política adepta do nacional-desenvolvimentismo” (SILVA JR; SGUISSARDI, 2005, p. 11), caracterizando-se por uma ruptura política que garantiria a continuidade socioeconômica por meio de “drásticas modificações nas estruturas sociais por meio de processos e métodos coercitivos, com vista em profundas transformações superestruturais” (SILVA JR; SGUISSARDI, 2005, p. 11).

Desde seus primórdios, o governo militar induziu a intensificação da produtividade com base na adoção de princípios da administração empresarial, além de favorecer a privatização educacional. A ideia era construir um sistema federal de educação superior que contribuísse para a consolidação da segunda revolução industrial, mudança premente ao país da época. As mudanças se deram na forma de decretos-lei, com o “patrocínio de diversos acordos firmados entre o MEC e a *United States Agency for International Development (USAID)*” (SILVA JR; SGUISSARDI, 2005).

A partir de 1968, o governo insistia em afirmar a escassez de recursos financeiros, o que, em um momento posterior, justificou a evocação da situação de “complementaridade” da rede privada na ampliação do sistema. Paralelamente, as universidades federais receberam recursos financeiros que lhes possibilitaram a edificação de novos campi universitários e a construção de laboratórios, a institucionalização da carreira docente. Foi o que Martins (2009) chamou de um modelo duplamente seletivo de universidade federal:

No plano social, suas vagas passariam a ser ocupadas por um grupo restrito de estudantes oriundo das classes mais abastadas; no plano acadêmico, procurava-se concretizar um elevado padrão de qualidade acadêmica, fundado na associação entre ensino e pesquisa, no interior do qual a pós-graduação exerceria um papel central (MARTINS, 2009, p. 21).

A despeito da implantação dessa proposta, durante a expansão massificada das universidades públicas, no período de 1967 a 1980, as matrículas nelas passaram de 88 mil para aproximadamente 500 mil, um crescimento da ordem de 453%.

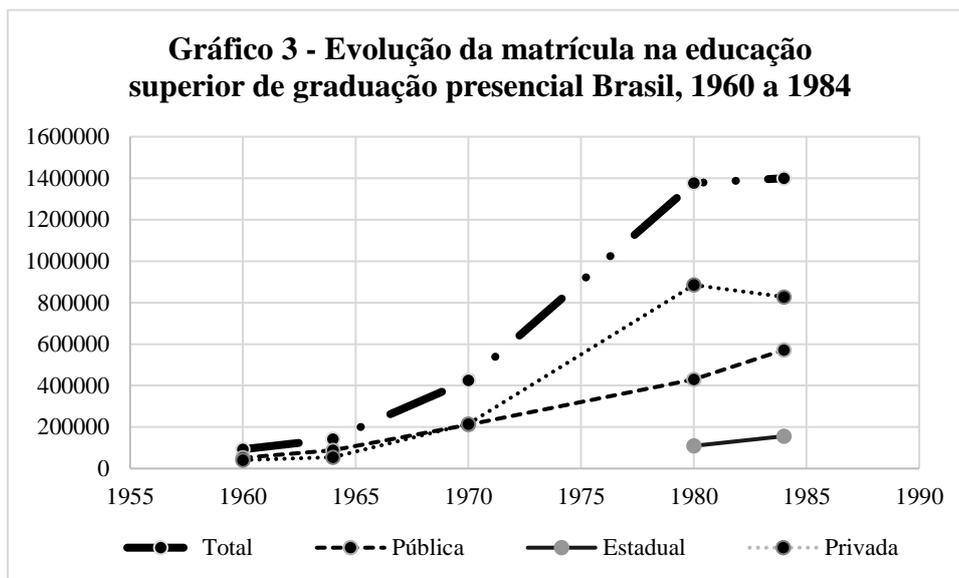
Se, por um lado, houve a expansão da matrícula – o que poderia ser interpretado como democratização do acesso à educação superior –, indubitavelmente a expansão se deu de modo proeminentemente elitizado, atraindo e fixando apenas as camadas mais abastadas da sociedade, marcadamente favorecidas pelo tipo de processo seletivo adotado, o famigerado vestibular universal, sem cotas ou ponderações dos resultados que favorecem o acesso das camadas populares. Eram os desiguais concorrendo, como se fossem iguais entre si, às novas vagas da educação superior.

No setor privado, no período compreendido entre 1965 e 1980, as matrículas do saltaram de 142 mil para 885 mil, passando de 44% do total das matrículas para 64% nesse período.

Em sua fase inicial, ou seja, desde o final dos anos de 1960 até a década de 1970, a expansão do setor privado laico ocorreu basicamente por meio da proliferação de

estabelecimentos isolados de pequeno porte. A partir da segunda metade da década de 1970, o processo de organização institucional do setor privado sofreu uma transformação gradual, favorecido a partir da Constituição de 1988, pela autonomia para criação, fechamento de cursos e remanejamento das vagas (MARTINS, 2009, p. 24).

O Gráfico 3 denota a evolução da matrícula no período imediatamente anterior ao governo militar até 1984, bem como sua evolução segundo a natureza administrativa com base nas informações oferecidas pelo MEC/Inep. As informações sobre a matrícula nas universidades estaduais brasileiras só estão disponíveis a partir de 1980.



Fonte: MEC/INEP, 2015a

No final da década de 1970, instala-se efetivamente uma crise econômica derivada do problema energético, arruinando a capacidade política e gestora do Estado (FONSECA; FERREIRA, 2011). A desaceleração do ritmo de crescimento econômico desaguou em uma recessão e aceleração inflacionária no país, atrofiando insidiosamente os mecanismos estatais de decisão e sustentação de políticas de longo prazo, atingindo também o projeto de uma educação superior pujante.

A crise econômica, mantida até a década de 1980, desencadeou um quadro inflacionário sem precedente e provocou aumento das taxas de desemprego. Seguiu-se a desaceleração da expansão da educação superior sob críticas severas dirigidas à qualidade do ensino privado, inclusive, por parte de várias associações profissionais. As instituições privadas experimentaram o peso da recessão econômica na retração da matrícula que, entre 1980 e 1985, encolheu de 885 mil para 811 mil matriculados.

Naquele momento, a mobilização social já se fazia presente por meio de associações de alunos e docentes, bem como por meio das associações de profissionais

que, com a privatização da oferta da educação, faziam crescer as preocupações com a qualidade dos egressos. As instituições públicas, no período, passaram a se instalar modestamente em áreas geográficas de menor interesse econômico para a rede privada, preenchendo alguns “vazios” presentes no território nacional. Houve também a adoção de medidas suspensivas de criação de novos cursos nos estabelecimentos existentes.

As reformas educacionais, a partir do final da década de 1980, tiveram, como pano de fundo, as mudanças econômicas impostas pela globalização, exigindo maior eficiência e produtividade dos trabalhadores, a fim de que eles se adaptassem mais facilmente às exigências do mercado. As reformas apresentaram um objetivo político bem definido, que envolvia a estrutura administrativa e pedagógica das instituições, a formação de professores, o currículo, os referenciais teóricos a serem adotados, enfim, tudo o que pudesse estar relacionado com o processo de ensino-aprendizagem (MAUÉS, 2003).

A partir da segunda metade da década de 1980 até a década de 1990, houve uma forte expansão da matrícula, sobretudo na educação superior não universitária e privada, que começa a praticar uma concorrência entre si, mudando a maneira de gerenciar essas instituições. As instituições foram classificadas pela Lei de Diretrizes Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996) em universidades, centros universitários, centros de educação tecnológica, faculdades associadas, faculdades, institutos e escolas superiores.

No período compreendido entre 1980 a 1998, na esteira do “novo Estado”, as universidades públicas brasileiras passaram por intenso processo de sucateamento de suas instalações, de precarização das condições de trabalho dos docentes, com prejuízo das atividades de pesquisa e uma certa letargia no processo de expansão da matrícula.

E notória a diferença entre o crescimento das instituições federais – que iniciaram os anos 80 com 56 universidades e dezoito anos depois eram 57 – com as instituições estaduais, que, de 53 em 1980, passaram a 74, evidenciando um aumento de quase 40%. Uma das hipóteses para esse fenômeno seria a falta de alinhamento entre as lideranças políticas de alguns estados com o Governo Federal no período compreendido entre o fim dos governadores indicados (biônicos) e a adoção do pluripartidarismo no Brasil.

2.3 Expansão da educação superior em tempos de Reforma do Estado: as ideias neoliberais preceituando a política educacional

Retomando a ideia apresentada no capítulo 1, em que pairava a prescrição do Banco Mundial de prioridade para a educação básica, com prejuízo para o nível superior,

e sugeria o crescimento da matrícula por meio da iniciativa privada, como forma de sustentação fiscal dos países. Mediante uma nova modalidade de empréstimos (*sector loans*) o Banco Mundial contingenciava a concessão de créditos a determinadas “condicionalidades”, ou condições prévias, que o país deveria cumprir sob pena de receber sanções econômicas (FONSECA, 1998). Entre aquelas exigências, incluíam-se os gastos sociais, a exemplo da educação, condicionando-os aos indicadores de eficácia/eficiência que expressariam a taxa de retorno dos financiamentos realizados pelo Banco.

A política para a educação superior deveria acompanhar a reforma administrativa em busca de uma administração mais racional dos recursos e aumentar as matrículas, sem incremento das despesas. Ficou condicionado o montante de verbas à avaliação de desempenho, levando em conta, especialmente, o número de estudantes efetivamente formados, as pesquisas realizadas e os serviços prestados.

Para se ter uma ideia de como a educação superior brasileira esteve organizada no período, chama a atenção que o crescimento do número total de instituições cresceu 78% entre 1990 e 2002, rompendo a tendência de manutenção dos anos anteriores – de 1980 a 1989 foi de apenas 10% –. Todavia, o crescimento se deu com forte expansão da rede privada. Em 1990, havia 696 instituições privadas, em 2002 o número saltou para 1442, ou seja, um crescimento de 107%, passando a representar 88% do total da rede de instituições brasileiras de educação superior, quando, em 1990, a proporção era de 76%.

Mesmo sem o aumento significativo de novas instituições públicas, a matrícula no mesmo período (1980 a 1998) ainda cresceu 29% nas federais e 44% nas instituições estaduais. Para as instituições federais, significa dizer que houve uma ampliação das vagas oferecidas nas instituições já existentes. A série histórica do Censo da Educação Superior, a partir de 1995, indica um crescimento no número de cursos, o que resultaria no crescimento da matrícula.

As Tabelas 2 e 3, construídas com base nos dados publicados nos Censo da Educação Superior pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP), ilustram como se deu a evolução histórica da expansão da educação superior tendo como referência o número de instituições e matrículas, tomando por base a natureza administrativa das instituições.

Tabela 2 – Evolução do número de instituições de educação superior por dependência administrativa no Brasil, 1980 a 2002

Ano	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
1980	882	56	53	91	682
1981	876	52	78	129	617
1982	873	53	80	126	614
1983	861	53	79	114	615
1984	847	53	74	111	609
1985	859	53	75	105	626
1986	855	53	90	120	592
1987	853	54	83	103	613
1988	871	54	87	92	638
1989	902	54	84	82	682
1990	918	55	83	84	696
1991	893	56	83	84	671
1992	893	57	82	88	666
1993	873	57	77	87	652
1994	851	57	73	88	633
1995	894	57	76	77	684
1996	922	57	74	80	711
1997	900	56	74	81	689
1998	973	57	74	78	764
1999	1097	60	72	60	905
2000	1180	61	61	54	1004
2001	1391	67	63	53	1208
2002	1637	73	65	57	1442

Fonte: MEC/INEP, 2015a

A matrícula que, entre 1980 e 1989, vinha apresentando um crescimento de 11% no intervalo, e uma proporção, em 1989, de 60% em instituições privadas, a partir de 1990 até 2002 apresentou o robusto crescimento de 126%, porém com incremento da matrícula privada em 153% no mesmo período.

As universidades públicas estariam sujeitas a um regime jurídico especial – jamais regulamentado –, prometendo mais flexibilidade na organização do quadro de pessoal docente e administrativo, leia-se precarização das condições de trabalho docente e maior liberdade para os usos dos recursos financeiros (CUNHA, 2003).

Podemos destacar, como mudança no período, o lançamento da versão embrionária do Exame Nacional de Curso, chamado vulgarmente de Provão, que, de acordo com o discurso oficial, buscava estabelecer um padrão de qualidade do ensino médio referido à norma, o que significa que os cursos tiveram uma classificação relativa, obtida através da comparação do desempenho médio de seus alunos com o desempenho médio dos demais cursos no mesmo campo de conhecimento. Desse modo, cursos recebiam nota máxima na escala caso estivessem com notas acima dos demais, não importando qual era essa nota. Como consequência mediata, estava aberta a possibilidade de reduzir os custos de seleção dos candidatos aos cursos superiores.

Tabela 3 - Evolução da matrícula de graduação por dependência administrativa no Brasil, 1980 a 2002

Ano	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
1980	1.377.286	316.715	109.252	66.265	885.054
1981	1.386.792	313.217	129.659	92.934	850.982
1982	1.407.987	316.940	134.901	96.547	859.599
1983	1.438.992	340.118	147.197	89.374	862.303
1984	1.399.539	326.199	156.013	89.667	827.660
1985	1.367.609	326.522	146.816	83.342	810.929
1986	1.418.196	325.734	153.789	98.109	840.564
1987	1.470.555	329.423	168.039	87.503	885.590
1988	1.503.560	317.831	190.736	76.784	918.209
1989	1.518.904	315.283	193.697	75.434	934.490
1990	1.540.080	308.867	194.417	75.341	961.455
1991	1.565.056	320.135	202.315	83.286	959.320
1992	1.535.788	325.884	210.133	93.645	906.126
1993	1.594.668	344.387	216.535	92.594	941.152
1994	1.661.034	363.543	231.936	94.971	970.584
1995	1.759.703	367.531	239.215	93.794	1.059.163
1996	1.868.529	388.987	243.101	103.339	1.133.102
1997	1.945.615	395.833	253.678	109.671	1.186.433
1998	2.125.958	408.640	274.934	121.155	1.321.229
1999	2.369.945	442.562	302.380	87.080	1.537.923
2000	2.694.245	482.750	332.104	72.172	1.807.219
2001	3.030.754	502.960	357.015	79.250	2.091.529
2002	3.479.913	531.674	415.569	104.452	2.428.258

Fonte: MEC/INEP, 2015a

Também foi regulamentada a participação docente nas colegiaturas previstas na LDB – em que pese a reivindicação pelo voto paritário de muitas organizações sociais – e a reestruturação do Conselho Nacional de Educação, cuja reformulação contemplou a indicação de representantes por associações de cunho acadêmico-científicas relevantes para a educação brasileira, que são mais especificamente de interesse ao objeto desta tese, e facultou a delegação de avaliações e credenciamentos das instituições estaduais e municipais aos Conselhos Estaduais de Educação, o que impactou fortemente a UEG, como pretendemos demonstrar mais adiante.

2.4 A educação superior brasileira na década de 2003 a 2014: expansão e inclusão social

Durante o período compreendido entre o ano de 2003 a 2010, sob a gestão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, pode ser notada uma expansão da rede federal de universidades, com foco na inclusão social e no atendimento do interior do país, ao invés das capitais, como historicamente se deu a instalação das instituições universitárias no Brasil.

Foram criadas e instaladas, nesse período, sob a gestão Ministro Fernando Haddad,¹⁴ universidades federais, e a inclusão educacional ficou evidente no Plano Plurianual (PPA 2008-2011), cujo título foi “Desenvolvimento com inclusão social e educação com qualidade”. O governo federal se comprometendo a fortalecer a educação superior com a finalidade de democratizar o acesso a esse nível de educação (BRASIL, 2007).

Pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, que institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), uma das ações que integram o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), a expansão da educação superior na esfera federal se deu no âmbito do Reuni, tendo como principal objetivo ampliar o acesso e a permanência na educação superior (BRASIL, 2007).

O Programa Reuni prevê uma série de medidas para retomar o crescimento da educação no superior público federal, criando condições para que as universidades federais promovam a expansão física, acadêmica e pedagógica da rede federal de educação superior, contemplado em ações que oportunizem o aumento de vagas nos cursos de graduação, a ampliação da oferta de cursos noturnos, a promoção de inovações pedagógicas e o combate à evasão, entre outras metas que têm o propósito de diminuir as desigualdades sociais no país.

Além do Reuni, Rosa (2015)¹³ elaborou uma coletânea de outros programas, projetos e ações propostos e desenvolvidos no governo de Luís Inácio Lula da Silva, no âmbito da educação superior, ampliando o acesso e a permanência de grupos historicamente excluídos desse nível de educação:

a) Programa Universidade para Todos (PROUNI), criado pela Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, concede bolsas de estudo integrais e parciais de 50% em instituições privadas de educação superior, em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, a estudantes brasileiros sem diploma de nível superior, possibilitando o ingresso de estudantes de baixa renda em cursos de alta demanda;

b) Programa de Acessibilidade na Educação Superior, exigindo ações que garantem o acesso pleno de pessoas com deficiência às IFES, eliminando barreiras pedagógicas, arquitetônicas e de comunicação;

c) ampliação do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES);

¹³ ROSA, A. A. da. **A implementação das cotas raciais e sociais na UFGD e sua contribuição para a política de ações afirmativas** (2012-2014). Dissertação (Mestrado) Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal da Grande Dourados. 2015.

d) oferta de cursos de Licenciatura em Educação do Campo (PROCAMPO) visando apoiar a formação inicial de professores em exercício na educação do campo e quilombola;

e) criação do Programa de Apoio à Formação Superior e Licenciaturas Indígenas (PROLIND);

f) implantação do Sistema de Seleção Unificada (SISU), mecanismo por meio do qual são selecionados alunos pela utilização dos resultados obtidos pelos estudantes no Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM;

g) criação da Universidade Aberta do Brasil (UAB): oferece cursos de nível superior para camadas da população que têm dificuldade de acesso à formação universitária, por meio do uso da metodologia da educação à distância;

h) criação do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES): visa atender prioritariamente estudantes oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar per capita de até um salário mínimo e meio;

i) criação do Programa Nacional de Assistência Estudantil para as instituições de educação superior, públicas estaduais (PNAEST): visa fomentar a permanência de estudantes nas universidades públicas estaduais que efetuaram adesão ao Sisu;

j) criação do Programa Integrado de Ações Afirmativas para Negros (BRASILAFROATITUDE), realizado em dez universidades que possuíam Programa de Ação Afirmativa para negros: teve como finalidade fomentar a participação e a mobilização dos estudantes sob regime de cotas das universidades públicas na luta contra AIDS e o racismo;

k) Programa de Ações Afirmativas para a População Negra – UNIAFRO: teve como objetivo apoiar as instituições públicas de educação superior no incremento de atividades de ensino, pesquisa e extensão destinadas à população negra.

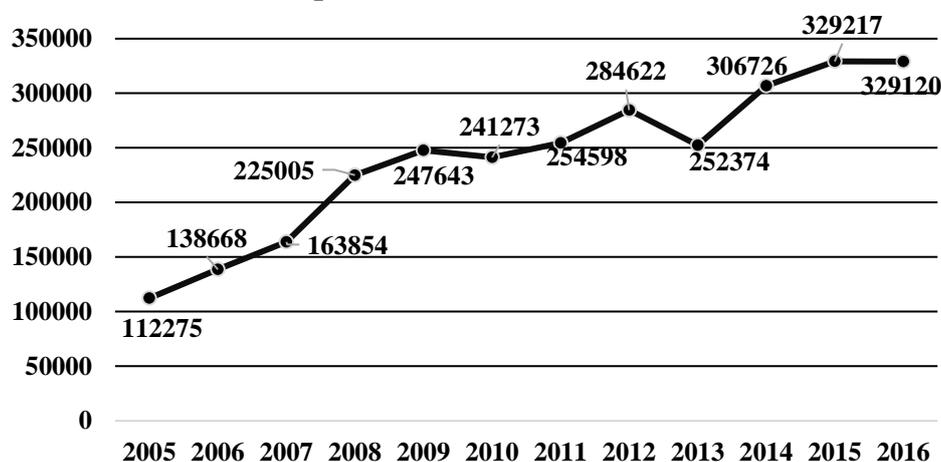
Talvez mereça destaque, entre as políticas de inclusão no período, o ProUni, pelos seus impactos na vertiginosa expansão da matrícula na rede privada com bolsa de origem nos recursos públicos para alunos com baixa renda, conforme se pode verificar no Gráfico 4.

Destaque-se o fato de que, no ano de criação do ProUni, 112.275 bolsas foram concedidas, em curva ascendente, praticamente em todo o período de vigência do programa, chegando a 329.120, ou seja, um crescimento de 193% no número de bolsas concedidas.

O ProUni aportava recursos para as instituições privadas de educação superior por meio de isenções fiscais, o que suscitou críticas em meio à sociedade e às organizações

sociais. Este aporte ocorria sem a devida preocupação com a qualidade de educação oferecida.

Gráfico 4 - Evolução do número de bolsas concedidas pelo ProUni, 2005 a 2016



Fonte: MEC/Sispruni 2005-2016

A expansão da educação superior pode ser notada no volume total de matrículas nas federais, que aumentou 90,1%, uma taxa média de crescimento de matrículas nas universidades federais, no mesmo período, de 11% ao ano e mais de 100 novos campi, que possibilitaram a ampliação de vagas e a criação de novos cursos de graduação. O número de municípios atendidos pelas universidades passou de 114, em 2003, para 237, até o final de 2011. Note-se que o modelo multicampi ganha grande força no período nas IFES.

Em 2008, no Governo Lula, a dívida com o Fundo Monetário Internacional foi amortizada, diminuindo a influência direta do Banco Mundial sobre as políticas educacionais, todavia, grande parte da agenda liberal já estava instalada por força da reforma do Estado de 1995, que ainda faz sentir seus efeitos materializados em uma gigantesca rede privada de educação superior regida pela lógica empresarial de remunerar seus investimentos e seus desdobramentos sobre a precarização da qualidade, o aligeiramento dos cursos, vulgarização da educação não presencial, graves prejuízos na produção da pesquisa como agente formativo emancipador da aprendizagem do sujeito.

Os dados publicados pelo INEP indicam a distribuição no Brasil, em 2014, do total das matrículas em cursos de graduação presenciais e não presenciais separados por categoria administrativa, conforme Tabela 4.

Tabela 4 – Matrículas em educação superior no Brasil em 2014, segundo a categoria administrativa

			Total de matrículas	% do total
Brasil	IES Pública		7.828.013,00	
		IES Federal	1.961.002,00	25%
		IES Estadual	1.180.068,00	15%
		IES Municipal	615.849,00	8%
	IES Privada	165.085,00	2%	
			5.867.011,00	75%

Fonte: MEC/INEP 2015b

As universidades estaduais apresentam algum protagonismo no sistema brasileiro de educação superior público. Em 2014, segundo o Censo da Educação Superior do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, (INEP, 2015b), o Brasil apresentava 7.828.013 alunos matriculados na educação superior, dos quais 1.961.002 – cerca de 25% – estavam matriculados nas instituições públicas.

Dentre os matriculados em IES públicas, se considerado o total de matrículas no Brasil, o sistema estadual representa 8% dessas matrículas, mas se considerarmos apenas as matrículas na rede pública de educação superior, as instituições estaduais representam mais de 31% do total, conforme Tabela 5.

Tabela 5 – Matrículas em instituições universitárias no Brasil, 2014

		Matrículas em Instituições universitárias		
Brasil	Total	4167059		
	IES Pública	IES Federal	1678706	24%
		IES Estadual	1046467	13%
		IES Municipal	546086	16%
			86153	2%
	IES Privada	2488353	60%	

Fonte: MEC/INEP 2015b

Na Tabela 6, encontramos dados que indicam a existência de cerca de 1,7 milhões de matriculados em instituições universitárias públicas, dos quais 546 mil em universidades públicas estaduais, e mais de 546 mil estudantes, cerca de 16%, de todos os alunos matriculados em instituição universitária.

O Brasil apresentava em 2014 cerca de 2.368 instituições de educação superior, das quais apenas 195 (8%) são universitárias, das quais de 111 são públicas. As universidades estaduais perfazem um total de 38 instituições, representando 35% das instituições públicas brasileiras. Quanto à presença nas capitais ou nas cidades do interior, as IES estão em maior número no interior (64%). As instituições federais de

educação superior (IFES) estão equilibradamente presentes nas capitais e no interior, e as instituições estaduais universitárias apresentam ligeira predominância no interior (55%), como indicam os dados do Censo da Educação Superior em 2014 (INEP, 2015b).

Tabela 6 – Distribuição das instituições universitárias brasileiras entre capital e interior e categoria administrativa, 2014

	Total de instituições	Capital	%	Interior	%
Brasil	2368	845	(36)	1523	(64)
Universidades	195	86	(44)	109	(56)
Federal	63	31	(49)	32	(51)
Estadual	38	17	(45)	21	(55)
Municipal	10	0	(0)	10	(100)
Privada	84	38	(45)	46	(55)

Fonte: MEC/INEP 2015b

Cabe aqui uma brevíssima digressão para tratar da questão da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão no âmbito da história da educação superior brasileira, sobretudo por se tratar de um importante diferencial imagético entre as instituições universitárias e não universitárias.

A questão parece ganhar corpo em 1968, diante da criação do Grupo de Trabalho da Reforma Universitária (GTRU) para revisar a legislação e dar andamento jurídico às propostas de reforma (MENEGHEL, 2001).

A Reforma proposta pelo GTRU, grosso modo, propôs: a) a extinção da cátedra; b) estabelecimento do regime de dedicação exclusiva; c) carreira docente elaborada segundo os graus e títulos acadêmicos; e) departamento como unidade administrativa; f) fim da justaposição de escolas para formação com as universidades; g) diversificação de carreiras; h) sistema de crédito e a indissociabilidade ensino e pesquisa em todas as instituições.

Buscando conexão com os primados de seu tempo, a Reforma atribuiu à universidade certo protagonismo na construção de um país desenvolvido e tecnologicamente autônomo, como imperativo da sua industrialização e desenvolvimento da ciência e da tecnologia.

O produto dessa Reforma pode ser sentido dez anos depois, no que tange à expansão da matrícula no setor privado e na modernização das instituições públicas com a implementação da pesquisa e da pós-graduação, em que pese a ênfase nas áreas consideradas prioritárias pelos governos de então. O sistema brasileiro já se mostrava

repleto e heterogeneidades, no qual centros de excelência conviviam com universidades marcadas exclusivamente pelas atividades de ensino.

Diferentemente do país inspirador da Reforma, os Estados Unidos da América, que encontravam sinergia dos grandes laboratórios de pesquisa com a iniciativa privada, no Brasil a ciência não encontrou os investidores necessários, pelo fato de os investimentos financeiros serem considerados onerosos e lentos quanto ao seu retorno; a ciência e os laboratórios, além de dispendiosos, seriam inadequados ao Estado de um país periférico.

Outro marco na questão da indissociabilidade entre o ensino, a pesquisa e a extensão pode ser encontrado na criação infrutífera do Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU), em 1983, em um contexto de crise fiscal, inflação desgovernada e antagonismo ante a abertura política.

Como herança desses dois momentos, o Brasil, no contexto da Nova República, define-se por retomar as discussões sobre a educação superior e suas instituições, ambiente em que nasce o Grupo Executivo de Reformulação da Educação Superior (GERES).

Ganham força questões tais como a autonomia orçamentária e a avaliação para controlar o desempenho das instituições, condicionantes para atribuição do *status* universitário e autonomia, modo de diminuir a participação do Estado nos custos e investimentos, além de induzir o controle de gastos.

Ainda que, na década 1990, a indissociabilidade se mostrasse não mais que um tratado de intenções, surge o Programa de Avaliação da Universidade Brasileira (PAIUB), prometendo uma ação de retomada de um projeto de universidade, desta vez pela própria universidade, valendo-se da avaliação como um processo iluminativo da autoanálise e proposições. A indissociabilidade era considerada como um azimute institucional bastante avançado.

Para as universidades, a LDB de 1996 exigiu o cumprimento de requisitos referentes ao corpo docente (art. 52, II e III) e à produção intelectual institucionalizada mediante o estudo sistemático dos temas e problemas mais relevantes, tanto do ponto de vista científico e cultural, quanto regional e nacional (art. 52, I).

Para fins de regulamentar o art. 52 da LDB, o CNE estabeleceu, na Resolução CNE/CES nº 2, de 7 de abril de 1998, indicadores para comprovar a produção intelectual institucionalizada, para fins de credenciamento, nos termos do Art. 46 [e] do Art. 52, inciso I, da Lei nº 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996:

Art. 2º A produção intelectual institucionalizada será comprovada:

a) por três cursos ou programas de pós-graduação *stricto sensu*, avaliados positivamente pela CAPES e/ou

b) pela realização sistemática de pesquisas que envolvam:

I - pelo menos 15% do corpo docente;

II - pelo menos metade dos doutores;

III - pelo menos três grupos definidos com linhas de pesquisa explicitadas.

§ 1º No caso da alínea “b” do presente artigo, a produção intelectual institucionalizada será comprovada por intermédio dos seguintes indicadores:

I - participação dos docentes da instituição em congressos, exposições, reuniões científicas nacionais ou internacionais, e, especialmente, nos congressos nacionais da respectiva área com apresentação de trabalhos registrada nos respectivos anais;

II - publicação dos resultados dos trabalhos de investigação em livros ou revistas indexadas ou que tenham conselho editorial externo composto por especialistas reconhecidos na área;

III - desenvolvimento de intercâmbio institucional sistemático através da participação de seus docentes em cursos de pós-graduação, troca de professores visitantes ou envolvimento em pesquisas interinstitucionais;

IV - desenvolvimento de programas de iniciação científica, envolvendo estudantes dos cursos de graduação correspondentes às temáticas investigadas.

A indissociabilidade deixa de ser o diferencial entre as instituições universitárias para, gradativamente, assumir o entendimento de que deveria estabelecer um padrão de qualidade que distinguisse as universidades das outras instituições não universitárias, ao publicar, em 20/10/2008, a Portaria MEC nº 1.264, de 17/10/2008 (BRASIL, 2016).

Atualmente, considera-se satisfatório o funcionamento de pelo menos dois programas de doutorado e quatro programas de mestrado, todos reconhecidos e com avaliação positiva pelas instâncias competentes.

Espera-se ainda a qualidade do ensino de graduação, dos programas de investigação científica, dos programas de extensão, a atuação cultural, da infraestrutura – com destaque para a biblioteca e o desempenho na avaliação institucional externa. Para fins de credenciamento e recredenciamento das universidades, o CNE exige as condições anteriores, o Plano de Desenvolvimento Institucional e o Plano de Carreira Docente, bem como estatuto e regimento compatíveis com uma proposta de universidade (BRASIL, 2010).

2.5 A expansão da educação superior estadual no Brasil

Entre os aspectos a serem considerados para se compreender a expansão da educação superior estadual, também está o fato de que a rede federal de instituições de

educação superior, já instalada, era insuficiente para o atendimento das crescentes demandas por aquele nível de educação. Sua distribuição é desigual entre as Unidades da Federação e sua localização é predominantemente metropolitana, sendo, pois, as instituições quase sempre instaladas nas capitais. Esse crescimento das instituições estaduais de educação superior merece atenção pela importância na ampliação e interiorização da matrícula.

Os números delineiam o papel das instituições estaduais no sistema brasileiro de educação superior, ou seja, a sua interiorização, quando se analisa o número de cursos de graduação presencial segundo sua localização entre as capitais e o interior. As universidades federais totalizam 4672 cursos, dos quais 2494 (53%) estão no interior. As universidades estaduais apresentam 3230 cursos, dos quais 2666 (82%) estão no interior.

Ainda na linha de diferenciação do papel das instituições públicas estaduais, o Censo de 2014 (INEP, 2015b) indica que a proporção de matriculados no turno noturno dos cursos de graduação presencial demonstra que, ao passo que nas instituições universitárias federais apenas 28% dos alunos estudam em cursos exclusivamente noturnos, nas instituições universitárias estaduais esse número sobe para 40%, provavelmente atendendo a uma população maior de alunos trabalhadores.

Estudar as universidades estaduais multicampi faz com que se verifique certa relação com a história das universidades estaduais, uma vez que, em uma primeira análise, a característica de terem sido originadas pela fusão das faculdades e institutos de educação superior isolados, aparentemente, é um elemento comum a quase todas elas, com exceção das mais recentes.

A título de ilustração, indicamos instituições tais como a Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP), a Universidade Estadual de Maringá (UEM), a Universidade do Estado da Bahia (UNEB), a Universidade do Estado de Mato Grosso (UNEMAT), a Universidade Estadual de Minas Gerais (UEMG), a Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), a Universidade Estadual de Santa Catarina Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), entre outras, que foram criadas a partir da fusão de faculdades isoladas ou por agregação de faculdades às universidades. Tal elemento nos remete a uma provável ausência de planejamento global prévio, no sentido de se saber onde e com que cursos essas instituições começaram suas atividades.

O estudo conduzido por Sampaio, Balbachesky e Peñaloza (1998), pelo Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo, evidenciou que a implantação de universidades estaduais é uma forma de ocupação territorial e de oferta da

educação superior. Tem sido assumida pelos Estados, quase sempre em resposta à ausência da União (FIALHO, 2004).

O referido estudo propõe também a divisão da história das universidades estaduais em períodos: o primeiro engloba sua criação, que vai de 1912 a meados de 1940, com a criação da Universidade do Paraná; o segundo período compreende as décadas de 1940 a 1960, sendo marcado pela diminuição das instituições estaduais a partir das federalizações das instituições criadas no período anterior; e o terceiro e atual período foi iniciado a partir da década de 1980 e intensificado nos anos 90.

O período iniciado nos anos de 1980 foi marcado pela expansão, quando o número de 9 instituições universitárias estaduais, existentes até 1980, saltou para mais de 18 no ano da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9394/1996), registrando um crescimento exponencial, menor apenas do que o verificado no setor privado, que teve uma variação de 220% (INEP, 2000). Essa ampliação também ocorreu no número de vagas oferecidas, passando de 22.731, em 1980, para 50.483 (um aumento de 122%), em 1996.

2.6 Formatos adotados na expansão das instituições estaduais de educação superior e suas implicações para a autonomia institucional

Estudar as universidades estaduais multicampi coincide, como já afirmei, com a história das universidades estaduais, uma vez que, em uma primeira análise, elas possuem como elemento comum a característica de terem sido originadas da fusão de institutos e faculdades de educação superior isolados em diferentes cidades.

A história da legislação educacional brasileira indica a presença do marco legal da educação superior desde os tempos imperiais. No que se refere aos entes que devem oferecer a educação superior pública brasileira, pode ser observado um movimento pendular de centralização e descentralização das responsabilidades, ora delegando aos estados/províncias e atribuindo à União apenas a suplementação de recursos e legislação federativa, ora centralizando a política de oferta da educação superior pública diretamente pela União. A despeito desse movimento, o que tem se tornado cada vez mais marcante no sistema brasileiro é seu caráter expansionista privado.

Uma observação a ser feita é que, no Brasil, universidade multicampi em sua esmagadora maioria é de natureza pública. A legislação brasileira e o Ministério da Educação são bastante restritivos à concessão de credenciamento de instituições privadas desse tipo.

A brecha existente está prevista na Portaria N° 1.466, de 12 de julho de 2001, do Ministério da Educação brasileiro (BRASIL, 2001), e indica que a instituição, para se instalar fora de sede, e apenas na Unidade da Federação da sede, precisaria apresentar algumas credenciais como boa *performance* nas avaliações dos estudantes e nas condições de ofertas de cursos, um programa de doutorado e três de mestrado, devidamente avaliados pelas agências ligadas ao governo.

O resultado dessa exigência é que, se alguma mantenedora da rede privada resolver oferecer cursos fora da sede, será circunstancialmente “encorajada” a criar outra instituição, ao invés de adotar o formato multicampi.

Dada a baixa expressividade na matrícula e da produção científica da rede privada organizada no formato multicampi, podemos tratar das universidades multicampi de natureza pública como a que melhor se aplica na caracterização do sistema universitário brasileiro.

As instituições públicas brasileiras estão divididas quanto à natureza administrativa, a saber: Federais, Estaduais e Municipais. Relativamente a essa última, verifica-se que os autores cujas obras se debruçam sobre a educação superior brasileira têm-na tratado como uma espécie de resíduo da transição antes e pós-LDB de 1996. Constitui um paradoxo o fato de serem públicas e cobrarem mensalidades de seus alunos. Todavia, são instituições que vêm experimentando um crescimento lento e constante em suas atividades de ensino.

As universidades públicas municipais compõem um conjunto de quatro instituições: Universidade de Taubaté (SP), Universidade de Rio Verde (GO), Universidade Municipal de São Caetano do Sul (SP) e Universidade Regional de Blumenau (SC), sendo que somente as duas primeiras são multicampi.

Entre as 63 universidades federais brasileiras, 82% adotam o formato multicampi em quase todas as unidades da federação. Como formato multicampi preferencial, encontramos o tipo nave-mãe, no qual há um campus sede que desenvolve atividades acadêmicas e administrativas, com forte concentração da matrícula e do número de cursos, maior representação nos conselhos universitários, geralmente de caráter metropolitano e oferecem cursos em outras localidades. Muitos desses campi satélites foram encampados pela instituição nave-mãe ou iniciaram como campo avançado – por vezes chamado experimental – do campus principal.

Em relação ao modelo nave-mãe, adotado entre as instituições universitárias federais, encontramos como exceção as recém-criadas universidades pluriestaduais, as quais, ainda que jurisdicionadas à esfera federal, têm sua localização geográfica em

diferentes unidades da federação, o que faz com que elas adotem o modelo multicampi como favorecedor da integração entre unidades da federação e/ou entre culturas. São exemplos: a Universidade Federal da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, a Universidade Federal do Vale do São Francisco e a Universidade Federal da Fronteira Sul.

As instituições estaduais do Brasil, segundo o Censo da Educação Superior de 2014 (INEP, 2015a), contabilizam um número de 138, dos quais 38 são universidades, 78 faculdades e 2 centros universitários. O principal financiador são os governos estaduais e a educação é gratuita por força da Carta Magna brasileira.

Entre as 38 universidades estaduais existentes em 2015, que exercem funções predominantemente presenciais, apenas 4% não são multicampi. A maioria originou-se da fusão de faculdades isoladas e/ou fundações municipais e/ou instituições privadas que foram estadualizadas, o que implica uma total ausência de critérios para o planejamento inicial, ou seja, foram formadas a partir dos cursos e localidades em que se situavam originalmente.

Para identificar o período de criação das universidades, foi necessário arbitrar alguns critérios orientados ao objeto deste estudo, pois a singularidade da história de cada instituição estadual multicampi é marcante.

No Quadro 2, indicamos as siglas das instituições estaduais a partir do decreto de sua criação, desconsiderando o fato de já existirem em outro formato antes da junção que resultou na instituição universitária.

Note-se que, até os anos de 1970, o Brasil contava com apenas seis instituições estaduais que já existiam e que sobreviveram aos processos de fusão e federalização que conformaram a rede de educação superior pública brasileira.

Após o ano de 1980 é que se intensificou a criação dessas instituições estaduais. O critério de ser mono ou multicampi varia de acordo com o tamanho da instituição – como é o caso da Universidade do Amapá, com cerca de 2500 alunos matriculados em 2016. Este também é o caso da universidade monocampus de Alagoas, além de ser voltada apenas para a área da saúde.

Há também as Unidades da Federação que possuem outras instituições universitárias dentro do seu sistema, como é o caso do Paraná, com sete universidades estaduais, e o da Bahia, com quatro universidades estaduais.

Também se observa um estranho movimento de expansão ou agregação progressiva de outras unidades, sem que os critérios para tal estejam explicitados nos PDIs das instituições. As instituições, como regra geral, crescem em número de campus

sem que esse importante elemento esteja lançado como meta estratégica da instituição, o que aponta para uma suspeita de serem decisões exógenas à instituição, provavelmente originárias do Poder Executivo e como forma de aumentar a racionalidade administrativa e/ou diminuir o seu custo operacional.

O Quadro 2 mostra a incremento da rede universitária estadual no Brasil e uma ligeira intensificação desse incremento entre 1981 e 1990, quando então a cartilha neoliberal recomendava maior atenção do poder público à rede de educação básica, restando a expansão da rede de educação superior pública ao sistema privado, cuja preferência recaía sobre a oferta de vagas nas capitais.

Quadro 2 – Universidades estaduais brasileiras, unidade da federação a que pertencem e década de criação.

Antes de 1970	Entre 1970 a 1980	Entre 1981 a 1990	Entre 1991 a 2000	Após 2000
UERN (RN) UERJ (RJ) UDESC (SC) USP (SP) UNICAMP (SP) UEM (PR) UEPG (PR)	UEFS (BA) UESB (BA) UNESP (SP) UEL (PR)	UNEB (BA) URCA (CE) UVA (CE) UEMA (MA) UEPB (PB) UEPE (PE) UESPI (PI) UEMG (MG) UNIMONTES (MG) UNICENTRO (PR) UNIOESTE (PR)	UNEMAT (MT) UEMS MS) UEG (GO) UESC (BA) UECE (CE) UEPA (PA) UENF (RJ)	UNEAL (AL) UNCISAL(AL) UEAP (AP) UEA (AM) UERR (RR) UNESPAR (PR) UERGS (RS)
Soma 7	4	11	7	7

Fonte: base de dados recopilada pelo autor

Retomando a tipologia anteriormente proposta para os Sistemas Universitários (Sistema Complexo; Instituições Sistemas; Instituições Componentes de Sistema) e os formatos institucionais (Instituições Monocampus; Instituições Multicampi do tipo Nave-Mãe; Instituições Multicampi Radiais Heterogêneas; Instituições Multicampi Radiais Homogêneas), pudemos observar a diversidade entre os sistemas universitários estaduais brasileiros.

Entre as universidades estaduais, encontramos 15 Instituições Sistemas, ou seja, instituições de natureza administrativa estadual e que são únicas naquela Unidade da Federação, quase todas multicampi, à exceção da Universidade Estadual do Amapá, monocampus e Instituição Sistema.

No formato Radial Heterogêneo, encontramos 10 instituições universitárias, algumas com campi robustos e com corpo docente com boa titulação de doutores convivendo sob a mesma chancela com os campi menores, cursos em fase inicial, pouca

diversificação de cursos, funcionamento exclusivo à noite e pouca atividade de pesquisa associada ao ensino.

No formato Radial Homogêneo foram encontradas apenas 3 instituições, cuja distribuição dos campi parece obedecer a algum critério referente ao número de cursos de graduação, diversificação das carreiras oferecidas, distribuição do pessoal docente, titulação etc.

Quanto ao número de campus adotado em cada universidade, não houve nenhuma convergência, indicando ser a maior delas a UEG, com 42 campi e, em um distante segundo lugar, empatadas, a UNESP, a UERGS e a UNEB, com 24 campi. A maioria das universidades preferiu adotar como tamanho menos de onze campi. Esse número se refere à posição no ano de 2015.

2.6.1 Personalidade jurídica e normativas das universidades estaduais brasileiras e sua autonomia decisória

Para melhor compreender os processos de autonomia decisória e a natureza administrativa das universidades estaduais multicampi, será necessária uma aproximação com os conceitos de administração pública que são afeitos às autarquias e fundações de direito público.

Resgatando Sucupira (1976), a autonomia não seria uma dádiva do poder público conferida à universidade, e sim uma prerrogativa que lhe é inerente, atribuindo ao estado o papel de representação da comunidade ao acompanhar o uso adequado dos recursos postos à sua disposição em função das prioridades do País.

A Constituição Federal, no seu Art. 37, item XIX (BRASIL, 1988), prescreve que a União, os Estados, Municípios e Distrito Federal poderão, através de lei específica, criar: a) a Autarquia; b) autorizar a criação da Fundação Pública; c) autorizar a criação de Sociedade de Economia Mista; d) autorizar a criação de Empresa Pública.

Um levantamento dos documentos de criação das universidades estaduais mostra que dez delas, o que representa 27%, têm personalidade jurídica fundacional de direito público, e as demais adotam a personalidade jurídica autárquica. Algumas foram criadas e mantidas como fundações de direito público, outras até mesmo como de direito privado e, posteriormente, migraram para a autarquia.

Com a regulamentação gradativa dos princípios contidos na Constituição Federal de 1988, as fundações de direito privado não puderam mais integrar a rede de órgãos da administração pública indireta que, nesse caso, tiveram que adaptar seus estatutos para

continuarem a exercer essa função do Estado. Antes dessa adaptação, as fundações poderiam contratar seus funcionários no regime de Consolidação das Leis do Trabalho; comprar e vender bens com mais flexibilidade; comprar e vender serviços como forma de captação de recursos, entre outros. Como consequência, o Estado teria perdido poder sobre as ações daquelas fundações.

Aparentemente, a fundação de direito público seria uma forma de transição dessa personalidade fundacional de direito privado permitida nos anos de 1990, assegurando a administração indireta do Estado. As fundações, necessariamente, têm a sua criação autorizada por lei específica e seu âmbito de atuação regulado por lei complementar, atualmente se assemelhando muito às autarquias. Seguem as mesmas regras do direito público, com todas as prerrogativas e sujeições previstas, e seus patrimônios são considerados patrimônios públicos, idênticos aos de uma autarquia.

Como adendo, as autarquias ligadas à educação funcionam em regime especial, ou seja, são regidas por seus estatutos e regimentos, que delineiam as formas de composição de suas estruturas, formas de governança, colegiaturas e escolha de seus dirigentes. Essa prerrogativa é que assegura maior independência em relação aos governos e favorecem o incremento da autonomia universitária.

Paradoxalmente, o ato de criação das universidades autárquicas ou fundacionais de direito público e também de suas unidades educacionais, por se tratar de aumento de despesa a ser paga pelo fundo público, é prerrogativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Com esse elemento, a autonomia universitária sobre os seus processos de expansão está diretamente subordinada à vontade política do Poder Executivo.

A Resolução CNE/CES nº 3/2010, que regulamenta o art. 52 da Lei nº 9.394/1996 e dispõe sobre normas e procedimentos para credenciamento e credenciamento de universidades, editada em decorrência da homologação, pelo Ministro da Educação, do Parecer CNE/CES n. 107/2010, estabelece, no art. 3º, as condições prévias indispensáveis para o requerimento do credenciamento de Instituições de Educação Superior (IES) nessa categoria institucional, no Sistema Federal de Ensino:

I - um terço do corpo docente, com titulação de mestrado ou doutorado, conforme o inciso II do art. 52 da Lei nº 9.394/1996 e respectivas regulamentações;

II - um terço do corpo docente em regime de tempo integral, conforme o inciso III do art. 52 da Lei nº 9.394/1996 e parágrafo único do art. 69 do Decreto nº 5.773/2006;

III - conceito institucional (CI) igual ou superior a 4 (quatro) na última Avaliação Institucional Externa do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES);

IV - índice geral de cursos (IGC) igual ou superior a 4 (quatro) na última divulgação oficial do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP);

V - oferta regular de, no mínimo, 60% (sessenta por cento) dos cursos de graduação reconhecidos ou em processo de reconhecimento devidamente protocolado, no prazo regular;

VI - oferta regular de, pelo menos, 4 (quatro) cursos de mestrado e 2 (dois) de doutorado, reconhecidos pelo Ministério da Educação (MEC);

VII - compatibilidade do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) e do Estatuto com a categoria de universidade;

VIII - não ter sofrido, nos últimos 5 (cinco) anos, relativamente à própria instituição ou a qualquer de seus cursos, as penalidades de que trata o § 1º do art. 46 da Lei nº 9.394/1996, regulamentado pelo art. 52 do Decreto nº 5.773/2006 (BRASIL, 2010, art. 3º).

Do ponto de vista normativo, desde o surgimento das primeiras universidades no Brasil, o sistema de educação superior dividiu as instituições de educação superior em dois tipos básicos: as universidades e as instituições não universitárias, constituídas por estabelecimentos isolados e ou integrados, na forma de faculdades ou institutos, sem, no entanto, haver menção ao formato mono ou multicampi.

Como antecedente histórico-normativo para as instituições multicampi, a Lei n. 5.540, de 28 de novembro de 1968, fixa as normas de organização da educação superior, e em seu artigo 8º recomenda que os estabelecimentos isolados de educação superior deverão, sempre que possível, incorporar-se a universidades ou congregar-se com estabelecimentos isolados da mesma localidade ou de localidades próximas, regidas por uma administração superior e com regimento unificado que lhes permita adotar critérios comuns de organização e funcionamento. Essa lei, além de deixar livre a associação de instituições da época, veda a duplicação de meios para fins idênticos nas atividades de educação e pesquisa (BRASIL, 1968).

A partir da promulgação da Lei 9394/96, que trata das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), as instituições brasileiras mantiveram a organização em: públicas federais, estaduais ou municipais; privadas com ou sem fins lucrativos, estas últimas variando entre as chamadas vocações sociais (comunitárias e confessionais); e as filantrópicas (LDB, 1996). Na lei há, entre outras, a declaração das finalidades da educação superior, a abrangência de cursos e programas, critérios para autorização e credenciamento sem, todavia, detalhar os formatos institucionais ou mesmo fazer menção ao formato multicampi.

Somente no Decreto 2.207, de 15 de abril de 1997, de brevíssima prevalência (BRASIL, 1997a), que fora totalmente reformado pelo Decreto 2.306, de 19 de agosto do mesmo ano (BRASIL, 1997b), ambos regulamentando o Sistema Federal de Ensino, que por sua vez foram substituídos pelo Decreto 3.860, de fevereiro de 2001, o qual dispunha sobre a organização da educação superior, a avaliação de cursos e instituições (BRASIL, 2001). Em maio de 2006, esse Decreto foi sucedido pelo Decreto 5.773, em que a legislação discrimina os formatos institucionais por tipos de credenciamento que recebem das agências de regulação, a saber: faculdades, centros universitários e universidades (BRASIL, 2006).

A sucessão de decretos parece ter sido motivada pela necessidade de regulamentação dos centros universitários, a criação e extinção do credenciamento de faculdades isoladas e normatização da respectiva autonomia para cada um desses formatos institucionais, que conta com forte presença do setor privado e a imperativa necessidade de regulação daquele segmento educacional.

Acerca do formato multicampi, a legislação federal brasileira vigente dispõe, no art. 24 do Decreto 6.303, de 12 de dezembro de 2007 (BRASIL, 2007), sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior, fazendo referência apenas à possibilidade de que as universidades poderão solicitar credenciamento de campi fora da sede, que por sua vez integrará o conjunto da universidade, todavia sem gozar das prerrogativas de autonomia.

Mais recentemente, em 29 de dezembro de 2008, foi promulgada a Lei 11.892, que institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs) e determina que os Institutos Federais de Educação (IFE) serão instituições pluricurriculares e multicampi em sua missão de oferecer educação superior, básica e profissional sem, no entanto, caracterizar o verdadeiro sentido dessa particularidade multicampi no texto da lei (BRASIL, 2008).

Este capítulo buscou elaborar uma retrospectiva da expansão da educação superior brasileira, levando em consideração os diferentes governos a partir dos governos militares, identificando a sua base ideológica e os desdobramentos para as políticas educacionais. Enfatizou, ainda, como se deu a adesão às propostas do Banco Mundial e da OCDE nas diferentes esferas que foram tratadas no capítulo 1. Marca a sua importância pelo esforço de identificar os desafios que se impõem às universidades, no sentido de lhes garantir a qualidade a partir dos diferentes referenciais que se interpõem à política da educação superior proposta por organismos internacionais. Constituem-se as

reflexões apresentadas como referente para analisar a política de inclusão e de qualidade social da UEG, leia-se inclusão e pertinência, quanto ao que ela é e o que poderia ser.

No próximo capítulo, serão abordados o contexto e os processos de criação e expansão da educação superior protagonizada pela UEG, identificando-se as tensões estabelecidas entre os diferentes atores que participaram do processo.

CAPÍTULO 3

3 A ESTRUTURAÇÃO DA UEG COMO SISTEMA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO SUPERIOR PÚBLICA EM GOIÁS: INTERIORIZAÇÃO E INSERÇÃO SOCIAL, GESTÃO E QUALIDADE DOS CURSOS

Democracia é hoje um significante poderoso, palavra bem-vista e que agrega um número crescente de possibilidades, indo da eleição pelo povo até a igualdade entre os parceiros no amor.

Roberto Janine Ribeiro

O presente capítulo apresentará brevemente os dados geoeconômicos do estado de Goiás e analisará a educação superior estadual goiana, partindo de um sucinto histórico do número de instituições e matrículas, sua evolução e a relação da UEG nesse contexto, bem como as formas de financiamento público estadual. Considerará o processo de criação a UEG e sua importância enquanto política de expansão e interiorização da educação superior e sua espacialização, discorrendo sobre a qualidade acadêmica do ensino, da gestão institucional e a inclusão social promovida pela referida universidade.

3.1 Aspectos geoeconômicos do estado de Goiás

O estado de Goiás é uma das Unidades da Federação brasileira, ou, como também é chamado, um dos 26 estados¹⁴ brasileiros. Situado na região Centro-Oeste do país, ocupa uma área de 340.110 km² e uma densidade populacional de 19,44 hab./km². Engloba 246 municípios e totaliza uma população de 6,611 milhões de habitantes. Seu PIB, em valores correntes de 2015, alcançaram 166 bilhões.

Goiânia, sua capital, é o núcleo polarizador da Região Metropolitana, um aglomerado de municípios que abriga 2,422 milhões de habitantes e uma densidade populacional de 17,65 habitantes por km² (IBGE, 2016), ao passo que a Região Metropolitana de Goiânia¹⁵ apresenta 331,07 hab./km² e responde por 38,6% do Produto Interno Bruto goiano.

¹⁴ Em alguns países o termo utilizado para se referir às Unidades Administrativas que compõem a União é província.

¹⁵ A Região Metropolitana de Goiânia é composta por Goiânia, Trindade, Goianira, Santo Antônio de Goiás, Nerópolis, Goianópolis, Senador Canedo, Aparecida de Goiânia, Hidrolândia, Aragoiânia e Abadia de Goiás. A Região de Desenvolvimento Integrado de Goiânia possui mais sete municípios: Bela Vista; Bonfinópolis; Brazabrantes; Caturai; Inhumas; Nova Veneza; Terezópolis de Goiás (IBGE)

Apesar de a média de crescimento populacional anual de Goiás, até o último Censo realizado, o de 2010, ser de 1,84%, a maioria dos municípios goianos apresenta médias bem inferiores a esse valor. Isso significa um adensamento populacional em torno das cidades maiores. Do total dos municípios, 78 deles apresentaram média de crescimento anual negativa – esse grupo representa isoladamente 31,71% do total de municípios e sua ocorrência predomina nas regiões oeste, noroeste e norte do Estado.

A maioria dos municípios goianos (155 de um total de 246) apresenta população inferior a 10 mil habitantes. No geral, 185 municípios obtiveram médias de crescimento anual – período 2000-2010 – inferiores à média estadual. Apenas 61 municípios atingiram índices semelhantes ou superiores à média anual de crescimento populacional do estado de Goiás.

A capital é a grande responsável por elevar a média estadual de crescimento anual, crescendo 41,39% de 1991 a 2010, passando de 920.840 para 1.302.001 habitantes.

Os municípios com população inferior a 10 mil habitantes, em 1991, juntos somavam 707.260 habitantes e apresentaram, até 2010, um incremento de apenas 0,98% (contra 41,39% da capital), chegando a 714.215 habitantes.

Esse perfil demográfico nos dá uma noção do contraste entre capital e interior e o do imenso vazio econômico e estatal em grande parte dos municípios, refletindo-se nos mais diversos indicadores econômicos, em especial, o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* e o índice de concentração.

Dos 246 municípios goianos, apenas 10% deles produzem 60% de todo o PIB da Unidade da Federação. O município de Goiânia produz cerca de 27% do PIB, a Região Metropolitana de Goiânia 36,8%. Cerca de 20% dos municípios respondem, quando somados, a 1% da economia goiana.

O PIB per capita goiano atingiu R\$ 25.296,60 em 2014, ao passo que o PIB da Região Metropolitana de Goiânia R\$ 13.000,69. O índice de Pobreza Humana em Goiás alcança 14% da população.

O Índice de Gini – medida do grau de concentração de uma distribuição, cujo valor varia de zero (perfeita igualdade) até um (a desigualdade máxima) – é demonstrado na tabela abaixo e permite a comparação de Goiás com a Região Centro Oeste e com o Brasil. Pode ser observada nas três esferas uma discreta redução da concentração de renda oriundas do trabalho formal, todavia Goiás apresenta uma redução ligeiramente abaixo do Brasil até o ano de 2014.

Tabela 7 - Índice de Gini das pessoas de 10 anos ou mais, ocupadas com rendimento mensal de trabalho, no Estado de Goiás, Centro-Oeste e Brasil, 2011 a 2013

	Índice de Gini			
	2000	2007	2008	2014
Brasil	0,609	0,528	0,521	0,495
Centro Oeste	0,622	0,551	0,552	0,505
Goiás	0,600	0,528	0,521	0,520

Fonte: IBGE, 2016

Dados extraídos da base do Ministério da Saúde¹⁶ revelam que, entre 1991 e 2010, nas 5 maiores cidades de Goiás em que a UEG se fez presente, não houve desconcentração de renda, pelo contrário, aumentou na ordem de 0,01712 no Coeficiente Gini, com exceção de Anápolis, que apresentou discreta diminuição na concentração de renda no período, que, de 0,5615, passou para 0,5152. Nas cinco menores cidades de Goiás em que a UEG se faz presente, a desconcentração de renda ocorreu, porém também foi bastante discreta, em média 0,05752.

Goiás apresenta um índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) – que compreende os subitens Educação, Renda e Longevidade nos municípios – que se encontra na ordem de 0,735, enquanto a média do IDHM brasileiro, em 2015, estava em 0,765 (IPEA, 2016).

A Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar, a Pnad 2014, em Goiás, indicava uma taxa de analfabetismo de 8,6% para os homens e de 7,9% para as mulheres. As maiores diferenças entre as taxas, por sexo, foram no Norte do Estado (9,7% para os homens e 8,3% para as mulheres) e no Nordeste (18,5% e 14,9%, respectivamente).

A pesquisa também mostrou que a taxa de analfabetismo aumenta à medida que a idade avança, sendo de 0,9% na população de 15 a 19 anos de idade e atingindo 23,1% dentre as pessoas de 60 anos ou mais.

Em 2014, os estudantes em Goiás representavam 26,7% da população (1,7 milhão) e, destes, 1,3 milhão (73,2%) estudavam na rede pública de ensino, ao passo que 469 mil (26,8%) estudavam em rede particular de ensino. A maior concentração por faixa etária é de 5 a 19 anos, com cerca de 76,5% do total de estudantes. Na faixa de 20 a 24 anos, 7,8% do total de estudantes. Já os estudantes com 25 anos ou mais de idade somavam cerca de 9,8% do total.

¹⁶ Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/ibge/censo/cnv/ginibr.def>>. Acesso em: 9 maio de 2016

No mesmo ano, Goiás apresentava 252 mil estudantes matriculados em educação superior, dos quais 191 mil, ou seja, 76% deles na rede privada (INEP, 2015b). Na educação superior pública, havia cerca de 61 mil matriculados, dos quais 31 mil pertenciam à rede federal e 17 mil à estadual. O número de 12 mil matriculados nas faculdades municipais precisa ser apresentado com o destaque de que, apesar de públicas, cobram mensalidades

A rede atual de instituições públicas de educação superior existente no estado de Goiás é composta pelas: Universidade Federal de Goiás (UFG), com 4 regionais em diferentes cidades, Universidade Estadual de Goiás (UEG), Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás (IFG), com 14 campus, e mais 4 instituições municipais, distribuídas em várias regiões do estado, além das instituições inteiramente privadas de ensino superior, com 76 estabelecimentos. A rede de educação superior goiana realizou 252.397 matrículas e o número de concluintes foi de 34.125, ou seja, pouco mais de 13%. (IMB, 2017).

A seguir será retomado um brevíssimo histórico sobre a expansão da rede e da matrícula de educação superior em Goiás, de modo a permitir a contextualização da UEG no sistema estadual de educação superior goiano.

3.2 Breve histórico da educação superior em Goiás

As instituições de educação superior em Goiás começam a surgir efetivamente com a Universidade Católica de Goiás (UCG), em 1959; logo em seguida a Universidade Federal de Goiás (UFG), em 1960; a Faculdade Bernardo Sayão em 1961; a Faculdade de Ciências Econômicas de Anápolis e a Escola Superior de Educação Física de Goiás, em 1961; a Faculdade de Filosofia de Rio Verde, em 1965; a Faculdade de Direito de Anápolis, em 1968; a Faculdade de Odontologia João Prudente, em 1971; a Faculdade Anhanguera de Ciências Humanas, em 1973 (BALDINO, 1991), a Universidade Estadual de Anápolis (UNIANA), em 1990, e a UEG, em 1999 (CARVALHO, 2013).

Não foi possível identificar o quantitativo da matrícula em todas as instituições de ensino antes de 1981, porém o estudo conduzido por Baldino (1991) mostra que, no início de 1969, Goiás apresentava em torno de 7880 matriculados na educação superior, dos quais 70% eram na rede pública.

A Tabela 8 mostra como estava a matrícula em cursos de graduação em Goiás no período entre 1981 e 1990, por natureza administrativa, evidenciando um crescimento

significativo nas redes municipais (327%), estaduais (320%) e privadas (40%), ao passo que nas instituições federais houve, no período, um decréscimo de 7% nas matrículas.

Tabela 8 – Evolução do número de matrículas na graduação em Goiás de 1981 a 1990, segundo a natureza administrativa

Ano	Total	Federal	Estadual	Municipal	Particular
1981	22.963	7.916	1.121	888	13.038
1982	23.734	7.018	1.099	1.058	14.559
1983	23.734	7.018	1.099	1.058	14.559
1984	22.431	7.111	913	1.248	13.159
1985	24.921	8.227	1.312	1.174	14.208
1986	30.321	7.923	2.270	4.197	15.931
1987	32.872	9.103	3.299	3.656	16.814
1988	33.962	7.262	4.087	4.232	18.381
1989	32.675	6.945	3.634	3.962	18.134
1990	33.986	7.343	4.731	3.797	18.115

Fonte: MEC/Inep, 2015a

Na Tabela 9, entre 1990 a 1999, pode ser observada uma mudança de tendência na rede federal, que passa por um aumento de 60%. Na rede estadual há uma redução no crescimento frenético da década anterior, todavia, ainda cresce mais de 90%. A rede privada praticamente dobra a sua matrícula e a rede municipal, por força na mudança da legislação federal, sofre um encolhimento substancial de 50%.

Tabela 9 – Evolução do número de matrículas na graduação em Goiás de 1990 a 1999, segundo a natureza administrativa

Ano	Total	Federal	Estadual	Municipal	Particular
1990	33.986	7.343	4.731	3.797	18.115
1991	35.301	7.963	5.049	3.602	18.687
1992	33.993	8.470	5.285	3.424	16.814
1993	35.357	8.766	5.849	3.579	17.163
1994	38.430	9.719	6.031	3.452	19.228
1995	40.640	9.716	6.504	3.773	20.647
1996	43.706	10.144	6.992	4.269	22.301
1997	46.806	10.080	6.941	4.257	25.528
1998	52.777	10.795	7.798	4.815	29.369
1999	57.634	11.713	9.008	1.907	35.006

Fonte: MEC/INEP, 2015a

Os estudos realizados por Baldino (1991) também indicam peculiaridades no que diz respeito à criação de instituições de nível superior em Goiás: foram encontrados atos que autorizam o Chefe do Poder Executivo a criar instituições de nível superior; atos que criam instituições; atos que efetivam ou retificam a criação de instituições.

Apenas em 1961, houve o surgimento da primeira instituição estadual de educação superior pública em Goiás, tardio se comparado às primeiras instituições

universitárias brasileiras perenes, como por exemplo da Universidade do Rio de Janeiro, atualmente UFRJ, em 1920. Curiosamente, a instituição criada pela Lei Estadual nº 3.430, de 5 de julho de 1961, definiu sua localização em uma cidade do interior do estado, no município de Anápolis.

Um ano mais tarde, foi criada a Escola Superior de Educação Física em Goiânia. Naquele momento, a expansão da rede de educação superior pública em Goiás entra em estado de dormência e, somente 23 anos depois, foram criadas faculdades isoladas nas cidades de Goiás, de Pires do Rio, Iporá, Morrinhos, Itapuranga, São Luís de Montes Belos e Porangatu. Mais dois anos se passaram e a rede apresenta nova expansão, desta vez nos municípios de Santa Helena, Goianésia, Quirinópolis, Formosa, Jussara, conforme mostra o Quadro 3.

Quadro 3 – Faculdades estaduais isoladas existentes em Goiás, em 1991

Instituição	Cidade	Ano de criação
1. Fac. de Ciências Econômicas de Anápolis	Anápolis	1961
2. Escola Superior de Educação Física de Goiás	Goiânia	1962
3. Faculdade de Filosofia Cora Coralina	Goiás	1985
4. Fac. de Educação, Ciências e Letras de Porangatu	Porangatu	1985
5. Fac. Estadual Celso Inocêncio de Oliveira	Pires do Rio	1985
6. Faculdade de Educação, Ciências e Letras de Itapuranga	Itapuranga	1985
7. Fac. de Educação, Ciências e Letras de Iporá	Iporá	1985
8. Fac. de Educação, Ciências e Letras de Morrinhos	Morrinhos	1985
9. Fac. de Educ. Ciências e Letras de S Luiz de Montes Belos	S. L. M.Belos	1985
10. Fac. de Educação, Ciências e Letras de Goianésia	Goianésia	1987
11. Fac. de Educação, Ciências e Letras de Quirinópolis	Quirinópolis	1987
12. Fac. de Educação, Ciências e Letras Ilmosa Saad Fayad	Formosa	1987
13. Fac. de Educação, Ciências e Letras de Jussara	Jussara	1987
14. Fac. de Educação, Ciências e Letras de Santa Helena de Goiás	Sta. Helena	1987

Fonte: base de dados recopilada pelo autor

A Lei Estadual nº 11.655, de 26 de dezembro de 1991, dispoendo sobre a estrutura organizacional básica do Poder Executivo, por exemplo, autoriza o governador Iris Rezende a criar a UEG, na forma de autarquia, incorporando as faculdades isoladas à Universidade. O Quadro 4 indica os nomes, a cidade e o ano de criação de cada uma dessas faculdades constantes na Lei (GOIÁS, 1991).

O curioso é que essa legislação, cuja mensagem de lei foi oriunda do Poder Executivo, mesmo aprovada na Assembleia Legislativa, não foi implantada, ou seja, o governo solicitou e estava autorizado a criar a UEG desde 1991, todavia a efetiva criação só se deu a partir de 1999, dentro de uma proposta reformadora da administração e com

tintas de modernização do estado, do então sucessor e adversário do governador Iris Rezende, o governador Marconi Perillo.

O Quadro 4 indica que, além das 14 faculdades existentes, a partir de 1999 foram agregadas mais 14 faculdades, a partir da criação da UEG, algumas delas só existiam nominalmente na forma de Decreto.

Em alguns casos, havia diretor e secretária nomeados, porém, a faculdade estava sem prédio, sem professores e sem estudantes. Nos atos de nomeação dos diretores estava a missão de criar o projeto pedagógico, elaborar regimento, formar quadro docente e as demais providências inerentes à criação de uma faculdade, tarefa que seguramente não exigiria 8 anos de trabalho, como foi o caso. A Faculdade de Direito de Itapaci, situada na região do Vale do São Patrício, a 240 km de Goiânia, por exemplo, nunca saiu do papel.

Note-se que o baixo número de instituições públicas estaduais passou por um incremento, saltando de três faculdades estaduais isoladas, até 1985, para 28 faculdades em praticamente uma década.

As faculdades isoladas e a Universidade Estadual de Anápolis (Uniana) foram fundidas em uma só instituição, por um ato de reforma administrativa firmado pela Lei n. 13456, de 16 de abril de 1999, já no início da gestão do governador Marconi Perillo, dispondo sobre a organização da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo (GOIÁS, 1999).

Essa expansão se deu na contramão da onda de perda de força dos sistemas estaduais de educação superior e, grande parte delas, replicando os projetos de cursos de licenciatura, muitas vezes idênticos, com quadro docente composto, em sua maioria, por professores de educação básica, que passaram a atuar também ou à disposição no nível superior.

Necessário destacar que os órgãos colegiados sempre foram consultados, por vezes *ad referendum*, quando das grandes decisões institucionais, porém, dada sua composição por servidores temporários e/ou sem titulação acadêmica, os colegiados reiteravam as decisões muitas vezes de caráter improvisado ou populista. Em um exemplo emblemático, em 2006, em uma única Resolução, houve a criação de 38 cursos de graduação, sem nem mesmo ser apresentado ao Conselho Universitário, a matriz de disciplinas, o que dirá o quadro docente, proposta pedagógica, a fonte dos recursos financeiros ou estudo de demandas locais. Na verdade, os conselheiros aprovaram apenas o rótulo dos cursos e das cidades a receberem-nos.

A despeito de denotar em todos os seus documentos as missões clássicas de uma universidade, tais como pesquisa, ensino e extensão indissociadas, a UEG assentou todas

as suas políticas internas para o ensino superior de graduação, secundarizando a pesquisa, a pós-graduação e a extensão universitária.

Quadro 4 - Faculdades isoladas que foram agregadas para formação da UEG em 1999

Instituição	Cidade	Ano de criação
1. Faculdade de Ciências Econômicas de Anápolis	Anápolis	1961
2. Escola Superior de Educação Física de Goiás	Goiânia	1962
3. Faculdade de Filosofia Cora Coralina	Goiás	1985
4. Faculdade de Educação, Ciências e Letras de Porangatu	Porangatu	1985
5. Faculdade Estadual Celso Inocêncio de Oliveira	Pires do Rio	1985
6. Faculdade de Educação, Ciências e Letras de Itapuranga	Itapuranga	1985
7. Fac. de Educação, Ciências e Letras de Sta. Helena de Goiás	Sta. Helena	1987
8. Fac. de Educação Ciências e Letras de S. L. de Montes Belos	S. L. de Montes Belos	1985
9. Faculdade de Educação, Ciências e Letras de Goianésia	Goianésia	1987
10. Faculdade de Educação, Ciências e Letras de Quirinópolis	Quirinópolis	1987
11. Faculdade de Educação, Ciências e Letras de Iporá	Iporá	1985
12. Fac. de Educação. Ciências e Letras Ilmosa Saad Fayad	Formosa	1987
13. Faculdade de Educação, Ciências e Letras de Morrinhos	Morrinhos	1985
14. Faculdade de Educação, Ciências e Letras de Jussara	Jussara	1987
15. Faculdade de Zootecnia e Enfermagem de Inhumas	Inhumas	1992
16. Faculdade Estadual Rio das Pedras	Itaberaí	1993
17. Faculdade de Educação, Ciências e Letras de Uruaçu	Uruaçu	1993
18. Faculdade de Ciências Agrárias do Vale do São Patrício	Ceres	1993
19. Faculdade Estadual de Ciências Agrárias de Ipameri	Ipameri	1994
20. Fac. de Educ. Agronomia e Vet. de S. Miguel do Araguaia	S. M. do Araguaia	1994
21. Faculdade Estadual de Direito de Itapaci	Itapaci	1994
22. Fac. Estadual de Agronomia e Zootecnia de Sanclerlândia	Sanclerlândia	1994
23. Faculdade de Educação, Ciências e Letras de Posse	Posse	1994
24. Faculdade de Educação, Ciências e Letras de Crixás	Crixás	1994
25. Faculdade de Educação, Ciências e Letras de Luziânia	Luziânia	1994
26. Faculdade Dom Alano Maria Du Noday	Campos Belos	1993
27. Fac. de Ciências Agrárias, Biológicas e Letras de Silvânia	Silvânia	1996
28. Faculdade Est. de Ciências Humanas e Exatas de Jaraguá	Jaraguá	1996

Fonte: Goiás, 1999

Assim o fez na contratação dos professores, que foram recrutados exclusivamente com base nas demandas das disciplinas ou áreas dos cursos de graduação, bem como na departamentalização ou setorialização adotada para a gestão de seus processos

acadêmicos: lembrando que os departamentos e centros existentes foram extintos para dar lugar às coordenações de curso. Não existindo em seu desenho organizacional nucleação acadêmica destinada a promover a produção do conhecimento por área, tampouco articulá-los na forma interdisciplinar.

Existem unidades universitárias que possuem apenas 2 cursos de graduação, com funcionamento exclusivamente noturno, sem nenhum professor pesquisador lotado, sem nenhum projeto de pesquisa em andamento. Em outro campus, como o de Ciências Exatas e Tecnológicas, são oferecidos 11 cursos de graduação, 3 de pós-graduação *lato sensu*, 6 programas de mestrado e doutorado, diversos laboratórios de ensino e pesquisa e exatamente o mesmo desenho organizacional daquela unidade com apenas 2 cursos, funcionado na forma de *adhocracia*¹⁷, muitas vezes improvisada.

O modelo adotado é matricial em torno da graduação, o que certamente tem influenciado os seus processos acadêmicos. Os professores aprovados em concurso são selecionados exclusivamente com vistas a suprirem as vagas para a graduação, em disciplinas que são agrupadas até que se atinja o limite mínimo de aulas que o docente tem que ministrar na instituição, ou seja, doze aulas.

Como resultado, o objeto que o docente pesquisa não é levado em consideração na sua seleção, e sim a sua graduação, titulação, número de publicações, conhecimento sobre o conteúdo a ser ministrado nas disciplinas da graduação e experiência.

Nesse desenho organizacional adotado pela UEG, os projetos de pesquisa são tratados como uma das muitas obrigações docentes, sem grandes preocupações com a qualidade e pertinência, sem eixos norteadores estabelecidos, tampouco há uma política efetiva de imiscuir os resultados com a comunidade extra acadêmica.

Há, em seu lugar, uma espécie de *isolacionismo e espontaneísmo* docente a guiar as ações de pesquisa. As exceções podem ser creditadas à rara presença de pesquisadores mais experientes, cuja vivência em outras instituições vem agregando uma certa lógica interdisciplinar e a produção do conhecimento em redes.

Os 2 programas de doutorado oferecidos e os 11 de mestrado, apesar de serem ofertados em apenas 4 campi, são coordenados diretamente pela Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação. Os campi apenas os hospedam, sem uma ação coordenada de integração com a graduação. Nos programas de pós-graduação *stricto sensu* é que ocorre a nucleação de docentes em torno das linhas de pesquisa.

¹⁷ Criado por Alvin Toffler (1972), o termo *Adhocracia* é utilizado na Teoria das Organizações para indicar o sistema temporário de organização do trabalho, em que se acredita que um grupo de pessoas com pensamentos, formações, habilidades, profissões e conhecimentos especializados, porém diferentes entre si, são mais efetivas na resolução de problemas e superação de desafios do que no sistema tradicional de departamentalização.

Os processos seletivos de alunos para a graduação, em sua grande maioria, ocorrem em uma única entrada a cada ano, conseqüentemente apenas uma turma por curso, o que diminui o número de professores do quadro e favorece a existência de apenas um professor para aquela disciplina, de novo corroborando a solidão de cada professor das áreas mais específicas.

No campus Anápolis de Ciências Sócio-Econômicas e Humanas, o último curso de graduação foi criado em 1994, lotando a capacidade física do prédio atual, só sendo ampliado por meio de dois cursos de mestrado acadêmico e um doutorado interinstitucional, que funcionam em uma mesma sala de aula, no contra turno da graduação. Para instalação de seus laboratórios de ensino e pesquisa, outras salas de aulas tiveram que ser desativadas, concorrendo em espaço com a oferta da graduação.

A evolução da titulação do quadro docente e as melhorias no regime de trabalho demandam que sejam construídos gabinetes de trabalho para esses docentes em suas atividades de orientação, estudos e escrita de suas publicações. Essa decisão é dependente do reitor e da disponibilidade financeira e do pessoal de engenharia lotados na Pró-Reitoria de Gestão e Finanças, ocupados com toda a infraestrutura da UEG.

Estamos falando da manutenção em mais de 500 salas, controle de estoque em 45 pequenos almoxarifados, aquisição de insumos de informática para os campi e para a administração central, aspetos que tornam a máquina muito lenta para as ações de melhoria nos campi.

Podemos depreender que ampliar as condições de graduação e pós-graduação, com a necessária ampliação dos ambientes de orientação de estudos, laboratórios de pesquisa com seus insumos técnicos, expansão do acervo bibliográfico, converte-se em um substancial aumento dos problemas com os quais os campi convivem, notadamente na questão dos recursos financeiros e pessoal administrativo à sua disposição.

3.3 Gestão e financiamento na UEG

Os Planos Plurianuais (PPAs) são os documentos que trazem as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da administração pública, expressam a visão estratégica da gestão e orientam o orçamento público. Os objetivos estratégicos contidos no primeiro PPA de Goiás, para o período de 2000 a 2003, início da UEG, foram:

I - tornar o estado de Goiás competitivo frente à globalização econômica mundial e transformá-lo em relevante polo de desenvolvimento econômico regional no contexto nacional;

II - criar condições objetivas no sentido de que a cidadania seja usufruída pelo conjunto da população e pela melhoria da sua qualidade de vida através do acesso à educação, à saúde e ao mercado de trabalho;

III - corrigir as distorções e os desequilíbrios regionais causados pelo processo de desenvolvimento econômico-social e realizar a gestão da ocupação do espaço territorial de forma harmoniosa e sustentável em relação ao meio ambiente e ao crescimento da economia;

IV - empreender ações administrativas, participativas e descentralizadas, com dinamismo, qualidade e agilidade;

V - promover alianças estáveis com as entidades da sociedade civil organizada, visando a um processo de desenvolvimento econômico-social participativo, solidário e democrático (GOIÁS, 2001).

Observa-se que os objetivos propostos no PPA de Goiás não faziam qualquer alusão específica à universidade e/ou à educação superior. Pode ser notado, ainda, um nítido alinhamento das políticas de Goiás com a agenda educacional do governo de Fernando Henrique Cardoso, no tocante à formação de recursos humanos qualificados para a modernização e competitividade do país face à globalização. A promoção de alianças estáveis com a sociedade civil, que remete à ideia da reforma de Estado de 1995, capitaneada por Bresser-Pereira, continha o princípio de que a sociedade civil deveria participar do custeio da educação, por exemplo, com o pagamento de taxas e/ou mensalidades.

Nos anos anteriores à Emenda Constitucional 39, em dezembro de 2005, criou-se a vinculação orçamentária para o financiamento da UEG; o repasse por parte do governo estadual ultrapassava muito pouco as despesas com folha de pagamento e encargos. Para efeitos de análise do exercício financeiro na UEG e contando com as informações mais confiáveis, adotaremos o marco do ano a partir de 2005 (GOIÁS, 1999).

Em seu primeiro ano de vigência da vinculação orçamentária, ou seja, o exercício fiscal de 2006, o governo cumpriu corretamente o que era preconizado, ou seja, transferiu os 2% da arrecadação tributária para UEG. Já no segundo ano, em 2007, a previsão do repasse era de 232 milhões e foram repassados apenas 89 milhões. Nos dois anos seguintes, ou seja, 2008 e 2009, cumpriu a previsão orçamentária. Em 2010, parou de cumprir novamente.

Essa instabilidade agrava as condições para o planejamento. Em 2014, o valor da dotação inicial estimada era de 280 milhões e foram executados aproximadamente 228 milhões, conforme Demonstrativos da Controladoria Geral do Estado (GOIÁS, 2015).

Além de o dinheiro não ser suficiente, os planejadores financeiros não sabem se e quando poderão contar com ele.

Pude observar, em minhas experiências na gestão de um dos campus da UEG, uma reprodução dessas contingências no âmbito da execução orçamentária interna, em que o executor das despesas é o reitor, assessorado por profissionais especializados em orçamento público, e se vê como replicador interno à instituição das contingências orçamentárias externas, ao limitar nos campi a realização de despesas para assegurar o equilíbrio fiscal no nível estatal, como componente orgânico do conjunto de instituições estaduais.

Os recursos são descentralizados do governo estadual para uma autarquia especial – de personalidade jurídica autônoma, normalmente atribuída às universidades. Os recursos estão alocados em uma conta orçamentária única e composta por rubricas, que classificam os gastos segundo a sua natureza. O gasto dentro dessas rubricas é previsto em lei e é regulado, prioritariamente, pelos Tribunais de Contas do Estado, que, em nome da transparência e eficiência do gasto público, possuem algumas diretrizes que tornam a administração de uma universidade multicampi uma tarefa complexa

Entre essas diretrizes está o impedimento de que os campi tenham almoxarifados ou depósitos próprios e/ou executem compras de determinados produtos que possam ser comprados pelo nível central em uma compra maior, observados os valores do limite das chamadas compras realizadas por tomadas de preços, realizadas no local de instalação do campus.

O rol de exemplos dos obstáculos causados por essa diretriz, que tive a oportunidade de experimentar quando estive à frente da gestão de um campus, vai desde a compra de uma passagem aérea nacional para que um docente componha uma banca de examinadores de uma dissertação, até o pagamento de honorários a prestadores de serviços de encanamento ou eletricidade.

Um exemplo emblemático dessa diretriz é a compra de papeis higiênicos, galões de água mineral, canetas, copos de plástico etc. que, em função do volume financeiro que representa para o conjunto de uma universidade grande, precisa ser comprado em uma única vez por ano pelo nível central. Guardado, depois transportado por até 400 quilômetros para os campi, algumas vezes dividindo o apertado espaço em carros de passeio improvisados, ocupados com o gestor, o motorista e eventualmente um palestrante convidado, cuja passagem aérea não pode ser comprada tempestivamente pelo campus.

Se, em uma universidade com formato tradicional, esses problemas podem ser resolvidos por um telefonema para o gabinete do reitor, solicitando a expedição da passagem aérea, ou pela existência de almoxarifado próximo, ou a existência de uma equipe de manutenção, nas universidades multicampi com tamanho número de campus, a parte logística ou a falta dela nos campi acaba por favorecer a precarização da qualidade acadêmica e o sucateamento das instalações em aspectos muitas vezes primários da manutenção.

Um professor do quadro temporário que abandona a disciplina que vinha ministrando no transcorrer do ano letivo, fato corriqueiro em qualquer instituição de educação, em uma universidade multicampi com a pouca autonomia que a UEG concede aos seus campi se transforma em uma odisseia de ofícios e memorandos que certamente irão deixar, a descoberto, a oferta de disciplinas, até que a Pró-reitoria, autorizada pelo nível central orçamentário, permita a substituição.

Em caso de a instituição e o governo estarem experimentando um momento equilíbrio fiscal e a autorização orçamentária estiver descongestionada, há ainda outra questão relacionada à adoção de critérios prioritários de gastos pelo nível central.

Acontece que, como as universidades multicampi partem originalmente da fusão de diferentes faculdades, seguidas da criação ou agregação de outras, então é de se esperar que elas apresentem condições heterogêneas quanto à infraestrutura, corpo docente, capacidade e cultura de pesquisa e gestão dentro da própria instituição.

Tal elemento gera um dilema na descentralização dos recursos disponíveis e autorizados para gastos. A universidade deveria descentralizar recursos para aquelas que apresentam maior grau de maturidade acadêmica, ou deveria descentralizar os recursos para aquelas em piores condições?

Caso ela adote critérios meritórios para os gastos, poderia alargar o abismo entre aquelas unidades universitárias com maior solidez acadêmica e aquelas que se encontram em dificuldades, seja por má gestão, seja pela antiguidade ou recenticidade dos campi. Caso ela se decida por ajudar preferencialmente aquelas em maior dificuldade, impactará negativamente os aspectos motivacionais decorrentes de um senso de justiça corporativo da comunidade.

Em caso de captação de recursos adicionais, aquele que vai além do repasse do governo estadual – como, por exemplo, a captação de recursos junto aos fundos setoriais de pesquisa e/ou pelas agências de fomento à pesquisa, ou pela prestação de serviços à iniciativa privada, ou emenda parlamentar conquistada pelas lideranças locais – ainda

assim, esses cursos obedecem praticamente aos mesmos processos de gestão do fundo público estadual centralizado.

É de se esperar que oferecer cursos nas áreas de ciências aplicadas e com maior número de doutores plasmariam elementos que facilitassem e/ou potencializassem a atração de recursos adicionais para compra de laboratórios e equipamentos por aquelas unidades que atendam ao critério, agravando a questão das diferenças entre os campi e a sua capacidade instalada.

As despesas de manutenção e as despesas imprevistas deveriam estar supridas no exercício do chamado Fundo Rotativo, mecanismo administrativo financeiro por meio do qual os campi recebem na forma de crédito rotativo uma importância para essas despesas consideradas emergenciais, portanto não passíveis de previsão. O problema reside no fato de que os valores, além de serem insuficientes, na maioria das vezes, não são depositados em prazos regulares, ainda que a lei faculte serem mensais.

3.4 Critérios para organização espacial da UEG e suas implicações para a organização dos cursos e a inserção social

Um aspecto que permite reflexões sobre a interiorização e a densidade populacional nos municípios em que a UEG se instalou é de que apenas 11 campi, do total de 42, estão localizados em municípios com mais de 100 mil habitantes. 6 campi estão localizados em municípios com menos de 20 mil habitantes. Nos municípios com 30 mil habitantes ou menos, a UEG se faz presente em 15 deles.

O Quadro 6 mostra a distribuição dos campi nos municípios, a população residente naquela localidade e o número de cursos de graduação oferecidos pela UEG em 2015. Note-se que não se pode estabelecer correlação significativa entre a população residente e o número de cursos de graduação, havendo municípios como Aparecida de Goiânia e Luziânia que oferecem 2 cursos cada, apenas no turno noturno, em meio a uma população de 500 mil e quase 200 mil respectivamente, ao passo que Quirinópolis, com menos de 50 mil habitantes, oferece 7 cursos, e a cidade de Senador Canedo, com mais de 100 mil habitantes, oferece apenas 1 curso.

Quadro 5 - Distribuição do número de cursos oferecidos pela UEG por município e população residente

Cidade/campus	População	Nº de cursos graduação
1. Goiânia Eseffego	1 448 639	4
2. Goiânia Laranjeiras		
3. Aparecida de Goiânia	532 135	2
4. EAD (Anápolis)	-	4
5. Anápolis CSEH	370 875	17
6. Anápolis CET		
7. Luziânia	196 864	2
8. Trindade	119 385	3
9. Formosa	114 036	6
10. Senador Canedo	102 947	1
11. Itumbiara	101 544	4
12. Jataí	97 077	2
13. Calas Novas	83 220	3
14. Goianésia	66 649	4
15. Mineiros	61 623	1
16. Inhumas	51 932	2
17. Quirinópolis	47 950	7
18. Jaraguá	47 513	3
19. Niquelândia	45 582	2
20. Porangatu	45 055	7
21. Morrinhos	45 000	5
22. Itaberaí	40 259	2
23. Uruaçu	39 787	3
24. Santa Helena	38 563	4
25. Posse	35 128	4
26. São Luís dos Montes Belos	32 808	4
27. Iporá	32 218	5
28. Pires do Rio	30 930	5
29. Minaçu	30 862	2
30. Palmeiras de Goiás	26 855	2
31. Itapuranga	26 612	3
32. Ipameri	26 563	2
33. Pirenópolis	24 604	1
34. Goiás	24 269	5
35. São Miguel do Araguaia	22 706	1
36. Ceres	22 034	2
37. Silvânia	20 357	2
38. Campos Belos	19 665	3
39. Jussara	19 292	3
40. Crixas	16 795	1
41. Edeia	12 140	2
42. Sanclerlândia	7 791	2

Fonte: IBGE/Pnad, 2016

A UEG, em 2015, se fazia presente em 39 municípios com 42 campi, além de mais dois em fase de instalação. Se utilizarmos como critério a população dos municípios, pode ser observada a presença da Universidade naqueles de maior número de habitantes, com a exceção de nove municípios que, apesar do número de residentes, não tiveram campus instalados em seus domínios. São eles: Rio Verde, Águas Lindas, Valparaíso, Novo Gama, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto, Cidade Ocidental, Cristalina e Padre Bernardo. Com exceção de Rio Verde, todas são integrantes da chamada Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno.

Entre aquelas que poderiam integrar a lista de municípios com maior densidade populacional, temos: Bela Vista, Nerópolis, Goianira – municípios integrantes da Região Metropolitana de Goiânia –, além de Catalão e Goiatuba, ambas pertencentes à Mesorregião do Sul Goiano.

Também utilizando o critério populacional, não deveriam pertencer ao conjunto de 39 municípios em que a UEG se faz presente os campi: Ipameri, Itapuranga, Goiás, Pirenópolis, São Miguel do Araguaia, Campos Belos, Silvânia, Jussara, Crixás, Edeia e Sanclerlândia. Essas duas últimas cidades possuem menos de 12 e 8 mil habitantes, respectivamente. (IBGE, 2016).

Tal aspecto remonta ao problema de que a criação da UEG partiu da fusão das faculdades isoladas e dos cursos já oferecidos, mas também à ausência de planejamento na oferta de cursos e abertura de campus sem a observância de critérios socioeconômicos e/ou acadêmicos. A cidade de Pires do Rio, com seus 5 cursos e menos de 30 mil habitantes, contrasta com o município de Trindade, com quase 120 mil habitantes e apenas 2 cursos noturnos de formação de tecnólogos.

Em suma, a instalação dos campi da UEG, bem como o número de cursos oferecidos, na forma como está, parece concorrer com o conceito de instituição estratégica para o desenvolvimento do estado de Goiás.

Há que se perguntar quais critérios foram utilizados na escolha das cidades que viriam receber novos campi, para depois perguntar quais os cursos deveriam ser ofertados. Entre os anos de 2000 a 2003, sob a gestão do primeiro reitor, a eleição de 2000 para prefeito indicou que, dos 15 campi criados (c.f. Linha do Tempo no APÊNDICE G), 9 eram de prefeituras governadas por coligações de apoio ao PSDB. Após a eleição de 2004, quando foram criados mais 9 campi, todas as 9 cidades receptoras estavam governadas por partidos da coleção do PSDB.

Em 2006, o reitor se licenciou do cargo de reitor para concorrer às eleições para deputado federal. Obteve 46 mil votos, quando eram necessários em torno de 60 mil. Após a derrota, tentou tomar posse novamente, sendo afastado pelo poder judiciário. As Atas do CsU não fazem qualquer menção aos eventos, porém os expressivos 46 mil votos obtidos pelo candidato refletem o poder de palanque que a UEG e sua interiorização conquistaram.

Em 2014, a UEG constituiu um Grupo de Trabalho (GT) que atuou como uma assessoria com vistas às ações de replanejamento. O GT propôs uma metodologia de avaliação externa aos campi, realizada por pares, que incluía: a) os resultados obtidos pelos cursos no Conceito Preliminar de Curso¹⁸; b) a pertinência geoeconômica dos cursos com o seu entorno, organizado por regiões de influência; c) demanda pelos cursos oferecidos nos processos seletivos; d) relação ingressantes/concluintes; e) infraestrutura dos campi; f) capacitação do corpo docente para a pesquisa; g) proposição ou criação de mestrados e doutorados, entre outros.

Os resultados seriam usados para a tomada de decisão acerca da manutenção plena do curso em sua condição atual; alteração do turno de funcionamento; mudança da modalidade de ensino de seriado/semestral para modular presencial ou modular Ead; e) alteração do grau acadêmico (bacharelado, licenciatura, tecnólogo); suspensão temporária do processo seletivo; substituição do curso por outro; ou extinção progressiva do curso.

Como produto de esse estudo, foi realizado o levantamento das modalidades de cursos oferecidos, mostrando as Licenciaturas, notadamente Pedagogia e Letras, como os mais ofertados, em contraste com os Bacharelados em Engenharia Civil, Engenharia Florestal, Agronomia, bem como nas áreas de Saúde.

O estudo realizado foi extenso e durou todo o ano de 2014, levantando muitos dados¹⁹. No APÊNDICE I, está a síntese dos principais pontos, separados por modalidades de curso, classificados por este autor, segundo a sua natureza, como pontos fortes ou fragilidades da instituição.

Por ora, destacamos que os principais pontos fortes repousam exclusivamente sobre as atividades cotidianas de ensino e, de alguma maneira, na opinião dos avaliadores externos; os cursos de graduação se vinculam favoravelmente ao entorno do campus,

¹⁸ O CPC é um indicador de qualidade utilizado pelo MEC/INEP que avalia externamente os cursos superiores. Ele é calculado no ano seguinte ao da realização do Enade de cada área, com base na avaliação de desempenho de estudantes, corpo docente, infraestrutura, recursos didático-pedagógicos e demais insumos, conforme orientação técnica aprovada pela CONAES.

¹⁹ Os dados estão disponíveis em relatórios:

<http://www.cdn.ueg.br/arquivos/politica_de_oferta_e_demanda_de_vagas_148/conteudoN/2700/Relatorio_Final_Anexos.pdf>. Acesso em: abril de 2016

apresentam demandas, uma taxa satisfatória de conclusão de seus matriculados e permitem uma boa empregabilidade de seus egressos na área geográfica de influência nos municípios em que se encontra o campus.

Como principais fragilidades, são evidentes aquelas mais dependentes de professores com maior titulação e capacidade para a produção do conhecimento, tais como programas de pós-graduação *strictu senso*, publicações científicas, atração de recursos externos junto às agências de fomento.

A UEG oferta três modalidades de cursos de graduação, como são chamados nos seus documentos institucionais, ou três diferentes graus acadêmicos: licenciaturas, bacharelados e tecnológicos. São 76 licenciaturas, porém em dez diferentes áreas: 15 cursos de Pedagogia; 15 cursos de Letras; 12 cursos de História; 10 cursos de Geografia; 10 cursos de Matemática; 7 cursos de Ciências Biológicas; 5 cursos de Educação Física; 2 cursos de Química; 1 curso de Física; 1 curso de Informática.

São 39 bacharelados em quinze áreas distintas: 9 cursos de Administração, 7 cursos de Sistema de Informação, 5 cursos de Ciências Contábeis, 3 cursos de Ciências Econômicas, 2 cursos de Engenharia Agrícola, 2 cursos de Farmácia, 2 cursos de Agronomia, 2 cursos de Enfermagem, 1 curso de Engenharia Civil, 1 curso de Engenharia Florestal, 1 curso de Zootecnia, 1 curso de Química Industrial, 1 curso de Arquitetura e Urbanismo, 1 curso de Fisioterapia, 1 curso de Cinema e Audiovisual.

Oferece ainda 19 cursos tecnológicos em onze áreas: 3 cursos de Rede de Computadores, 3 cursos de Gestão de Turismo, 2 cursos de Gastronomia, 2 cursos de Agronegócio, 2 cursos de Tecnologia em Logística, 1 curso de Produção de Grãos, 1 curso de Produção Sucroalcooleira, 1 curso de Estética e Cosmética, 1 curso de Design de Modas, 1 curso de Tecnologia em Alimentos, e 1 curso de Tecnologia em Mineração.

Quando comparamos o número de campus com a diversificação das carreiras/cursos, encontramos também uma baixa diversificação na oferta de graduação nas licenciaturas. Não se oferece nenhum curso de licenciatura em Artes Visuais, Artes Cênicas, Música, Ciências Sociais, Filosofia, Língua Espanhola, Língua Francesa, Ciências Ambientais, entre outras possíveis.

Quanto aos bacharelados, a instituição não oferece nenhum curso nas áreas de Medicina, Direito, Filosofia, Ciências Sociais, Odontologia, Medicina Veterinária, Engenharia Elétrica, Engenharia Mecânica, Geologia, Nutrição, Psicologia, Serviço Social, só para citar os cursos mais tradicionais nas universidades brasileiras.

3.5 Aspectos socioeconômicos na espacialização da UEG

O PIB per capita é a divisão do valor do Produto Interno Bruto pelo número de habitantes. As cidades que recebem os campi da UEG, no ano de 2013, apresentaram um PIB per capita uma média de R\$ 21.016,05, ao passo que em Goiás, no mesmo ano, foi de R\$ 23.470,48.

O Índice de Gini, como já afirmei, é um indicador econômico utilizado para quantificar o grau de concentração do fluxo de produção entre os municípios do Estado. É importante salientar que, quanto mais próximo de zero, maior a distribuição entre as pessoas, e quanto mais próximo de um, maior é a concentração. Os municípios em que a UEG se faz presente apresentam o índice de Gini médio de 0,519625641. O estado de Goiás apresentou, em 2013, um índice Gini de 0,52 (SEBRAE, 2015).

Analisei se a UEG se instalou naqueles municípios de maior ou menor expressão em número de habitantes, de maior ou menor PIB e PIB per capita ou, ainda, com maior ou menor concentração de renda. Como resultado, não foi possível identificar, entre os critérios para a instalação de campus da UEG, nem o número de habitantes, nem o PIB ou o PIB per capita, tampouco o índice de Gini.

Para analisar a pertinência econômica dos cursos oferecidos pela UEG em suas diversas localidades, considerei a caracterização econômica dos municípios goianos, pelo Índice de Valor Adicionado (VA) dos setores de atividade de cada município – atividade industrial, agropecuária, administração pública e serviços – e seus respectivos pesos nos VAs específicos no município, bem como no estado.

Romanatto et al. (2015), utilizando os dados do PIB de 2011, propôs, a título de caracterização econômica, o seguinte agrupamento dos municípios goianos:

Segundo os autores, a maior parte dos municípios goianos tem a sua economia ligada à agropecuária (42,45%) ou dependem dos recursos da administração pública (36,33%). Se somados os municípios, se obtém um total de 78,5% das cidades goianas, sendo que essas representam apenas 30,8% do total do PIB e 46,8% da população estadual.

Quadro 6 – Agrupamento das atividades econômicas e perfil dos municípios, segundo Romanatto *et al.*

Grupo/Descrição	Perfil
Grupo 1: Municípios com forte dependência dos recursos da administração pública	Administração Pública
Grupo 2: Municípios onde a indústria tem relevância no município	Indústria com relevância no município
Grupo 3: Municípios com indústria e serviços de relevância na economia estadual	Indústria e serviços com relevância no estado
Grupo 4: Municípios com sua economia caracterizada pela produção agropecuária	Agropecuária

Fonte: Romanatto et al. (2015)

Esses municípios geralmente são municípios menores em população e dependem de transferências de recursos de outros entes da federação para execução e oferta de serviços públicos, principalmente do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), ou seja, não apresentam arrecadação própria significativa.

A seguir será apresentado o agrupamento do perfil econômico dos municípios em que a UEG está inserida. Ao lado, serão apresentados os números de egressos do Ensino Médio daquela localidade, segundo dados da Secretaria Estadual de Educação de Goiás. A ideia é permitir uma análise da viabilidade ou justificativa de um campus em determinada localidade e uma eventual harmonização entre as atividades presentes no entorno econômico e os cursos de graduação oferecidos. Os dados são de 2011, porém não há motivos para se esperar grande variação neles nos anos que se seguirem.

Mesmo no agrupamento de municípios com forte dependência da Administração Pública, provavelmente pela baixa inserção em outros segmentos econômicos, o número de egressos e o número de cursos oferecidos apresenta elevado grau de dispersão. Em alguns casos, os cursos oferecidos pela UEG apresentam pouca ou nenhuma pertinência com as atividades econômicas do entorno.

Analisaremos apenas alguns municípios de cada grupo proposto por Romanatto et al. (2015), buscando cruzar os números de egressos do Ensino Médio por ano com o número de cursos oferecidos e a carreira ofertada no município, lembrando a que grupo de perfil de atividade econômica prioritária o município pertence.

O caso de Sanclerlândia (Quadro 7) é um exemplo em que o curso de Tecnologia em Análise e Desenvolvimento de Sistemas não evidencia nenhuma pertinência com o seu entorno, tampouco o curso de Administração. O município exibe pouco mais de 300 egressos do Ensino Médio ao ano. A Secretaria de Gestão e Planejamento do Estado de Goiás, ao analisar o perfil e potencialidades dos municípios goianos, indica que a cidade de Sanclerlândia possui atividade econômica ligada à criação de bovinos, vacas leiteiras,

produção de leite e mel, arroz, indústria de laticínios, confecção de artigos do vestuário, extração do mineral Vermiculita. A Junta Comercial do Estado de Goiás (Juceg) indica o registro de 169 estabelecimentos entre 2010 a 2015, um número tímido para a oferta de um curso de Administração.

O município de Porangatu, por sua vez, parece justificar seus quatro cursos se considerarmos o número de egressos do Ensino Médio. Sua atividade econômica é ligada à criação de bovinos, vacas leiteiras, produção de mel, melancia, arroz e mandioca, indústria de curtimento e preparação do couro, laticínios, produtos cerâmicos e confecção de artigos do vestuário e acessórios, ecoturismo, turismo rural, esportes náuticos e praia. A Juceg indica a presença de 615 empresas registradas entre 2010 a 2015. Os cursos da UEG lá oferecidos integram de modo tímido a economia local.

O município de Jaraguá, a despeito de apresentar o maior número de egressos desse Grupo 1, oferece apenas três cursos. Como atividade econômica no município, encontram-se a criação de bovinos e suínos, produção de leite, arroz, abacaxi e melancia, confecção de artigos do vestuário e acessórios, ecoturismo, turismo histórico, rural e esportes náuticos. Novamente os cursos oferecidos parecem pouco ligados às atividades econômicas locais.

Quadro 7 – Perfil econômico dos municípios em que a UEG se faz presente, número de egressos do Ensino Médio em 2015, cursos regulares e presenciais de graduação oferecidos pela UEG, Grupo 1

Perfil	Município	Nº de egressos do Ensino Médio ao ano	Cursos regulares e presenciais oferecidos
Grupo 1 Administração Pública	Posse	1256	Tecnologia em Produção de Grãos; Letras Português/Inglês; Matemática; Sistemas de Informação
	Porangatu	1656	Ciências Biológicas; Educação Física; Geografia; História; Letras Português/Inglês; Matemática; Sistemas de Informação
	Campos Belos	885	Tecnologia em Agroecologia; Letras Português/Inglês; Pedagogia
	Ceres	828	Enfermagem; Sistemas de Informação
	Iporá	1143	Ciências Biológicas; Geografia; História Letras Português/Inglês; Matemática
	Jaraguá	1656	Ciências Contábeis; Tecnologia em Design de Moda; Pedagogia
	Sanclerlândia	328	Administração; Tec. em Análise e Desenv. de Sistemas
	Uruaçu	605	Ciências Contábeis; História; Pedagogia

Fonte: IBGE Cidades, 2016.

O próximo agrupamento de perfil econômico, o Grupo 2, traz em seus extremos o município de Anápolis, sede da UEG, com as atividades econômicas de criação de aves, suínos, produção de ovos, laranja e banana, produção de lenha, fabricação de

medicamentos genéricos, produtos alimentícios, bebidas, fertilizantes, insumos para construção civil, metalurgia, confecção de artigos do vestuário e acessórios, construção civil, edição e impressão, produtos de borracha, material plástico, madeira, têxteis, veículos automotores, reboques e carrocerias, produção de água mineral e educação superior privada. A Juceg informa o registro de 6200 empresas na localidade, todavia sua posição geográfica a faz uma importante área de influência no Estado. O número de cursos oferecidos poderia ser ainda maior, dado o número de egressos e o fato de a pertinência dos cursos está estabelecida.

Em contraste, ainda no Grupo 2, tem-se o município de Crixás, com apenas um curso no campus e um número de egressos bastante reduzido. As atividades econômicas gravitam em torno da criação de bovinos, vacas leiteiras, produção de leite e mel, produção de madeira em tora, indústria extrativa mineral com produção de ouro. A Juceg informa o registro de 254 empresas entre 2010 e 2015. Tem-se um curso de Pedagogia lá oferecido, apesar da existência de apenas 15 unidades educacionais do Ensino Fundamental e 12 do nível pré-escolar (IBGE, 2016), ou seja, em pouco tempo haverá uma saturação de empregabilidade desses egressos.

No Grupo 3, que agrega o menor número de municípios que recebeu campus da UEG, o destaque em número de egressos ficou para o município de Aparecida de Goiânia, integrante da Região Metropolitana e geograficamente soldada à capital do estado. Ainda assim, o município oferece apenas dois cursos de graduação. A referida cidade abriga uma população pendular de pessoas que trabalham em Goiânia e dormem em Aparecida de Goiânia. Como atividade econômica, o IMB (GOIÁS, 2017) indica a presença de indústrias do setor alimentício, artefatos de cimento, metalurgia, medicamentos, indústria de produtos de higiene e beleza, produção de água mineral. Não oferece nenhuma licenciatura, apesar de suas 78 unidades educacionais de nível pré-escolar, 173 escolas de Ensino Fundamental, além de 58 escolas de Ensino Médio. A Juceg acusa o registro de 6912 empresas de 2010 a 2015.

No outro extremo de número de egressos do Grupo 3, encontra-se a cidade de Edéia, com apenas 11 mil habitantes e seus 498 egressos do Ensino Médio. O IMB indica as atividades econômicas ligadas à cana de açúcar, soja e tomate, criação de bovinos, vacas leiteiras, produção de leite e mel, indústria sucroenergética. A Juceg acusa o registro apenas 187 empresas de 2010 a 2015, o que reforça a ideia de curso na área de Agronegócios, sendo questionável a empregabilidade desses egressos a médio prazo.

Quadro 8 – Perfil econômico dos municípios em que a UEG se faz presente, número de egressos do Ensino Médio em 2015, cursos regulares e presenciais de graduação oferecidos pela UEG, Grupo 2

Município		Nº de egressos do Ensino Médio ao ano	Cursos regulares e presenciais oferecidos
Grupo 2 Indústria	Caldas Novas	2818	Administração; Tecnologia em Gastronomia; Tecnologia em Hotelaria
	Crixás	697	Pedagogia
	Pirenópolis	916	Tecnologia em Gastronomia
	Goianésia	2581	Administração; História; Pedagogia; Sistemas de Informação
	Inhumas	1621	Letras Português/Inglês; Pedagogia
	Itaberaí	1330	Pedagogia; Sistemas de Informação
	Minaçu	1266	Geografia; Pedagogia
	Mineiros	1915	Tecnologia em Agronegócio
	Niquelândia	1414	Administração; Tecnologia em Mineração
	Pires do Rio	942	Tecnologia em Redes de Computadores; Geografia; História; Letras Português/Inglês; Pedagogia
	Quirinópolis	2811	Ciências Biológicas; Educação Física; Geografia; História; Letras Português/Inglês; Matemática; Pedagogia
	S. L. de Montes Belos	1138	Letras Português/Inglês; Medicina Veterinária; Pedagogia; Zootecnia
Anápolis	14869	Administração; Ciências Contábeis; Ciências Econômicas; Geografia; História; Letras Português/Inglês; Pedagogia; Arquitetura e Urbanismo; Ciências Biológicas; Engenharia Agrícola; Engenharia Civil; Farmácia; Física; Matemática; Química Industrial; Química - Modalidade Licenciatura; Sistemas de Informação	

Fonte: Fonte: IBGE Cidades, 2016.

No Grupo 4, exatamente pelo perfil de baixa empregabilidade da agropecuária, encontramos municípios com um número médio de Egressos do Ensino Médio comparativamente aos Grupos anteriores mais baixos. No Quadro 9, com exceção de Formosa, município próximo e considerada cidade do Entorno de Brasília, cuja atividade econômica indicada pelo IMB são: criação de bovinos, vacas leiteiras, aves, suínos, produção de ovos, leite e mel, banana, coco da baía, produção de madeira em tora, indústria de processamento de grãos, moveleira, extração de argila cerâmica, calcário, produção de água mineral, ecoturismo, turismo histórico, esportes náuticos e sítios arqueológicos. O município também apresenta população pendular e uma rede de escolas

com 43 unidades educacionais pré-escolares; 68 do Ensino Fundamental e 19 escolas do Ensino Médio.

Quadro 9 – Perfil econômico dos municípios em que a UEG se faz presente, número de egressos do Ensino Médio em 2015, cursos regulares e presenciais de graduação oferecidos pela UEG, Grupo 3

Município	Nº de egressos do Ensino Médio ao ano	Cursos regulares e presenciais oferecidos
Aparecida de Goiânia	19697	Administração; Ciências Contábeis
Luziânia	8105	Administração; Pedagogia
Trindade	4043	Tecnologia em Design de Moda; Tecnologia em Redes de Computadores
Jataí	2698	Tecnologia em Alimentos; Tecnologia em Logística
Senador Canedo	3782	Tecnologia em Logística
Edeia	489	Administração; Tecnologia em Agronegócio

Fonte: IBGE Cidades, 2016.

A cidade de Jussara tem a menor ocorrência de egressos do Ensino Médio e oferece três cursos de graduação. O IMB indica as atividades econômicas de criação de bovinos, produção de feijão e abacaxi, confecção de artigos do vestuário e acessórios. A Juceg informa o registro de 393 empresas de 2010 a 2015. O IBGE refere uma rede de 8 Unidades Educacionais do nível pré-escolar, 17 escolas do Ensino Fundamental e 5 do nível Médio. É possível que haja uma saturação da empregabilidade desses cursos de licenciaturas no município, conforme demonstra o Quadro 10.

Quadro 10 – Perfil econômico dos municípios em que a UEG se faz presente, número de egressos do Ensino Médio em 2015, cursos regulares e presenciais de graduação oferecidos pela UEG, Grupo 4

	Município	Nº de egressos do Ensino Médio ao ano	Cursos regulares e presenciais oferecidos
Grupo 4 Agropecuária	Formosa	4130	Geografia; História; Letras Português/Inglês; Matemática; Pedagogia; Química - Modalidade Licenciatura
	Goiás	749	Tecnologia em Gestão de Turismo; Geografia; História; Letras Português/Inglês; Matemática
	Ipameri	769	Agronomia; Engenharia Florestal
	Itapuranga	1038	Geografia; História; Letras Português/Inglês
	Jussara	648	Letras Português/Inglês; Matemática; Pedagogia
	Morrinhos	1395	Ciências Contábeis; Geografia; História; Letras Português/Inglês; Matemática
	Santa Helena	1053	Administração; Engenharia Agrícola; Matemática; Sistemas de Informação
	S. Miguel do Araguaia	902	Pedagogia
	Silvânia	870	Administração; Pedagogia

Fonte: IBGE Cidades, 2016.

A título de síntese de como se estruturou o Sistema Estadual de Educação Superior em Goiás, há que se considerar as características geográficas e socioeconômicas, mais eminentemente, as que indicam uma Unidade da Federação com baixa densidade populacional em seu interior e densidade elevada na capital e Região Metropolitana, bem como no Entorno de Brasília.

Pouco mais de 60% dos municípios goianos possuem menos de 10 mil habitantes, e 75% do total crescem menos em população do que a média do Estado, o que revela uma tendência de êxodo das cidades menores para aquelas maiores. As cidades maiores, em razão de um movimento de industrialização, também recebem a população de imigrantes de outros Estados da Federação. A interiorização da matrícula em educação superior, associada a outras políticas, pode contribuir para mitigar essa tendência de fuga da população jovem e escolarizada nas cidades menores. Nesse caso, ganha destaque a adoção do formato multicampi, combinado com políticas institucionais que assegurem a qualidade acadêmica das ações desenvolvidas em cada campus, incluindo a relação de pertinência dos campi com o entorno da localidade em que estão inseridas.

Os índices de PIB per capita, IDH, Índice de Gini e Índice de Pobreza Humana, Índice de Analfabetismo revelam um déficit do estado de Goiás em relação aos indicadores socioeconômicos brasileiros. Tal condição pode justificar a adoção de estratégias de desenvolvimento socioeconômico que inclua o fomento da educação superior, em que pese o fato de que essa relação guardará sempre uma proximidade que envolve riscos à autonomia e à prática da ciência em seus valores mais elevados.

A porcentagem de apenas 13% jovens matriculados em educação superior em Goiás, dos quais 76% deles estão vinculados à rede privada, indica claramente a necessidade de uma expansão das vagas na rede pública, todavia sem cair no engodo de que, sendo de nível superior, qualquer curso serve, com qualquer infraestrutura e com qualquer *claustr*o docente.

O estado de Goiás instituiu, em 1961, o seu primeiro curso superior público estadual e, em 1962, o segundo, portanto tardiamente, se comparados com outras Unidades da Federação, e ainda esperou por mais 23 anos para ampliar sua rede para 14 faculdades isoladas, que, quando da criação da UEG somavam 28 autorizadas, depois foram somadas outras 14, que perfizeram os 42 campi atuais.

Aparentemente a iniciativa de criação dos campi partiu do Poder Executivo estadual e não encontrou resistência significativa entre os campi originários da UEG, representados no Conselho Universitário por uma maioria esmagadora de professores com vínculo temporário com a instituição, presidido por aliados políticos do governo e

atrelado a uma aparente dependência decisória da coalisão política que governava o Estado.

A UEG possui colegiados amplos, uma departamentalização com atribuições muito semelhantes às demais universidades brasileiras. O que a estrutura não revela claramente, é o quanto há de centralização e descentralização na relação entre o nível central da UEG e os seus campi, no que respeita aos processos administrativos e acadêmicos.

A despeito da descentralização espacial da UEG em 39 municípios e na oferta de cursos, outros elementos tais como quais os cursos serão oferecidos, quantas vagas, em quais turnos, qual projeto curricular a ser desenvolvido, a bibliografia básica, quais formas de ingresso serão adotadas, como serão contratados os docentes, aquisição de acervo, laboratórios, normas de estágio etc., são fortemente centralizados. Essa situação remete às reflexões enunciadas por Max Weber (1982). A categoria *autonomia universitária* exige o entendimento do conceito de burocracia, entendida como forma de controle, mecanização das tarefas administrativas, que no Estado moderno e democrático, a serviço da expansão dos grupos de interesses, tende ao crescimento e centralização. Isso explica porque os campi são replicadores das decisões propostas pelo nível central e aprovadas no CsU.

Também a administração de recursos financeiros é altamente centralizada em uma conta centralizada, que recebe os recursos do fundo público estadual e cuja distribuição de recursos para os campi limita-se a cobrir as despesas correntes como pequenos reparos, insumos de informática e de laboratórios especializados, recomposição de material didático etc. Os demais recursos, quando disponíveis para a descentralização, utilizam critérios negociais.

Quando se trata de pagamento de folha e encargos, compras dos produtos que só podem ser realizadas pelo nível central, substituição de professores e técnicos administrativos, bem como as despesas centralizadas, os números se agigantam, indicando um processo moroso e certo inchaço de pessoal no nível central na sede, em Anápolis.

Quanto à inserção social da UEG nas localidades do estado de Goiás, os critérios são intrigantes. Alguns dos municípios mais importantes do ponto de vista da densidade populacional e da capacidade socioeconômica deixaram de ser contemplados, ao passo que outros contemplados têm dificuldade até em formar suficientemente egressos do Ensino Médio. Já outras localidades apresentam potencial para oferta de novos cursos, todavia esse assunto tem sido tratado com parcimônia, uma vez que sobre a expansão da

UEG, em número de campus e número e tipo de cursos, há um consenso: precisava ser estancada. As iniciativas de reformulação na oferta e graduação provocam reações muito intensas na comunidade.

Na busca de indicadores que pudessem identificar critérios e contribuir para a reflexão acerca dos cursos e graduação a serem oferecidos pela UEG – e quem sabe agregar alguma racionalidade institucional – em sua busca por contribuir para o desenvolvimento socioeconômico de Goiás, recorri ao agrupamento dos municípios goianos segundo o seu perfil econômico proposto por Romanatto et al. (2015), com base no índice de Valor Agregado (VA) ao PIB. Como resultados, identificamos como a UEG é heterogênea nesse quesito. Alguns campi apresentam boa correlação com o perfil de sua localidade, ao passo que outros nem tomam conhecimento da atividade econômica ou perfil socioeconômico do seu entorno.

A análise efetuada neste capítulo permite concluir que algumas localidades, de tão pequenas, sofrem com a ausência de setores produtivos que gerem emprego e renda e, ainda, há o vazio de aparatos estatais, como hospitais, universidades públicas, quartéis, fóruns etc. A UEG se revela como uma instituição que diminui esse vazio, gerando alguns empregos diretos e formando pessoas que não teriam, na localidade, outra oportunidade de formação. Nesse sentido, a UEG contribui para a democratização do acesso e a inclusão social, visto que sua capilaridade alcança grande parte do território goiano. O que questiono é se esse preenchimento não poderia se dar com maior qualidade acadêmica, garantindo-se, assim, a equidade, mediante a redistribuição do conhecimento e ampliação equitativa das oportunidades propiciadas pela educação superior e com maior pertinência referente aos problemas, às necessidades e às potencialidades do entorno.

O próximo capítulo será dedicado à análise dos dados empíricos recolhidos mediante levantamento de dados, pesquisa documental e entrevista com gestores com diferentes níveis decisórios.

CAPÍTULO 4

4 TENSÕES ENTRE CENTRALIZAÇÃO DECISÓRIA E AUTONOMIA NA GESTÃO UNIVERSITÁRIA DA UEG: IMPLICAÇÕES PARA A INCLUSÃO SOCIAL E A QUALIDADE

“A liberdade de eleição permite que você escolha o molho com o qual será devorado”.

Eduardo Galeano

Neste capítulo, analiso o nível de centralização/autonomia presente na relação entre o nível central de gestão e os campi e os desdobramentos sobre o planejamento, a gestão financeira, a escolha e a criação de novos cursos; os critérios de composição e aperfeiçoamento do quadro docente; a relação entre a expansão da UEG e a democratização de oportunidades educacionais por intermédio da interiorização e da inclusão social; e o formato multicampi e suas implicações na gestão da UEG.

A escrita desta tese foi iniciada em 2014. Em seu decorrer, mudanças foram ocorrendo no funcionamento da UEG e no cenário nacional, sobretudo mudanças de natureza macroeconômica, com uma proeminente crise fiscal e política nas esferas nacional e estadual, com mudanças profundas nos cenários de financiamento da educação superior pública. Mesmo com as perdas que isso signifique, o ano de 2015 foi tomado como limite superior dos dados e documentos analisados.

A pesquisa documental exigiu um esforço investigativo para localizar as fontes que retratassem os fatos e circunstâncias presentes no processo de criação e desenvolvimento da UEG. Foram levantados documentos institucionais de planejamento, jornais da época, atas e relatos de reuniões, entre outros.

Para as entrevistas empreendi um esforço de encontrar os diferentes sujeitos capazes de elucidar como ocorreu o processo de criação da UEG, a saber: Secretário de Ciência e Tecnologia, reitor e ex-reitores, pró-reitores e ex-pró-reitores, além dos diretores dos campi.

Houve a consideração da existência de distintos grupos de interesses sobre o jurisdicionamento e o ordenamento político-organizativo da UEG na estrutura do Estado, passando a influência desses grupos na elaboração de componentes fundantes como o desenho organizacional, o estatuto, o organograma, a departamentalização, até chegar às práxis de planejamentos estruturantes e democratização de seus processos decisórios.

A despeito do envio insistente de pedidos presenciais, telefônicos e eletrônicos de solicitação de participação na pesquisa, obtive apenas 9 entrevistas do total de 42. Dois diretores chegaram a afirmar por e-mail que não se sentiam confiantes quanto aos usos que pudessem ocorrer com as suas respostas e não responderam ao formulário. Outro diretor chegou a enviar correspondência dizendo que não participaria por ser a UEG “uma instituição cheia de artimanhas” e considerou as perguntas capciosas.

Com a dificuldade encontrada na obtenção de um número maior de respostas às entrevistas com o grupo dos diretores, decidi conservar as respostas, porém trazendo o extrato que esteve na forma de consenso e eventualmente uma transcrição literal.

Tentei identificar se havia diferença nas respostas comparadas entre os portes dos campi, na titulação docente do diretor ou da proximidade geográfica do campus com o nível central. Não foi identificada qualquer influência nas respostas obtidas, que na verdade refletem, sim, a heterogeneidade entre os diretores dos campi.

No convite para participar da pesquisa, havia um compromisso de que os resultados seriam resguardados por sigilo de autoria e, como forma e manter esse compromisso, utilizarei apenas letras para me referir aos respondentes no caso dos diretores de campus, que passarão a ser chamados doravante de Diretor A, Diretor B, Diretor C, e assim por diante quando houver transcrição literal de trechos da entrevista.

As entrevistas com os dois reitores e com o secretário de ciência e tecnologia na época da criação da UEG vieram devidamente acompanhadas de um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido de utilização do teor das entrevistas na presente tese.

Encontrei o problema da definição de quais documentos serviriam como fonte para analisar o quanto e como o formato multicampi interfere nas formas de organização da UEG, em seus mecanismos de planejamento formal operacional e estratégico, nas tomadas de decisão acadêmicas e administrativas, em seu processo de interiorização do ensino universitário e no alcance da inclusão social em suas ações.

A princípio, deparei com documentos e relatórios originários da própria UEG, bem como outros exarados por comissões externas, estabelecidas pelo governo e outros oriundos ou afeitos aos atos autorizativos do Conselho Estadual de Educação do Estado de Goiás. Há ainda alguns documentos que são citados em documentos oficiais e que nenhum setor soube dar notícia do paradeiro deles.

O setor responsável pela guarda de documentação e o arquivo inativo padeceu com a ausência de servidores estáveis no cargo e especialistas na função de tratamento desses documentos, de modo que, ao serem substituídos por outros servidores contratados temporários, levam consigo parte da memória da instituição.

A instabilidade política dos participantes de um governo de coalisão que compôs o primeiro mandato do governador Perillo ocasionou para a UEG uma descontinuidade de gestão, combinada com a pouca vivência de seus atores iniciais com a criação de universidades públicas; os documentos institucionais foram construídos fora de uma cronologia lógica e carente de uma subsunção majorante, em que os documentos anteriores deveriam servir como ancoragem para os sucedâneos. O que podemos identificar na história de criação da UEG é que diversos grupos de trabalho, comissões, forças-tarefa foram criadas, no entanto sem que os resultados fossem implantados ou que se mostrassem resistentes com o passar do tempo; some-se a isso a intensa alternância dos gestores à frente da instituição.

Três foram as mudanças de prédio da Reitoria desde a criação da UEG, duas delas totalmente improvisadas, sem que o setor de arquivo inativo estivesse funcionando a contento. As visitas que pude realizar no setor mostram ainda hoje pilhas encaixotadas de documentos não tratados, muitos deles fora de lugar e ausência de critérios técnicos na catalogação das pastas e documentos.

Foram consideradas como fontes a legislação externa à UEG, como as leis, os decretos governamentais e Resoluções do CEE, seguidas da análise das Resoluções e Atas do CsU, bem como denúncias do Ministério Público, e entrevistas com os governantes acerca da universidade.

Busquei indicadores que pudessem contemplar as categorias conceituais que compõem o presente estudo, a saber: a organização e gestão, o planejamento, a tomada de decisão, a interiorização e a inclusão social, todas refletidas à luz do formato multicampi.

Como forma de superação deste desafio, recorri às alusões teóricas contidas nos capítulos anteriores e busquei dispô-las na forma de interrogantes mais específicas, que formularei dentro de cada categoria, e os achados documentais desde a criação da UEG até o ano de 2015, adotado com recorte temporal desta tese.

4.1 Organização e gestão da UEG na perspectiva multicampi

A UEG pode ser classificada como uma Instituição Sistema por ser, com exclusividade, o próprio sistema estadual goiano de educação universitária, mantida pelo Fundo Público Estadual, única com natureza administrativa de universidade cujo desenho é o de uma Instituição Multicampi Radial Heterogênea, considerando a existência de seus campi dispostos radialmente em torno da administração central da universidade, que os congrega e os regula, estando eles em igualdade de poder decisório nos colegiados

superiores, mas apresentando diferenças significativas em tamanho e/ou amadurecimento acadêmico.

Cabe aqui uma ressalva quanto à existência das faculdades e universidades municipais existentes no Sistema Estadual de Educação Superior em Goiás, que, apesar de jurisdicionadas ao CEE, não integram a rede de educação superior pública e gratuita e estão subordinadas aos conselhos mantenedores locais em seus municípios, sendo mantidas exclusivamente por cobranças de mensalidades dos estudantes.

Na condição de Instituição Sistema pública, pode ser observada certa instabilidade normativa em definir a UEG como a responsável pela elaboração e implementação da política de educação superior estadual em Goiás. Na última versão de Estatuto promulgado (Lei nº 18.97/2015), a UEG restou como a responsável pela formulação e execução da política estadual de educação de nível superior no âmbito de sua área de atuação. Na versão anterior, tal prerrogativa ficava a cargo da Sectec. O que se percebe é que, a despeito de constar no Estatuto vigente, não pude detectar nenhum movimento no âmbito da UEG com a intencionalidade de planejar o sistema estadual. As fragilidades de planejamento dela própria certamente impregnarão o sistema estadual.

Na ocasião de sua criação, 1999, o então recém-empossado governador Perillo precisou enfrentar um primeiro problema: as faculdades isoladas pré-existentes, gozando de certa autonomia e inserção local, passariam à condição de totalmente subordinadas à Uniana? A Uniana, por sua vez, arcaria com o ônus de resolver as deficiências infra estruturais e de quadro de pessoal que as faculdades isoladas apresentavam? A solução de unificação em torno da UEG resultaria em benefícios para as partes envolvidas?

Para a criação da UEG, existiram movimentos de discussão dos rumos da educação superior em Goiás, no âmbito da sociedade civil, destacando-se o Fórum de Defesa da Escola Pública²⁰, congregando diversas instituições. Da perspectiva das forças políticas, a criação da UEG foi utilizada como plataforma política pelo então candidato a governador do estado, Marconi Perillo (FERREIRA, 2006).

²⁰ Compunham o Fórum Goiano em Defesa da Escola Pública: a Faculdade de Educação da UFG, o Departamento de Educação da UCG, a Comissão de Educação da Assembleia Legislativa, a Escola Superior de Educação Física e Fisioterapia de Goiás - Esefego, a Secretaria de Estado da Educação, o Conselho Estadual de Educação, a União Estadual dos Estudantes (UEE), o Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Goiás (Sintego), o Sindicato dos Professores de Goiás (Sinpro), a Associação dos Professores da UFG (Adufg), o Sindicato dos Trabalhadores da UFG (Sint-UFG), a Associação dos Professores das Instituições Autárquicas de Ensino Superior (Adesa), a Associação Nacional de Formação de Profissionais da Educação – Seção Goiás, a Associação de Professores da Universidade Católica de Goiás, a Comissão de Educação e Cultura da Câmara Municipal de Goiânia, União Brasileira dos Estudantes Secundaristas, a Escola Técnica Federal de Goiás, o Conselho Municipal de Educação de Goiânia, Secretaria Municipal de Educação de Goiânia. (TOSCHI; FALEIRO, 2001; MOREIRA, 2007).

Deve-se ressaltar que existiram duas propostas diferentes quanto à forma acadêmica de estabelecer o ensino superior estadual em Goiás: por meio de uma universidade para todo o estado mediante a incorporação de todas as IES estaduais e outra opção que seria de manter a Uniana independente, uma vez que já era universidade, e de transformar as demais faculdades isoladas em um ou mais centros universitários.

Como produto desta tensão, coube ao governador a decisão política de unificação das instituições, como uma decisão de reforma administrativa e a garantia de que a coletividade acadêmica se incumbiria de assegurar os seus interesses em uma Assembleia Estatuante.

Entre os documentos de criação, destacadamente a Lei nº 13.456, de 16 de abril 1999, que dispõe sobre a organização da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo e dá outras providências, entre elas, a criação da Universidade Estadual de Goiás. A mesma lei versa sobre o fato de que o projeto político-pedagógico e administrativo, o estatuto e o regimento interno da Universidade serão aprovados pela estatuinte universitária e homologados pelo governador do estado.

A Assembleia Estatuante Universitária teria a função de definir o perfil institucional da Universidade. Cada unidade/campus escolheu seis representantes (dois professores, dois técnicos administrativos e dois estudantes) para que pudessem propor e analisar propostas que comporiam o Estatuto da UEG (UEG, 1999). Foi, na época, alardeada como se tratando de um fórum coletivo, de natureza acadêmico-política, com caráter deliberativo autônomo e soberano, integrada paritariamente por representantes de todos os segmentos universitários.

Na verdade, a sua constituição foi palco de descontentamentos por parte da comunidade universitária, que protestava até mesmo contra a sua composição. Havia na instituição uma maioria de professores e técnicos administrativos com vínculo empregatício temporário, sem qualificação técnica para tamanha missão, acomodados na instituição por práticas clientelistas na seleção de pessoal, selecionados sem concurso público ou sem outro critério republicano qualquer, a decidir intuitivamente os rumos da instituição.

Professores e servidores eram indicados e contratados pela gestão/governo, e esses indicados, por sua vez, escolhiam os seus próprios dirigentes. Do outro lado, os professores concursados e os efetivos oriundos das faculdades isoladas ficam em polos opostos na realização dessa Estatuinte. Os professores efetivos defendiam a realização imediata de concursos públicos e os professores de vínculo temporário exerciam pressão, junto a deputados e ao governador, para serem efetivados sem concurso. Os temporários

temiam a não aprovação em um concurso em função da baixa titulação. Pode ser notada uma tensão também entre os professores já concursados e os de vínculo temporário.

O Estatuto da UEG, aprovado, asseverou o caráter fundacional de direito público e jurisdicionou a universidade à Secretaria de Ciência e Tecnologia de Goiás (Sectec/GO). Na primeira partilha de pastas governamentais, a Sectec foi destinada ao Partido Comunista do Brasil, partido da base eleitoral de Perillo na pessoa do professor Gilvane Felipe (PC do B), que ficaria responsável, entre outras coisas, pela condução dos trabalhos para elaboração das políticas públicas para o ensino superior em Goiás.

Por “opção” da Assembleia Estatuinte, a UEG deixou de ser da administração direta para ser da administração indireta do governo. É como se a UEG, por meio de sua Estatuinte, estranhamente preferisse a existência de um intermediário entre a Universidade e o governador, o que atentaria contra o bom-senso.

Em meu entendimento, o que influenciou essa decisão foi a presença de partidários da coalisão governamental nessa Estatuinte, contrastando com o boicote que os professores efetivos, originários das faculdades isoladas impuseram, restando assim apenas os representantes dos interesses governamentais na Estatuinte, um colegiado eivado de vícios em sua composição.

Entre os professores efetivos, temia-se que o caráter fundacional adotado permitiria, mais adiante, a cobrança de mensalidades. Na coalisão de partidos no governo, havia partidos de matizes francamente liberais, tais como PSDB, PPB, PFL, PTB, PSDC no primeiro turno das eleições e posteriormente a adesão do PSB e PC do B ao governo. Na partilha das secretarias de governo, cargos comissionados da UEG aos coligados.

A ameaça de cobrança de mensalidades foi reforçada logo no primeiro ano quando, em palestra para diplomados da Escola Superior de Guerra, o governador Marconi Perillo defendeu a necessidade de um debate sobre a possibilidade de se cobrarem mensalidades na UEG, conforme reportagem resgatada por Moreira (2007, p. 119) e Carvalho (2014, p. 84):

Representantes dos estudantes universitários estiveram ontem com o governador Marconi Perillo e ouviram o que não queriam. Marconi confirmou que vai levantar o debate sobre a cobrança de mensalidades na recém-criada UEG. Ele informou que não existe uma decisão do governo, mas a proposta precisa ser debatida abertamente pela sociedade como uma das alternativas de financiamento da UEG. Parte da diretoria da União Estadual dos Estudantes e representantes dos universitários da UEG foi recebida por Marconi, depois de uma manifestação pública contra a cobrança de mensalidades na universidade estadual. (Jornal *O Popular*, de 8 de outubro de 1999 apud MOREIRA, 2007, p. 117).

A reação da comunidade universitária foi ruidosa, com diversas manifestações públicas contra a cobrança de mensalidades e com a mobilização estudantil associada a docentes e técnicos administrativos. Moreira relembra que um projeto de lei prevendo a cobrança chegou a ser aprovado na Câmara de Constituição e Justiça, porém, o Executivo retrocedeu e arquivou o projeto (MOREIRA 2007, p. 119).

Esse acontecimento retrata a tensão existente entre as intenções governamentais e a comunidade acadêmica, pelo fato de esta última não aceitar propostas apresentadas pelo governo. No entanto, foi efetuada a venda de serviços e cobrança de mensalidades em detrimento da sociedade. Dando sequência a essa mobilização, a cobrança foi extinta por decisão judicial. Esse fato ilustra a noção dialética de que as tensões entre polos contrários favorecem a superação e, portanto, asseguram a dinâmica social.

Ressalte-se que as manifestações ocorreram com maior visibilidade política em Goiânia e Anápolis. Muitas das comunidades acadêmicas de outras cidades do interior sequer ficaram sabendo da ameaça de cobrança de mensalidade, tampouco participavam substancialmente das discussões sobre o papel social da universidade. Os protestos, ainda que tenham sido fatos isolados em poucas localidades, produziram o efeito de anular a cobrança das mensalidades em toda a UEG.

Em entrevista a mim concedida para esta tese, o Secretário Estadual de Ciência e Tecnologia da época da criação da UEG, Gilvane Felipe, refere que, após o ato de criação, o poder de influência da pasta sobre a universidade foi drasticamente diminuído. Ele declara que a criação da UEG se deu como uma tentativa de enfrentamento da defasagem que havia no sistema universitário goiano.

O ex-secretário afirma ainda que o formato multicampi se deu a exemplo das demais universidades do sul e sudeste do país, e que esse formato também permitiria o atingimento de regiões tradicionalmente menos assistidas pela educação superior.

Quanto ao número de campus, Felipe destaca que o papel da Sectec teria sido o de estabelecer critérios para a oferta da educação superior, propondo a consideração de aspectos geográficos e econômicos a orientar uma expansão sustentada da instituição, ponto de discórdia entre a reitoria da época e a pasta.

Na opinião de Gilvane Felipe, a concepção da UEG, mostrava-se como um bom projeto político para a educação superior. O problema que gerou a expansão sem a devida sustentabilidade acadêmica foi produto dos interesses das sucessivas reitorias, que poderiam ter assumido um caráter mais acadêmico e uma gestão mais transparente.

A leitura que o reitor da época tem da expansão é diferente. Ele a trata como uma medida coerente e ousada, que faria frente às demandas imediatas do interior de Goiás por formar profissionais de nível superior, que, em 1999:

Acima de qualquer obviedade que possa parecer, a UEG nasceu em 1999 por estar pronta para se organizar como uma Universidade presente em todas as regiões do estado de Goiás. A instituição de ensino superior, sonhada, não poderia ter outra forma senão a da diversidade constitutiva de suas apelidadas “faculdades isoladas”, que se fundiam à UNIANA anapolina, tratada como filha adotada pelos detentores do poder. Nessa condição ela caminhou muito aquém do que poderia, em quase uma década de existência.

Os dados oferecidos pelo Censo IBGE 2000 atestam a realidade educacional dos adultos, onde o ensino superior estadual se encontrava instalado, no ano de implantação da UEG, em 1999. Eles corroboram com o que se intuía na época: tanto o acesso ao nível médio, quanto ao ensino superior, se encontra bem aquém da média nacional, fundamentando tecnicamente as razões que sustentavam o movimento pela expansão do ensino superior concentrado na capital goiana. [...] Tal fato atesta a existência de uma pressão reivindicatória intensa, no final da década de 90, pela presença urgente de oferta de ensino superior público em Goiás, até então tímidas e limitadas. A partir deste contexto nasce uma nova forma de se pensar o ensino superior estadual, formatando outro plano de discussão, agora, a partir de um Conselho Universitário (CsU), constituído pelas direções das unidades e pelos representantes dos segmentos docentes, discentes e técnicos administrativos. Essa ruptura para o novo, superando o velho paradigma, historicamente construído ao longo de quatro décadas, se torna o primeiro e mais importante desafio de gestão a ser enfrentado para se implantar a UEG de que Goiás precisava. (OLIVEIRA, 2017).

A instituição nasce com propósitos bastante ousados, como nos mostra o Decreto n. 5.130 de 03/11/1999, que homologou o Estatuto da Universidade Estadual de Goiás e que, em seu Art. 5º, assume como suas finalidades:

- I - promover o desenvolvimento e a divulgação da ciência, da reflexão e da cultura em suas várias formas;
- II - graduar e pós-graduar profissionais nas diversas áreas, preparando-os para o mundo do trabalho e para contribuir com o desenvolvimento de Goiás e do Brasil;
- III - formar pessoas qualificadas para o exercício da investigação científica e do magistério, bem como das atividades políticas socioculturais, artísticas e gerenciais;
- IV - promover estudos e pesquisas voltados para a preservação do meio ambiente, com o propósito de desenvolver e ampliar a consciência ecológica, visando a convivência harmoniosa do homem com o meio;
- V - incentivar a pesquisa científica e a difusão da cultura, objetivando o desenvolvimento científico e tecnológico e de novas relações com o meio físico e social em função da qualidade de vida;
- VI - divulgar conhecimentos culturais, científicos e tecnológicos que são patrimônio comum da humanidade;

- VII - contribuir para a melhoria da qualidade do ensino, em todos os níveis e modalidades, por meio de programas destinados à formação continuada dos profissionais da educação;
- VIII - interagir com a sociedade pela participação de seus professores, alunos e pessoal técnico administrativo em atividades comprometidas com a busca de soluções para problemas regionais e locais;
- IX - contribuir para a melhoria da gestão dos organismos e entidades públicas, governamentais e não governamentais e empresariais;
- X - prestar serviços especializados à comunidade, estabelecendo com estas relações de reciprocidade;
- XI - cooperar com universidades, organismos públicos, culturais, científicos e educacionais, nacionais e estrangeiros. (GOIÁS, 1999, Art. 5º).

Apesar da ambição governamental declarada no Decreto, a instituição só veio a realizar o seu primeiro concurso público para docentes – condição *sine qua non* para alcançar esses propósitos declarados –, no ano de 2004²¹, e ainda sim como produto de um acordo que pôs fim a uma greve capitaneada pelos professores concursados originários das faculdades isoladas anteriores à criação da UEG e/ou efetivados pela regra de transição da Constituição de 1988.

Interessante ressaltar que o processo de criação e estruturação da UEG, embora engendrado no âmbito da política estadual, ocorreu em um momento de grande movimentação em torno da Reforma do Estado, capitaneada por Bresser-Pereira no governo de Fernando Henrique Cardoso. No transcurso do capítulo 1, ressaltei que a Reforma se propunha a modernizar o Estado brasileiro, que se mostrava inchado e disfuncional, devendo, segundo Bresser Pereira, assumir a feição de um estado gerencial, realizar ajuste fiscal, privatização, desregulamentação da economia e uma reforma administrativa que oferecesse os meios para garantir a boa governança. Dentre as mudanças propostas, estava a flexibilização do estatuto da estabilidade dos servidores públicos de forma a aproximar os mercados de trabalho público e privado. A alusão à Reforma explica-se pelo fato de que algumas decisões afeitas à criação e organização da UEG foram influenciadas e /ou determinadas por cláusulas definidas no âmbito de tal reforma.

A Reforma Administrativa do Estado em Goiás, implementada no início do governo de Marconi Perillo, em 1999, foi coordenada pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), que tinha como objetivo racionalizar a estrutura e o funcionamento do Estado. Além da extinção de secretarias, foram criadas autarquias e agências que absorveram as atividades de 20 secretarias, empresas e órgãos extintos. Os técnicos da FGV, após três

²¹ Disponível em: <<http://noticias.universia.com.br/destaque/noticia/2003/09/23/547409/ueg-retorna-da-greve-com-falta-estrutura.html>>. Acesso em: 24 de outubro de 2016

meses de trabalho, organizaram o projeto de reforma que foi encaminhado à Assembleia Legislativa²².

Em decorrência da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), os concursos públicos foram sobrestados no Brasil. Tal fato repercutiu negativamente na formação de quadros na UEG e atrasou a realização de concursos, que só foram realizados após o arquivamento da Reforma no que tangia às universidades públicas. Ainda assim, a realização de concursos para a UEG foi um foco de tensões entre a comunidade acadêmica e o governo.

Enquanto o concurso não vinha, a contratação de professores e técnicos administrativos, para além de $\frac{3}{4}$ das vagas disponíveis para docentes e cerca de 90% dos servidores administrativos, foi efetivada de modo personalista, ou seja, a convite dos gestores da época. Uma prática que pode ser entendida à luz do neopatrimonialismo.

A esse respeito, cabe aqui uma pequena digressão conceitual para avocar as contribuições teóricas de Max Weber, que podem contribuir na análise do desenvolvimento das instituições sociais, entre eles o Estado, a partir de um processo de racionalização, peculiar à civilização ocidental.

Weber (1982) define o Estado como uma das manifestações da política da estrutura ou no agrupamento político que sustenta o monopólio do constrangimento físico (poder de polícia e forças armadas), agregado a uma racionalidade legislativa e jurídica. A atividade política consistiria no jogo de tentativas de interferência nas relações de domínio. Weber (1982; 2005) considera o domínio como manifestação concreta do poderio, definido como a oportunidade de um indivíduo fazer triunfar a sua própria vontade.

O patrimonialismo constitui uma forma de dominação política na qual não existe a diferenciação entre a esfera pública e a esfera privada. Para Weber (1989), o movimento de constituição do Estado moderno fundamentou-se, entre outros, nos fatos a partir dos quais o controle da administração deixa de ser pessoal para ser estatal. Amplia-se, então, as formas burocráticas de gestão pública, que gradativamente passam a substituir as formas de gestão patrimonialistas, oferecendo maior estabilidade e normatividade ao funcionamento do Estado.

²² Revista IstoÉ, nº 1574 de 01 de dezembro de 1999. Repórter Eduardo Holanda. Disponível em: <<http://www.zaz.com.br/istoe/politica/1999/11/26/000.htm>>. Acesso em: 14 de dezembro de 2016

Bruhns (2012) traz uma interessante atualização do conceito de patrimonialismo, com base nos autores pós-weberianos. Sugere a distinção entre regimes patrimoniais tradicionais e as formas modernas de patrimonialismo, para as quais introduz o conceito do neopatrimonialismo. A diferença essencial entre regimes patrimoniais e neopatrimoniais é que, nestes últimos, o enfrentamento dos problemas políticos para as novas formas de domínio da sociedade contemporânea passa a exigir o estabelecimento de um quadro político mais amplo e unificado. Os benefícios na gestão do Estado são compartilhados com esse quadro ampliado de interessados para a manutenção do grupo no poder.

O termo neopatrimonialismo, segundo o sentido que pretendemos utilizar na presente tese, constitui-se de uma combinação dos modelos weberiano racional legal e patrimonial, ou seja, será considerado como uma reescrita do patrimonialismo em uma sociedade cujos avanços da racionalidade, aplicados à burocracia e à legalidade, não tolerariam o patrimonialismo em sua forma original. No neopatrimonialismo, os grupos de interesse político que se acercam do poder se utilizariam do Estado burocrático para assegurar seus interesses clientelistas, ainda que de forma legal.

O termo clientelismo é correlato ao patrimonialismo, todavia guarda uma especificidade: de modo geral, o clientelismo indica um tipo de relação entre atores políticos, que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto. Este é um dos sentidos em que o conceito é usado na literatura internacional (MALLOY, 1977).

Em sistemas clientelistas, as facções no poder usam recursos do Estado como favores pessoais a uma vasta clientela que, em troca, mobiliza os votos para seus benfeitores. No Brasil, a tradição clientelista resultou no desenvolvimento de máquinas políticas que ligam chefes locais a políticos estaduais ou nacionais através da troca de favores.

No contexto clientelista, formas participativas de organização são raras e o meio privilegiado de obtenção de benefícios não são o protesto e a pressão, e sim a relação pessoal de troca articulada por líderes isolados (ABERS, 1998).

Com as características socioeconômicas de Goiás e o deserto da presença de aparelho estatal nas regiões mais pobres, a indicação do conjunto de mais de 4 mil servidores certamente favoreceu a amealhação de votos, fortalecimento e ampliação da rede de apoio político de quem indica esses servidores, configurando-se, portanto, uma prática visivelmente clientelista.

Nas Atas do Conselho Universitário, não se lê qualquer menção dos conselheiros representantes na forma de pressão ou protesto pela realização de concursos públicos, um aspecto nodal para a consolidação de qualquer universidade pública, tornando as ousadas finalidades da UEG, previstas no Estatuto, letra morta.

Nas poucas vezes em que foram realizados concursos para docentes, na verdade, foram suscitados por greves e paralisações de alunos. O segundo concurso só veio a ocorrer em 2010, também como produto de outra greve. Por último, em 2014, após uma greve e paralização de três meses de aulas, foi negociado e realizado mais um concurso na UEG.

Nesse último concurso de 2014, houve uma intensa movimentação da comunidade em favor da retomada do caráter democrático e do papel social da universidade em que o Movimento Mobiliza²³ UEG, com a participação de alunos, docentes e servidores técnicos administrativos, conseguiu paralisar no ano de 2013 as atividades em 11 dos 42 campi. Tal fato nos indica novamente o quanto a distância geográfica, a multiplicidade e a heterogeneidade de campi dificultam a mobilização, a participação e o controle social da comunidade sobre a instituição. Pode-se conjecturar, ainda, que embora esse fator seja relevante, não se pode dizer que foi determinante. Isso por que a articulação entre o nível central e as unidades centralizadas são dependentes da política de gestão propriamente dita.

Há que se ressaltar que esses concursos foram realizados em grandes blocos de vagas, com até 475 vagas ofertadas de cada vez, em alguns casos, atropelando a resistência de alguns campi e da comunidade de professores temporários que, possuindo titulação acadêmica incompatível com o fazer universitário, sentiam-se ameaçados em seu posto de trabalho na instituição quando os concursos ocorressem.

Esse componente de realizar concursos com grande quantitativo de vagas de uma só vez guarda pelo menos um problema: os candidatos não conseguem preencher todos os requisitos exigidos pelo Edital e/ou são reprovados nas provas, fazendo com que as vagas, por vezes, fiquem ociosas.

Em 2004, o concurso ofereceu 400 vagas para docentes, das quais, porém, apenas 256 foram preenchidas, o que demonstra que restaram 144 vagas não preenchidas, em razão de os candidatos para tais vagas não terem alcançado o desempenho mínimo necessário. Em 2010, foram oferecidas 475 vagas, das quais apenas 337 foram preenchidas. Em 2014, foram oferecidas 250 vagas e foram chamados 175 professores.

²³ O Movimento Mobiliza UEG possui um *blog* em que registra parte de sua trajetória. Disponível em: <<http://movimentomobilizaueg.blogspot.com.br/>>. Acesso em: 14 de fevereiro de 2017

Se somadas, as vagas não preenchidas em três concursos alcançam 33% de ociosidade, ou seja, 357 preciosas vagas perdidas em função do formato do concurso, centralizado e em grandes blocos.

Esse aspecto merece maior atenção para entender o processo decisório, a expansão e o modo de interiorização na instituição, uma vez que a composição de forças nas instâncias decisórias, notadamente no Conselho Universitário, é ocupada por diretores dos campi, que por sua vez são escolhidos pela comunidade universitária local, com grande peso eleitoral dos professores. Naturalmente, os professores com vínculo estável podem manifestar maior independência e crítica em relação ao cargo de diretor e suas ações do que o professor temporário. Os concursos podem ter sido retardados por esse motivo.

4.2 Percepção dos entrevistados quanto à gestão e ao planejamento das unidades descentralizadas e sua articulação com a administração central

Como característica marcante da UEG, a sua presença em 39 localidades e 42 campi, vinculados a uma administração central situada na cidade de Anápolis, há que se considerar que realizar um planejamento coerente e participativo revela-se, pois, tarefa especialmente árdua.

Nas entrevistas com os diretores dos campi, ao indagá-los acerca de sua participação efetiva no planejamento global da UEG, obtive como resposta que a participação tem sido modesta no conjunto de diretores, mormente pelo silêncio deles nos momentos de participação. Conforme depoimento do Diretor C:

Temos diretores atuantes que fazem a diferença e constantemente são convidados como conselheiros e atores nas definições da universidade. Percebo também que são rostos repetidos em vários momentos. Outros se contentam em seus afazeres habituais.

Outro diretor de um campus de porte 2 confirma que as oportunidades de participação existem e são pouco aproveitadas, e que talvez a maioria ainda não tenha entendido o papel representativo de cada um deles na construção da universidade.

A contribuição de outro diretor de um dos campi de maior porte se refere a uma percepção de que, hoje, a instituição se encontra em um novo movimento de planejamento, todavia carrega ainda resquícios de uma má-administração:

As direções dos Câmpus (*s.i.c.*) não se isentam de tal atitude, com pensamentos conservadores e direcionamentos corporativistas. Em sua criação (a UEG), atendia as demandas eminentes do momento, mas, o número de interessados mostra que, tal demanda se modifica e se não atentarmos a isto, perdemos nosso propósito social. Acredito que esta realidade se modificará em um futuro bem próximo, levando esta instituição a atender a demanda de ensino de qualidade atendendo as necessidades, para o progresso e desenvolvimento social e do Estado.

Os diretores dos campi de maior porte são mais incisivos em afirmar que a participação dos diretores da maioria dos campi da UEG no planejamento é irrisória. Os demais não se dão conta da importância da participação nas instâncias decisórias superiores e consideram que participar nas votações das proposições governamentais e/ou do nível central, seja uma forma democrática de participação. Para um dos diretores, no máximo,

[...] são chamados a opinar. Suas considerações têm peso, são levadas em consideração. Porém, o que mais tem peso para a tomada das decisões são elementos internos à Administração Central (em especial, um conjunto de vozes mais próximas da Reitoria). (DIRETOR “D”, 2017)

Acerca da participação outros diretores afirmam::

Não há participação dos diretores no planejamento global da instituição. (DIRETOR” A”, 2017).

[considero a participação] em parte boa, há várias discussões que nos dão oportunidades de expressar nossas ideias, porém acredito que não se pode generalizar tendo em vista que existem vários diretores que mal abrem a boca nos conselhos e nas reuniões, infelizmente ainda existem professores/diretores que não entendem o papel individual de cada um. (Diretor “G”, 2017).

Há uma participação crescente, por meio das discussões e decisões colegiadas e aperfeiçoamento do processo de planejamento, muito incipiente, mas em evolução. (DIRETOR “J”, 2017).

Muito pequena. A Administração Central tem conseguido ao longo dos tempos definir os caminhos da UEG e obtém “aprovação” junto ao CsU, legitimando-o. (DIRETOR “E”, 2017).

Nota-se, pois, que, quanto ao planejamento global das UEG, as manifestações nas entrevistas revelam uma diversidade muito grande. Enquanto alguns afirmam haver participação deles nas ações de planejamento, outros se percebem alijados dessas

atividades. Atribuo tal diferença à percepção de qual é o papel de um diretor no planejamento efetivamente participativo.

Na entrevista com o atual reitor, ele indica que a principal dificuldade na gestão da UEG em seu formato multicampi é

[...] a gestão das diferenças historicamente instaladas e o passivo do uso político por muito tempo (da instituição) em vários níveis, incluindo os gestores dos diferentes campus. [...]. Hoje, considero que 50% dos problemas da universidade são decorrentes da gestão em vários níveis, incluindo a reitoria, mais incluindo explicitamente os diretores de campus e suas equipes. [...]. Nos últimos anos buscamos avançar (e avançamos) para uma gestão mais otimizada, com mais agilidade nos processos, objetivando a qualificação do gasto público. Isso nem sempre é desdobrado para dentro da gestão local, onde o ritmo continua sendo o mesmo de sempre. É difícil avançar na qualificação conjunta de uma instituição tão multicampi e fragmentada em sua percepção.

Com essas declarações, identifico que, além da pouca participação qualitativa dos diretores nas instâncias de planejamento e de tomada de decisão, há uma patente barreira de práticas e cultura resistente à condução otimizada dos campi, refletindo a pouca vontade política/capacidade de operacionalização dessas decisões.

Enquanto alguns os diretores se queixam da falta de participação no planejamento, na visão do reitor os problemas estão ligados à gestão empreendida por parte desses diretores.

Do ponto de vista da organização multicampi, como é o caso da UEG, os diversos campi, ao existirem como filamentos articulados pelo nível central e tenuamente envolvidos com outros campi na instância do Conselho Universitário, padecerão de uma tensão crônica entre a autonomia de seus processos acadêmicos e o controle burocrático racional pelo nível central, bem como de uma relação de concorrência entre os campi por recursos materiais, financeiros e quanto à alocação de pessoas.

Para efeito didático, separei neste estudo a estrutura acadêmica e a administrativa ao me defrontar com um emaranhado de colegiados, departamentalizações e hierarquias que envolvem a instituição.

4.3 A gestão acadêmica da UEG: uma colegialidade não efetiva

Em seu Estatuto, aprovado por Decreto em 2011, no art. 6º, por ser autarquia, a UEG estabelece sua estrutura organizacional a partir da observância da Lei n. 17257/2011 e do Decreto n. 7441/2011, da seguinte forma:

- I - Colegiados Deliberativos;
- II - Colegiados Não Deliberativos;
- III - Órgãos da Administração Superior;
- IV - Unidades Universitárias; [Campus]
- V - Órgãos Complementares e/ou Suplementares.

Sendo considerados Colegiados Deliberativos: a) o Conselho Universitário; b) o Conselho de Gestão; c) o Conselho Acadêmico. Os Não Deliberativos: a) a Assembleia Universitária; b) o Conselho Comunitário (GOIÁS, 2011a, 2011b).

O Conselho Universitário é o órgão máximo de função normativa, deliberativa e recursal da UEG, tendo no artigo 9º, entre outras, as seguintes atribuições: estabelecer diretrizes acadêmicas e de gestão da UEG; aprovar o plano de gestão de cada reitorado da UEG; apreciar e aprovar propostas de criação, modificação ou extinção de órgãos da estrutura interna da Universidade; aprovar normas disciplinadoras quanto à organização, admissão, promoção, punição, dispensa, remuneração, avaliação, desenvolvimento e qualificação dos docentes e dos servidores técnico-administrativos; aprovar as propostas de criação, reformulação e/ou extinção de cursos de formação, de graduação, de pós-graduação e demais cursos previstos na legislação; aprovar a oferta de vagas; aprovar a proposta de criação ou extinção de Unidades de Gestão e Universitárias/Centros Universitários; aprovar o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), Plano Estratégico de Gestão (PEG), Plano de Desenvolvimento de Ensino (PDE) e Plano Plurianual da UEG; propor alteração dos planos de cargos e salários dos docentes e dos técnico-administrativos; promover o processo de escolha dos dirigentes da UEG, para falar das atribuições mais importantes.

Como pode ser notado, o CsU possui estatutariamente o poder de decidir os aspectos de maior relevância da UEG, sendo sua composição definida no art. 10. O Conselho Universitário da UEG tem a seguinte composição::

- I - o Reitor, que será o seu Presidente;
- II - o Vice-Reitor, como seu Vice-Presidente;
- III - os Pró-Reitores;
- IV - os Diretores das Unidades Universitárias e dos Centros Universitários;
- V - um representante da Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia;
- VI - um representante do Conselho de Gestão da UEG;
- VII - representantes docentes com o número de membros titulares que mais se aproximar de 15% (quinze por cento) do total de membros natos;

VIII - representantes dos servidores técnico-administrativos com o número de membros titulares que mais se aproximar de 15% do total de membros natos;

IX - representantes discentes com o número de membros titulares que mais se aproximar de 15% do total de membros natos.

É de se depreender que um colegiado dessa grandeza, a cada reunião que ocorre, mobiliza muitos esforços da parte de todos, incluindo os recursos financeiros envolvidos com o deslocamento dos conselheiros e dos motoristas terceirizados e suas viaturas, além do pagamento de diárias, e dependendo da localidade, deslocamento do pessoal de apoio, a locação de ambientes para o evento, sonorização, equipamento de registro audiovisual, etc.

O arrazoado aqui apresentado acerca das formas participação na gestão universitária pode ser referenciado às teorizações de Lima (2001). O autor identifica, numa perspectiva dialética, diferentes formas de participação e não-participação, apesar da existência do canal formal de participação (*cf.* p. 44). A ocorrência de uma não-participação voluntária corresponde a uma opção dos atores de não participar, mesmo estando ali na condição física e legal de partícipes. Os representantes, mesmo com a tarefa de defender a instituição e os interesses do segmento que eles representam, optam pela não-participação travestida de silêncio diante de fatos e tomadas de decisão de grandes consequências para o curso da UEG.

A não-participação dos Conselheiros, ou a participação silenciosa, uma vez que o silêncio valida as decisões tomadas pelo governo e pelo nível central, confirma a proposição de Abers (1998) de que, no contexto clientelista, formas efetivamente participativas são raras e o meio privilegiado de obtenção de benefícios não são o protesto ou a pressão, e sim a relação pessoal de barganha articulada por líderes isolados.

Além dos custos, deve ser esperado, diante de um colegiado tão amplo, magnânimo em suas finalidades e heterogêneo, composto por estudantes, técnicos administrativos, representantes políticos do governo e docentes, que as discussões sejam polêmicas, acaloradas e com diferentes visões de mundo, muitas vezes comprimidas pela quantidade de assuntos e o tempo das reuniões.

As decisões a serem apreciadas e/ou validadas pelo CsU, via de regra, se originam no âmbito da reitoria e das pró-reitorias, estas últimas instâncias cruciais nesse modelo de universidade multicampi, em que o nível central integra os filamentos da organização.

4.4 As Pró-reitorias assumindo a prerrogativa dos colegiados dos campi

Antes de abordar as atribuições organizacionais das pró-reitorias, chamo a atenção para uma função que poderia passar despercebida e que, na verdade, é nodal na relação entre a Universidade e o governo: trata-se da figura do Chefe de Gabinete do Reitor.

Destaco essa função pois, na medida em que a UEG foi amadurecendo seus processos, foi regulamentando as credenciais acadêmicas mínimas necessárias para a ocupação dos cargos da administração central, definidos em seus sucessivos Regimentos, exigindo para as funções de pró-reitor o vínculo efetivo com a UEG e alguma qualificação acadêmica.

Para a ocupação da Chefia de Gabinete, não. Desde que a instituição foi criada, essa função vem sendo ocupada por alguém de muita proximidade política com o governador, mesmo sem pertencer ao quadro de servidores, favorecendo, porém, a imbricação dos dois entes, UEG e governo. Alguém que conseguisse falar diretamente com o Poder Executivo, dada a proximidade com o grupo político que o indicou. Essa é uma das brechas deixadas para as práticas clientelistas e/ou patrimonialistas na UEG.

A Pró-Reitoria de Graduação (PrG) coordena e implementa o desenvolvimento do currículo de todos os cursos de graduação; propõe o Projeto Pedagógico Institucional; o planejamento do estágio obrigatório e não obrigatório; mantém centralizado o Registro Acadêmico; propõe o calendário acadêmico; os Núcleos Docentes Estruturantes (NDE); o Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (PBID); o desenvolvimento de acervo das bibliotecas; distribui os recursos dos eventos da graduação; estabelece programas de convênios estudantis; cuida da formação continuada de professores e coordenações de curso; coordena os assuntos ligados à acessibilidade, diversidade e direitos humanos; gere questões ligadas à semipresencialidade, só para citar as ações mais importantes.

A ação de desenvolvimento curricular, por meio de grupos *ad hoc*, coordenou as discussões acerca da estrutura curricular a ser adotada em todos os cursos – licenciaturas, bacharelados e tecnólogos – e após chegar a uma proposta não consensual, porém que agradasse a maioria dos representantes de curso dos campi, estabeleceu como deve ser a estrutura e as ementas e a bibliografia de todos os cursos, independente da aceitação da minoria. Houve então uma forte centralização do currículo formal.

Aos insurgentes contra essa proposta, a PrG mantém um sistema de registro acadêmico que dispõe com exclusividade as disciplinas a serem ofertadas e as matrículas dos alunos, de modo não ser possível a oferta de disciplinas não autorizadas pelo nível

central e, portanto, não há como os colegiados de curso, base da UEG, definirem qual será o currículo horizontal e vertical a ser desenvolvido em seus campi.

Também estão centralizados e unificados os critérios de notas para a aprovação, oferta de “disciplinas de verão”, abertura de turmas especiais e/ou de disciplinas tutoriais, de mecanismos de recuperação da aprendizagem para os alunos com baixo desempenho, política de inclusão; critérios para aprovação em estágios obrigatórios, aquisição de acervo bibliográfico específico dos campi, permissão para contratação de professor substituto e critérios de admissão, regularização dos cursos junto ao CEE; definição de critérios para abertura de novos cursos de graduação e quantitativo de vagas, entre outros.

Como consequência da centralização de muitas atividades que antes eram desenvolvidas nos campi, a PrG padece de falta de pessoal especializado e estável nessas atividades, sobretudo de professores, conforme destacado em entrevista. As dificuldades se estendem também sobre a dificuldade de comunicação e no que foi chamado de resistência histórica dos campi em relação à gestão central. A pró-reitora destaca entre os principais problemas enfrentados:

[...] um quadro reduzido de técnicos administrativos e de técnicos de nível superior em relação ao tamanho da UEG; [necessidade de] constituição de uma equipe qualificada de assessores, com mais professores do que técnicos administrativos; o grande número e cursos ofertados; articulação entre as modalidades; comunicação interna na equipe da PrG (pela impossibilidade de se ter a presença de professores todos os dias da semana, pois os mesmos ministram aulas nos campi de origem em dias alternados e com os campus (gestores, professores e alunos); elaboração de uma política de graduação (BARRETO, 2017).

A maioria das dificuldades elencadas pela Pró-Reitoria estão ligadas ao tamanho disfuncional do conjunto de ações que estão centralizadas e a falta de pessoal qualificado para formulação execução de uma política de graduação.

Já seria esperado que para a Pró-Reitoria assumir com eficiência tamanha centralidade na coordenação dos processos de ensino, careceria de pessoas que entendessem de currículo universitário e de educação básica, de legislação educacional, de ambiente virtuais de aprendizagem, da relação prática e teórica, de formação pedagógica universitária, de avaliação de aprendizagem, de programas de educação inclusiva etc. São saberes próprios aos docentes e não aos técnicos administrativos. É de se depreender que a jogar pelo teor dos problemas enfrentados pela pró-reitoria, que o formato multicampi torne a vida desse setor bem mais complicada, o que provavelmente explica a necessidade crescente de padronizações nos processos acadêmicos.

Nas entrevistas com os diretores de campus, se houve uma unanimidade nas respostas, foi em relação à autonomia didático-científica da universidade em relação ao governo. Diretores de campi de todos os portes ressaltaram a existência de uma atmosfera de muita autonomia nos campi nessa dimensão acadêmica. Consideram até que o processo de desenvolvimento curricular foi um avanço e uma demonstração dessa atmosfera, em que a comunidade foi ouvida e as decisões tomadas respeitando-se a maioria.

Na Pró-reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PrP) estão abrigados: todos os programas *stricto sensu*, bem como o credenciamento de propostas de novos cursos junto à Capes; a definição dos critérios e a concessão de licenças para a qualificação de docentes; a distribuição de bolsas de pesquisa; a edição e distribuição de periódicos científicos, a lotação do comitê centralizado de ética em pesquisa e uso de animais em experimentos; a embriogênese de uma política de Pesquisa & Desenvolvimento, além de desenvolvimento e transferência de tecnologias.

A Pró-Reitoria de Cultura, Extensão e Assuntos Estudantis (PrE) desenvolve as políticas de bolsas permanência de estudantes de baixa renda, promove festivais esportivos e culturais, coordena os centros de idiomas, fomenta ações de empreendedorismo e inovação no âmbito da educação não-formal.

A Pró-Reitoria de Gestão e Finanças (PrGF) cuida do Apoio Logístico e Suprimentos, das formalidades administrativas que envolvam contratos de aluguel, combustíveis, locação de carros, concessão de diárias, mantém o diálogo funcional acerca dos empenhos com a Secretaria da Fazenda e de Planejamento, das liquidações de despesas, das compras e repasses financeiros; cuida do recolhimento dos encargos e tributos, abriga a central de compras e o almoxarifado central; mantém as documentações legais da contabilidade pública e cuida de toda a infraestrutura; desenvolve e mantém a base de dados corporativa e financeira de toda a universidade.

Recentemente, derivada da antiga Pró-Reitoria de Administração, foi criada a Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional (PrDI), que abriga o setor de planejamento estratégico e gerencial; a avaliação institucional; a gestão de pessoal administrativo, o controle quantitativo da atividade docente e a folha de pagamento.

Imediatamente abaixo das Pró-reitorias, encontramos as Gerências, que são trocadas de Pró-reitorias de tempos em tempos: a Gerência de Avaliação Institucional; a Gerência de Inovação Tecnológica; a Gerência Jurídica; a Gerência de Convênios Acadêmicos e Captação de Recursos; o Centro de Comunicação Institucional; Assessoria de Relações Externas; Coordenação da Assessoria dos Órgãos Colegiados.

A unificação e centralização desses assuntos ligados à Pró-reitoria foram gradativamente sendo retiradas das faculdades isoladas, por vezes com alguma resistência ante a perda de autonomia que os campi foram sofrendo.

Tomemos como exemplo o planejamento, a avaliação, a oferta de cursos, a ocorrência e concursos para docentes e administrativos, a realização de processos seletivos para ingresso, a proposição de programas de pós-graduação, a oferta de ações extensionistas, o desenvolvimento de projetos de pesquisa etc., que eram atribuições das faculdades isoladas e foram “transferidas” para o nível central.

A UEG, tipologicamente, se enquadraria no grupo que, neste estudo, foi chamado de Instituições Multicampi Radiais Heterogêneas – aquelas em que, mesmo estando dispostas em formato multicampi, não existem unidades dominantes na instituição, ou seja, as unidades estão dispostas radialmente em torno da administração central da universidade que as une e regula, estando os campi em igualdade de poder decisório nos colegiados superiores, mas que apresentam diferenças significativas em tamanho e/ou amadurecimento acadêmico.

Na medida em que os processos de centralização referentes à relação entre os campi e a administração central avançam, a UEG tende a ser uma instituição *pseudomulticampi*, em referência ao fato de que, apesar dos campi estarem localizados em cidades e regiões diferentes, não possuem orçamento próprio, não podem determinar os critérios para admissão e permanência docente, não definem seus programas e currículos, enfim, não têm sua *Alma Mater* dominando as atividades acadêmicas, estando subordinados às determinações da administração central.

Entendo que a autonomia acadêmica e a autonomia administrativa, financeira e patrimonial, alcançadas pela UEG junto ao governo estadual, não foram desdobradas sobre os campi, configurando-se apenas como a autonomia da administração central, e não da UEG, mais uma vez deixando a instituição dependente do personalismo de quem estiver à frente da instituição, perdendo a oportunidade de fortalecer o tecido social e a ampliação do espaço público no âmbito local em que a UEG está inserida e que causou tantos problemas e intervenções na sua breve história.

Por outro lado, a descentralização pode trazer como efeito colateral a desarticulação entre o ambiente externo e o interno, trazendo os riscos na adoção de medidas pouco racionais. Ainda que não haja relação direta entre a descentralização e a eficiência, ou entre a descentralização e a democracia, como afirma Schommer (2003).

A descentralização sem uma coordenação e integração por meio de uma política pode vir a comprometer o processo e os resultados, mas também promove a possibilidade

de aprendizados institucionais. Como se pode depreender, a questão da descentralização também não representa uma panaceia acadêmica, mas mostra-se organicamente dependente das formas de participação entre e nas instâncias decisórias. Assim, a comunidade administraria seus próprios assuntos.

A colegialidade decisória implicaria a pré-existência de uma comunidade acadêmica, com elevado padrão na formação de seus componentes, uma formação acadêmica notória, um compromisso com o debate e a reflexão acerca dos rumos da instituição, que deveria transcender, mas não ignorar, os interesses locais de seus campi para a proposição de uma instituição de relevância para a sociedade e seu tempo.

Se o formato multicampi radial heterogêneo foi o escolhido para a UEG, o organograma contempla esse componente específico em seu desenho. Os campi são a base territorial geográfica da UEG e, independentemente do número de cursos que oferecem, possuem a mesma importância decisória no CsU, evitando uma concentração de poder em torno de um ou outro campus.

O que diferenciaria a UEG multicampi das demais instituições universitárias é que, nas outras, a departamentalização pode se dar por área de conhecimento, aglutinadas em centros ou institutos ou faculdades, ou campi como referência à localidade em que está inserida. Em alguns casos, a estrutura está composta por áreas de conhecimento e por campus que as compõem.

A UEG optou, conscientemente ou não, por dividir a instituição por municípios, desprezando a organização por área do conhecimento, mantendo a setorialização das faculdades isoladas originárias. As faculdades isoladas estavam organizadas por curso.

As maiores continham departamentos que congregavam professores, que estavam disponíveis aos cursos em que lecionavam. Os departamentos foram extintos entre as diversas reformas administrativas, e no lugar restou a coordenação de curso de graduação, que lota o professor e empresta-o a outros cursos.

4.5 Organização e funcionamento dos colegiada no âmbito dos campi

Os campi são divididos por municípios em igual poder decisório junto ao CsU, e não há aglutinação por área o conhecimento que desenvolvem, com exceção dos campi de Anápolis, que por ora estão divididos em áreas do conhecimento.

A configuração acadêmica dos campi está prevista no art. 41 do Regimento Geral e define que a administração em cada Campus é composta:

I - pela Congregação;

II - pelo Conselho Acadêmico do Campus (CaC);

III - pela Diretoria.

A Diretoria é entendida como órgão executivo do campus, no art. 53, sendo composta pelo Diretor de Campus; o Coordenador Pedagógico ou Assessor Pedagógico; o Coordenador Administrativo; o Secretário Acadêmico; e outras coordenações, quando previstas no Regimento interno do campus.

O Diretor de Campus será eleito pela comunidade, escolhido entre os docentes efetivos daquele campus. É o gestor máximo no âmbito do Campus e também o seu representante junto aos colegiados superiores em que tenha assento, bem como junto à Administração Superior.

O Regimento não faz alusão a qualquer relação de subordinação entre a Diretoria do campus e as Coordenações de Cursos ali desenvolvidos. Os cursos possuem uma Coordenação de Curso, considerada a instância acadêmica com funções pedagógicas e atividades de gestão referentes aos cursos. A Coordenação de Curso é composta: a) pelo Colegiado de Curso; b) pelo Núcleo Docente Estruturante (NDE); c) pelo Coordenador de Curso.

O Colegiado de Curso é o órgão deliberativo da Coordenação de Curso, responsável pela organização do trabalho pedagógico que abrange a qualidade de ensino, aprendizagem e avaliação, em consonância com a definição, a realização e a avaliação do Projeto Pedagógico de Curso (PPC) e as correspondentes linhas de pesquisa e extensão, funcionando também como instância recursal no âmbito do curso.

Os cursos de graduação são a base acadêmica da instituição, criados por decisão do CsU. Os cursos são oferecidos nos campi e são dirigidos pelos Colegiados de Curso, compostos por professores, que escolhem por votação, com a participação de alunos, seus coordenadores. Cada um dos campi possui o seu Conselho Acadêmico local, integrado pelos coordenadores de curso e representação estudantil, presidido pelo Diretor do campus.

Em poucas oportunidades, a UEG promoveu o encontro de cursos ou das áreas de conhecimento dos diferentes campi com a finalidade de desenvolvimento da área ou dos cursos. Quando o fez, buscou a unificação dos projetos pedagógicos em uma matriz mais homogênea, de modo a favorecer a otimização da oferta das disciplinas e não o desenvolvimento curricular propriamente dito. Esse aspecto reforça a ausência de preocupação da UEG em favorecer as relações radiais entre os campi e os cursos de graduação oferecidos por eles, o que enfraquece as possibilidades de colaboração de universidade multicampi.

O campus possui ainda uma assembleia maior, com a participação de todos os docentes, representação docente e de técnicos administrativos, denominada Congregação, cabendo-lhe sugerir medidas que visem ao aperfeiçoamento e ao desenvolvimento das atividades do Campus e da UEG, bem como emitir parecer em assuntos que lhe sejam submetidos pelo Diretor.

Cada campus, com a participação eleitoral ponderada da comunidade, indica, por meio de lista tríplice, a ser encaminhada ao reitor, que irá definir o seu diretor de campus.

A hierarquia, bastante difusa, ficará assim: o coordenador de curso cuidará da graduação, com submissão ao Regimento e ao Colegiado de Curso e independência decisória ao diretor do campus.

O diretor, que, além de representar politicamente o campus junto à administração central e colegiados superiores, deve zelar pelo cumprimento do Regimento e tratar dos assuntos administrativos no âmbito do campus. Ele será indicado por sua comunidade, porém na forma de lista tríplice, escolhido pelo reitor, ainda que não seja decisoriamente subordinado à Reitoria.

4.6 Planejamento e tomada de decisão: fatores intervenientes

As repostas a essa interrogante perpassam a análise da legislação que envolve as questões mais estruturantes da UEG, as resoluções e pareceres do Conselho Estadual de Educação, as Resoluções do Conselho Universitário (CsU), as Atas de Reunião do CsU, os Planos de Desenvolvimento Institucional (PDI) e as entrevistas realizadas.

Justifico a inclusão de atos normativos externos à UEG para que seja possível observar, ainda que preliminarmente, algumas decisões governamentais legislando sobre a UEG sem a participação de sua comunidade, algumas delas modificando significativamente a instituição. As Atas do Conselho Universitário, instância máxima que deveria espelhar a participação das representações dos campi na vida da instituição, na verdade mostram um silêncio dos representantes dos campi.

Em sua maior parte do tempo de existência, a instituição é ou foi composta por professores com vínculo temporário. Esses contratos temporários podem ser revistos unilateralmente, a qualquer tempo, sem necessitar de justificativas. Parece natural que, se o sujeito necessite de um determinado emprego, que o empregado seja do agrado do empregador. A influência desse contingente de professores temporários é maior do que aqueles que são docentes de carreira, gerando conflitos silenciosos e decisões paradoxais aos interesses de uma universidade propriamente dita.

Para que se tenha uma ideia da proporção entre professores com vínculo temporário e efetivo na instituição, em 2013, mesmo depois de dois concursos para docentes, o número de professores efetivos ainda era de 827 (38%) – dos quais apenas 8% apresentavam titulação de doutor e 20% de mestre – contra 1.339 (62%) temporários.

Essa marca influenciou de forma decisiva a escolha de dirigentes, também temporários, conseqüentemente promovendo certa subserviência decisória aos Poderes Executivos e Legislativos, dirigentes esses que não manifestaram grande interesse em promover os concursos, atrair e fixar docentes com titulação acadêmica e a adoção de critérios acadêmicos para as decisões mais críticas tomadas pela instituição.

Como era então de se esperar, o clientelismo prosperou e prospera, em um ambiente de contratos temporários de trabalho, em que docentes e técnicos administrativos são indicados pelos grupos de influência no poder, podendo ser descartados a qualquer tempo se oferecerem resistência aos interesses de grupos no poder.

A natureza clientelista na formação dos quadros da universidade é reforçada pela indicação de pessoas do meio político para os cargos acadêmicos, que exigiriam competências universitárias, credibilidade da comunidade e estabilidade de permanência na função para funcionarem bem. A UEG assistiu, ao menos até 2015, a nomeação e afastamento de pessoas nas funções vitais para a vida institucional de pessoas dependentes das condições políticas dos partidos políticos, fato que tem marcado a gestão universitária pela descontinuidade e imprevisto nas ações.

Resgatando o referencial teórico, a situação relatada acima pode ser observada pelo prisma do tipo ideal, no sentido weberiano²⁴. As Reuniões do CsU deveriam ser o momento em que a UEG se reunisse para tratar radialmente de suas grandes questões, sob articulação do nível central. Promover debates sobre suas questões angulares, discutir conjunturas, confrontar ideias e evidenciar tomadas de decisões acerca de suas políticas. As Resoluções dali emanadas deveriam retratar as tensões, o produto das discussões e, as atas, evidenciar as participações de seus representantes. Assim as colegiaturas estariam cumprindo o seu papel de contemplar as diferentes polissemias e assegurar o fortalecimento da participação democrática da comunidade na construção do desenvolvimento institucional.

²⁴ O tipo ideal é um conceito tecnicamente elaborado. Não é um achado, nem uma descoberta, mas uma projeção sobre a realidade. Para construir o tipo ideal de uma instituição, por exemplo, não se deve simplesmente retratá-las, e sim imputar-lhes um fim e evidenciar os aspectos que dão sentido à instituição com referência a este fim (WEBER, 1982).

Retomemos os grandes propósitos da universidade contemporânea proposta por Bricall (2007): a preservação e transmissão crítica da cultura e dos valores sociais, a revelação das capacidades individuais e a ampliação da base de conhecimento da sociedade. O autor ainda propõe o envolvimento com a comunidade do entorno universitário para o enfrentamento dos problemas sociais, ou mesmo um desdobramento do conhecimento produzido no âmbito universitário na melhoria da qualidade de vida da população, de modo a se constituir no maior repositório de conhecimentos públicos de todos, além de disseminar esses conhecimentos através dos tempos (2007).

Bricall também ressalta que a qualidade do ensino oferecido exige estruturas curriculares flexíveis e os conteúdos a serem ministrados, situados no contexto da multidisciplinaridade, além do ensino/aprendizagem centrado no aluno, sem, no entanto, perder de vista o conhecimento dos saberes específicos.

Tamanha grandiosidade de propósitos exige do Poder Executivo, dos conselheiros e da Administração Superior da Universidade um esforço diligente e uma capacidade analítica excepcional ao exercitarem o seu poder decisório, muito além dos votos ou dos pequenos privilégios que possam alcançar em troca do silêncio.

As Resoluções e as Atas do CsU foram, para efeito de análise neste estudo, cotejadas com as leis e decretos governamentais que definiram as grandes questões da UEG para identificar a pertinência dos debates na instância colegiada e as decisões governamentais.

Também foram analisados os PDIs, uma vez que deveriam, além de descrever a situação atual da instituição, tratar de problematizar os desafios que ela irá enfrentar, sistematizar as políticas a serem adotadas para esse enfrentamento e programas e projetos a serem desenvolvidos para a materialização dessas políticas.

Em algum momento de sua construção, o PDI, também em um tipo ideal, poderia dinamizar a participação da comunidade para, além de garantir o seu caráter democrático, conquistar a aderência da comunidade para a sua consecução. Também busquei o cotejamento das metas contidas nos PDIs e os debates presentes nas atas do CsU.

Como primeiro elemento de análise, tomamos a questão da autonomia entre a instituição e o mantenedor, em última instância, o Estado. Em seguida iremos analisar a presença de elementos radiais, em que a autonomia e a articulação dos campi com o nível central e entre eles. Para analisar esses elementos radiais, apontaremos o grau de participação dos representantes de campi no CsU, na construção dos PDIs e a natureza dessa participação.

4.7 Tensões entre a autonomia na gestão da UEG e o entorno político: a omissão dos colegiados superiores

No Decreto 5112/1999, o Reitor da universidade era também o presidente da Fundação mantenedora, uma espécie de garantia da harmonia entre os interesses da mantida e da mantenedora. Esse quesito havia sido modificado em 2003, também por outro Decreto, o de número 5798, de 17 de julho de 2003, que introduz alterações no Estatuto da Fundação Universidade Estadual de Goiás, apenas no artigo que tratava da Presidência da FUEG, passando a vigorar com a seguinte redação “Art. 11 - O cargo de Presidente da Fundação Universidade Estadual de Goiás será provido por livre nomeação do Governador do Estado, observada a legislação pertinente” (GOIÁS, 2003).

Com esse Decreto, o governador nomeou um presidente de sua confiança para a Presidência da FUEG, mantenedora da UEG, que deixaria ao reitor a condição de apenas figurante na gestão, uma vez que todos os seus atos administrativos e legais deveriam ser antes assinados pelo presidente da FUEG. Foi uma intervenção tácita do governo na gestão central da UEG. Para a Presidência, foi nomeada uma pessoa com experiência em gestão escolar da rede básica e também da confiança da secretária da Educação.

Como pano de fundo para essa decisão, estava o fato de que o governo vinha enfrentando dificuldades com o conflito de interesses entre os próprios grupos políticos que compunham o governo, no que respeitava à UEG. Circunstância não abordada nos documentos institucionais da época, porém retratada em uma carta de despedida do presidente indicado pelo governador. Ele esteve à frente da presidência da FUEG no período de julho de 2003 e 14 de fevereiro de 2005. Na carta, faz os agradecimentos costumeiros e manifesta sentimento de honra em representar os interesses do governo no âmbito da UEG. Há a menção de suas realizações, além de um alerta acerca dos riscos de devolver a Fundação ao grupo que lá estava, o que nos dava uma boa ideia do que vinha acontecendo, para dar então margem a essa espécie de intervenção na UEG e sua Fundação.

Quanto às realizações da Presidência [da FUEG], destaco como pontos fundamentais:

- O restabelecimento do diálogo entre a UEG e o Conselho Estadual de Educação;
- A comunicação formal e sistemática com a Secretaria de Ciência e Tecnologia;

- A realização de concurso público para professores das UEG, e a consequente nomeação dos classificados dentro as reais necessidades e no estrito cumprimento do Edital;
- O estabelecimento de critérios para alocação de recursos financeiros e humanos em cada uma das unidades da UEG;
- O absoluto rigor na contratação de professores e servidores com o recurso do Programa Universidade para os Trabalhadores em Educação;
- A normatização do uso de veículos da Universidade e sistematização para abastecimento de combustíveis;
- A orientação para uso racional dos telefones, gerando uma economia significativa nas contas telefônicas;
- O repasse sistemático do Fundo Rotativo para as Unidades, evitando o acúmulo de dívidas com fornecedores e a orientação dos diretores.

O tom de desabafo é justificado pelo comentário que o próprio Prof. Luiz Macedo fez na carta, acerca de calúnias que a Associação de Docentes e o Diretório Central dos Estudantes (DCE) apuseram em um documento enviado ao governador. O documento do DCE não foi encontrado. O que chama a atenção é que esses assuntos de tamanha envergadura, segundo as Atas do Conselho Universitário, jamais foram tratados em suas reuniões. Parecia um conflito totalmente inexpressivo e exógeno à UEG, quando na verdade não era.

Considero que essa primeira intervenção na presidência da FUEG se deu após um acirramento de posições no que se referia à expansão desenfreada da UEG, sem qualquer lastro acadêmico, combinada com uma ameaça do CEE em não renovar o credenciamento da instituição. O conflito a que refiro, e que justificou a intervenção na presidência na FUEG, entre outros motivos, foi em torno do pedido para credenciamento.

A incrível expansão da UEG até 2004, saltando de 9 mil alunos, em 2000, para 32 mil em 2004, se deu de forma híbrida na natureza pública/privada com a criação de novos cursos públicos e gratuitos de graduação, com outros em que havia pagamento à Universidade. A UEG era contratada pelos parceiros – sindicatos e associações de profissionais – para prestar seus serviços educacionais, e esses parceiros, por sua vez, em uma espécie de maquiagem contábil, cobravam mensalidades de seus associados.

Na entrevista com o primeiro ex-reitor constam os argumentos de que as Unidades (campus) foram criadas e autorizadas por Resoluções do CsU e, portanto, foram democráticas

Os dados do *site legislação* da UEG dão conta que a Primeira Resolução do CsU ocorreu em sua terceira Plenária, realizada na UnU de Uruaçu, em 10 de setembro de 1999, que decidiu pela criação e implantação da UEG na cidade de Caldas Novas, com autorização para funcionamento do curso de graduação em Administração, com

habilitação em Hotelaria e Turismo, a funcionar a partir de 2000. Na mesma Plenária do CsU de Uruaçu, as outras sete Resoluções autorizarão criar e implantar, a partir de 2000, as UnU de Santa Helena, Posse, Campos Belos, Inhumas, Minaçu, Itumbiara e Luziânia, com seus respectivos primeiros cursos regulares de graduação. [...] O ano de criação dessas UnU terminou com o CsU se reunindo em Goianésia, como consta dos arquivos, em 03 de dezembro de 1999, com a Resolução 51 criando os Polos Universitários em Aparecida de Goiânia, Bom Jardim, Edéia, Catalão, Niquelândia, Santa Terezinha e Santo Antônio do Descoberto no entorno do Distrito Federal. [...] As deliberações do Conselho Superior Universitário projetam o início de 2000 com a UEG presente em 26 cidades como UnU e em outras 7 como Polos Universitários.

A fala do primeiro reitor foi esclarecedora quanto aos argumentos utilizados para justificar a criação de campus em número tão expressivo. Segundo ele, como as decisões validadas pelo CsU, então seriam democráticas.

O primeiro credenciamento da UEG, com base na autorização de funcionamento da extinta UNIANA, se deu por meio do Decreto 5.560 de 01/03/2002, do governador do Estado, com efeito retroativo a 16 de abril de 1999 e expirado em 31/03/2003. O argumento da UEG, e admitido pelo CEE, era de que, se a UEG se originara da fusão das 14 faculdades isoladas com a UNIANA, e a UNIANA possuía autorização de funcionamento, então a UEG estaria autorizada por “silogismo”.

O seu recredenciamento, a partir de então, ficou condicionado a várias exigências do CEE/GO, por tempo determinado, na condição nominal de universidade, até que se cumprissem as exigências requeridas. O CEE, por meio de seu Parecer 02/2002, de 28 de janeiro de 2002, fixava um intervalo para encaminhamento dos pedidos de renovação de reconhecimento dos cursos e reconhecimento dos cursos autorizados, bem como o encaminhamento do requerimento de renovação do credenciamento da universidade, atendendo, entre outras, as seguintes exigências:

- a) caracterizar os campi do interior;
- b) apresentar programa orçamentário para cada campi;
- c) evidenciar o perfil docente em cada campi (titulação regime de trabalho);
- d) apresentar plano de capacitação docente e administrativo e Plano de Carreira Docente até final de 2003;
- e) mostrar o programa de pós-graduação;
- f) avaliação e atualização do Plano Desenvolvimento Institucional para o período de 2001-2004;
- g) demonstrar a existência de bibliotecas e laboratórios dos cursos;

- h) programa de pesquisa institucional com o mínimo de duas áreas do conhecimento com financiamento;
- i) mostrar atividades de extensão nas respectivas unidades;
- j) demonstrar a indissociabilidade entre pesquisa, ensino e extensão;
- k) apresentar o programa de Avaliação Institucional;
- l) atender aos prazos de vigência do reconhecimento dos cursos.

Esses assuntos, mesmo com tamanha magnitude, não foram tratados em nenhuma das atas do CsU da época, como se os diretores de Unidades, a representação docente, discente e dos técnicos administrativos não tivessem relação com o que estava acontecendo.

O primeiro pedido de credenciamento, protocolado pela UEG em 06/10/2003, tramitou até 09/10/2006. Um dos pontos pendentes, e que causava tamanha morosidade, se revelou mais tarde e gravitava em torno do fato de que o CEE, como é praxe, decidiu designar uma comissão de especialistas para verificação das condições de funcionamento, e a UEG deveria arcar com as despesas decorrentes da visita *in loco* da comissão.

Como ainda não havia cumprido a designação de normalizar minimamente a infraestrutura, o acervo, corpo docente, os laboratórios, realizar concursos e, ainda por cima, mantinha um afã expansionista, a UEG procrastinou a efetivação da despesa com a comissão de especialistas e funcionou por um período de quase três anos, sem ter seus atos pedagógicos autorizados/validados pelo CEE. Significava que os diplomas dos cursos em funcionamento não podiam ser expedidos e a expansão deveria ficar sobrestada até a normalização por parte da UEG.

No Parecer 09/2002 do CEE, o relator estabeleceu um prazo para que fossem encaminhados pela UEG a caracterização dos campi, a programação orçamentária, a caracterização do perfil docente com a titulação de mestres e doutores e o regime de trabalho

Ao contrário, mesmo sem o atendimento desses elementos mínimos, podia ser notada uma tendência de expansão de unidades, polos e cursos, sem que houvesse um ato autorizativo do CEE nesse sentido, o que constituía uma grave ameaça aos alunos de então e aos políticos que, de algum modo, se associavam à UEG.

Após a realização das visitas, a Comissão de Especialistas exarou um relatório em 25/08/2006, com um teor desfavorável ao credenciamento, deixando, todavia, a possibilidade de assinatura de um Protocolo de Compromissos com o CEE, com a interveniência da Procuradoria Geral do Estado, contendo:

- a) a política de composição de seu quadro docente, com pelo menos 2/3 de professores efetivos e titulados;
- b) um plano de capacitação para os efetivos sem titulação de mestres ou doutores;
- c) plano de carreira, salários e regime de trabalho compatíveis com a missão universitária;
- d) um sistema de bibliotecas e de laboratórios;
- e) a organização do sistema de gestão e de financiamento;
- f) condicionamento da abertura de novas unidades à observação de alocação de recursos financeiros suficientes para essas novas unidades/campus;
- g) garantia que os diretores das unidades universitárias professores ocupantes de posições da administração superior central sejam efetivos, nomeados em regime de quarenta horas semanais e com titulação mínima de Mestre, entre outras.

A UEG, até 2004, atendia a um contingente de alunos que recebiam cursos de graduação gratuitos e, por vezes, no mesmo prédio, em turnos alternados, havia alunos que custeavam seus próprios estudos. A justiça demorou cerca de 3 anos para barrar essa aberração.

O quadro docente, em 2005, ainda apresentava situação precária, com 70% de seus professores com contrato temporário – alguns temporários com 6 anos de casa, em arrepio à legislação –, 221 professores que possuíam apenas a graduação e somente 78 doutores, ou seja, 4% do total de 1747 funções de docente.

Ao contrário do que preconizava a diretriz do CEE de outubro/2006, por força da Lei 15804, de 13 e novembro de 2006, foram criadas pelo governador as Unidades/Campus de Niquelândia, de Anápolis na modalidade Educação a Distância, de Aparecida de Goiânia, de Goiânia Laranjeiras, de Senador Canedo, de Trindade, de Pirenópolis, de Jataí, de Mineiros e de Edéia.

As Resoluções do CsU validaram as reiteradas decisões de ampliação de novas unidades universitárias, de instalação de polos, da criação de cursos, de realização de convênios para oferta de graduação, como se as propostas tivessem sido discutidas em instâncias colegiadas, como se os projetos tivessem passado por análise das demandas e da sustentabilidade, como se pareceres tivessem sido emitidos. Em alguns casos, os projetos de cursos foram aprovados mesmo antes de serem elaborados, ou seja, eram aprovados apenas o nome do curso e a cidade onde ele seria implantado.

A título de ilustração, a Resolução CsU n. 49, 50 e 51/ 2006, de 18 de dezembro, que aprova o Projeto Pedagógico do curso de Letras, Matemática, Biologia e Geografia, entre outros, bem como suas matrizes curriculares, retroativamente ao ano de 2004, portanto, faltando apenas um ano para terminar.

Não houve menção, nas Atas, a qualquer inconformidade entre os conselheiros, e os projetos pedagógicos foram aprovados. Esse aspecto intriga: quem representava os interesses de quem? Os conselheiros aprovavam essa expansão, que traria sérios prejuízos à consolidação da instituição e das Unidades já instaladas e aos cursos já implantados, sem infraestrutura e corpo docente. A que pretexto? Estariam os conselheiros funcionando na prática como meros validadores de práticas governamentais em prejuízo da própria instituição?

O Parecer do CEE, de 25 de agosto de 2006, condiciona o recredenciamento da UEG e fixa até o final do ano de 2010 para a instituição apresentar a implantação de um sistema de bibliotecas condizente com o que preconiza a legislação, equipagem de laboratórios, salas de trabalho para os docentes, um agressivo programa de seleção, uma política de atração e fixação, qualificação, titulação dos docentes, bem como uma política de criação de cursos de pós-graduação *stricto sensu*.

Chama a atenção que, segundo os especialistas nomeados pelo CEE que avaliaram a UEG em 2005, os diretores de campus não tinham informação acerca das metas e estratégias contidas no PDI, estando entre elas mais expansão da universidade, a saber: a) construir sete prédios próprios com a finalidade de abrigarem três novas Unidades/campus e além de quatro Unidades/campus já existentes; b) avaliar, planejar, controlar, coordenar e implementar a expansão da universidade, no que diz respeito à criação de novas Unidades e Polos Universitários e à ampliação de programas e cursos de graduação e sequenciais; c) redimensionar as condições estruturais e físicas dos campi e polos avançados para atender às demandas dos cursos sequenciais e do Programa Universidade para os Trabalhadores da Educação até dezembro/2004; d) criar nove novos cursos de graduação de forma a ampliar a oferta de vagas da graduação regular, em relação ao quantitativo ofertado em 2003, na educação pública superior em Goiás, de 52% para 55% até dezembro/2007; e) ofertar 10 mil vagas em programas voltados para os trabalhadores da educação até dezembro/2007; f) ofertar três mil vagas em cursos sequenciais até dezembro/2007.

O PDI 2003-2007, com 265 páginas, foi apresentado em primeira mão e submetido na forma de 12 slides à Plenária do CsU, sendo aprovado em seguida, com apenas 1 voto contra, sem maiores comentários dos diretores. A comissão de especialistas

que avaliaram a UEG criticou o documento pela sua falta de objetividade, sem previsão de dotação orçamentária e em desalinho com o Plano Plurianual do estado de Goiás.

Há outro importante marco legal na história da educação superior estadual goiana, que se deu na promulgação da Lei n. 14.832, de 12 de julho de 2004, que fixou cotas para o ingresso dos estudantes nas instituições de educação superior integrantes do Sistema Estadual de Educação Superior de Goiás e dá outras providências. A adoção do sistema de cotas não partiu da UEG, na época entendida como formuladora das políticas públicas de educação superior. A lei partiu da Assembleia Legislativa de Goiás e a UEG acatou.

A lei entrou em vigor a partir de janeiro de 2005, todavia, a UEG somente foi tratar de regulamentar no âmbito do Conselho Acadêmico, não no CsU, e adequar o seu processo seletivo em maio, de modo que só passou a vigor no processo seletivo de 2006. O CsU só analisou a política de cotas em novembro de 2010, por meio de uma Resolução *ad referendum*, época em que a UEG se encontrava sob intervenção. Não foram detectados debates em torno da questão das cotas nas Atas de Reunião do CsU.

Em fevereiro de 2011, foi publicado no suplemento do Diário Oficial do Estado de Goiás, com data de 10 de fevereiro, a nomeação da Vice-reitoria da UEG, Pró-Reitoria de graduação e Pró-Reitoria de Extensão, Cultura e Assuntos Estudantis e um novo pró-reitor de Planejamento, Gestão e Finanças. Quase todos os indicados são pessoas exógenas ao quadro da UEG, porém todos com fortes ligações políticas e partidárias com o governador Perillo.

Entrementes, em uma das suas intervenções, o governo nomeou para vice-reitoria uma professora aposentada da UFG e ex-secretária da Educação Básica em seu governo. Também nomeou pró-reitor um candidato de sua base política, derrotado em pleito para vereador e que gerenciaria, na época, um orçamento de R\$ 130 milhões²⁵, correspondente a R\$ 210 milhões em dezembro de 2015. Qual foi a reação dos Conselheiros do CsU? Nenhuma.

Com essas nomeações, o então reitor ficaria ilhado e sem poderes em seu cargo. A Ata da 58ª Reunião do CsU, ocorrida em março de 2011, a primeira reunião após as nomeações, foi presidida pela vice-reitora, não fez qualquer menção à intervenção política ocorrida, tratando apenas de assuntos ordinários.

Nessa 58ª Reunião, pode-se ler na Ata que a Comissão Eleitoral, nomeada na Reunião anterior, apresentou ao CsU o Regimento Eleitoral, legislando que nas Unidades/Campus da UEG que houvesse candidatos à Coordenação de Curso

²⁵ Informação circunstanciada no *blog* do Luís Nassif. Disponível em: <<http://advivo.com.br/comentario/reclipping-do-dia-7558>>. Acesso em: 14 de maio de 2017

pertencentes ao quadro permanente, não poderia haver candidato do quadro temporário. Pode-se ler diversas manifestações de alguns conselheiros em defesa dos professores temporários, a despeito do argumento de que, após a assinatura do Termo de Compromisso assinado pela UEG com o CEE, a gestão central da UEG deveria ficar a cargo dos professores efetivos. Nem esse argumento funcionou. Com 30 votos a favor e 7 votos contra, o CsU manteve o direito dos professores temporários de se candidatarem à Coordenação dos Cursos.

Em outubro de 2011, é publicado o Relatório da Comissão de Estudos sobre a Universidade Estadual de Goiás: diagnóstico e proposta de reestruturação, comissão criada pelo governo estadual em 2011.

A Comissão foi capitaneada pela Secretaria de Ciência e Tecnologia. Realizou audiências públicas que envolveram Ministério Público de Goiás, o Fórum de Defesa da UEG, o Sindicato dos Servidores Técnico Administrativos da UEG, o Conselho Estadual de Educação, a Universidade Federal de Goiás, Associação das Mantenedoras de Ensino Superior, Federação do Comércio, Federação da Agricultura e Pecuária de Goiás, Associação Goiana de Municípios, Federação da Indústria e Câmara Municipal de Goiânia. Foi realizado também um grande levantamento de dados sobre Goiás e a UEG, desde a sua criação até aquele momento (GOIÁS, 2011).

Entre as recomendações dessas audiências presentes no Relatório, considero destacáveis:

- a) Os cargos dos dirigentes da instituição sejam docentes efetivos e com titulação adequada;
- b) não sejam criados cursos sem planejamento, sendo imprescindível a realização de diagnósticos para identificação vocações regionais e evitar também a superposição geográfica de cursos;
- c) estabelecimento de parcerias com o setor produtivo na oferta de cursos, preferencialmente de cursos técnico profissionalizantes e de inclusão digital para o campo;
- d) revisão do processo da avaliação institucional com vistas a examinar o projeto político pedagógico dos cursos e evitar a situação de baixos resultados no Enade;
- e) seja evitada a evasão do corpo docente, que mesmo após serem aprovados no concurso, deixam a instituição para atuar em outras;
- f) redução da estrutura da UEG, porém sem deixar de oferecer os cursos com demandas significativa, reestruturando, leia-se reduzindo, as Unidades

Universitárias por meio de regionalizações e incremento de polos de natureza não perene;

- g) realização de planejamento universitário com estabelecimento de metas e alocação de recursos e redução de custos;
- h) aquisição de biblioteca com acervos atualizados;
- i) realização de concursos públicos e implantar política salarial meritocrática e eficiente;
- j) favorecimento do trabalho em rede de pesquisadores e maior proximidade com a FAPEG;
- k) estabelecimento de uma política estudantil de incentivo à iniciação científica e bolsas de assistência e permanência, bem como restaurantes universitários.

Estando a UEG, naquele momento, jurisdicionada à SECTEC, esse relatório causou grande alvoroço entre as Unidades/Campus. Quando se recomendou a redução do número de Unidades e a reorganização dos campi em torno de centros geograficamente distribuídos, a efetiva substituição dos gestores temporários por docentes do quadro efetivo, a adoção de critérios meritocráticos para os cargos de gestão, entre outras.

A UEG parecia que iria assumir uma feição bem mais racional burocrática, de sustentação acadêmica e melhor conectada às necessidades desenvolvimentais de Goiás.

Parecia. O Relatório foi debatido na imprensa, nas Unidades/Campus, em reuniões administrativas, menos no CsU. Foi engavetado e só se referem a ele os estudos acerca da história recente da UEG.

Em novembro de 2011, a UEG sofre sua terceira intervenção em 11 anos de existência, daquela vez, a pedido do Ministério Público (MP), que denunciava e pedia o afastamento temporário do reitor da época. Denunciado por uma série de irregularidades administrativas na instituição, detectadas após a auditoria de gestão, elaborada pela Controladoria-Geral do Estado. A UEG ainda se encontrava sob a intervenção “*branca*” com a nomeação da vice-reitora.

O MP pede a nomeação de um interventor para apuração dos fatos, além da apresentação de um relatório completo dentro de 60 dias. Na lista de irregularidades, estão gastos com publicidade em ano eleitoral, não recolhimento de impostos, fuga da realização de procedimentos licitatórios, irregularidades nas contratações e gestão da folha de pessoal, ilegalidades na formalização e execução de convênio com a Fundação Universitária do Cerrado (FUNCER) e no procedimento do Pregão Eletrônico. Isso, no ano de 2010.

Ainda segundo o MP, em 2011, o reitor havia cometido celebração de contratos temporários sem a devida realização de qualquer procedimento seletivo, inclusive para recontratar pessoas exoneradas por atos do governador; indícios de realização de cursos de especialização *lato sensu* em parceria com entidades privadas, com estas recebendo os valores pagos pelos alunos, sem o repasse adequado do percentual devido à UEG e sem prestação de contas; criação de cargos ou funções e gratificações por portarias da Reitoria; submissão da UEG ao interesse de entidades privadas como a Funcer; contratação e manutenção de contratos temporários ilegais, sem a utilização de processo seletivo simplificado e sem a existência da situação de excepcional interesse público; irregularidades nas disposições de professores da Secretaria de Educação à UEG; pagamento de gratificação sem a previsão legal e acumulação indevida de até três cargos públicos; dominância de contratos temporários em 80% do total do quadro de servidores docentes e administrativos.

O reitor afastado, alegando interesse em disputar as eleições em seu município de origem, pediu demissão faltando quase dois anos de mandato. As investigações indicaram o desvio de cerca de R\$ 10 milhões para que a UEG desenvolvesse um projeto de *software* livre, transferidos no apagar das luzes de 2010, às 21 horas do dia 30 de dezembro.²⁶

Para a vaga dele, na condição de interventor nomeado pelo governador, foi designado um professor, recém-concursado na UEG e que ocupava a Gerência de Pós-Graduação na gestão anterior. Comenta-se que, além do perfil de matiz mais acadêmico, o reitor indicado contaria com o apoio da vice-reitora.

O novo reitor dirige a primeira reunião do CsU sob o seu reitorado em abril de 2011, sem que nenhuma menção à Ata do afastamento do antigo reitor fosse registrada, tampouco a necessidade de eleições imediatas para a Reitoria.

Dentre mais uma reforma administrativa na gestão Perillo, é publicada a Lei nº 18.746, de 29 de dezembro de 2014, que introduz alterações na Lei nº 17.257, de 25 de janeiro de 2011, adequando-a às prescrições da Lei n. 18.687, de 03 de dezembro de 2014, e dá outras providências; entre outras medidas, jurisdiciona a UEG à Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Científico e Tecnológico e de Agricultura, Pecuária e Irrigação.

A ata da Reunião do CsU imediatamente anterior à reforma administrativa fez menção ao novo jurisdicionamento, dizendo que isso diminui os prazos para o trâmite de

²⁶ Disponível em: <<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2012/02/reitor-da-estadual-de-go-sai-apos-denuncias.html>>. Acesso em: 14 de junho de 2017

processos administrativos e que a mudança favoreceu a instituição, não sendo seguida de qualquer consideração dos conselheiros acerca do valor dessa reforma e seus impactos sobre a UEG.

Na 48ª Sessão Plenária do CsU, realizada em 15 de setembro de 2008, houve uma importante discussão para os rumos da instituição: tratava-se dos critérios propostos por uma comissão de elaboração do edital do concurso a serem utilizados para a realização do segundo concurso público para docentes, da titulação a ser exigida para as vagas, o tipo de prova e a nota mínima a ser alcançada.

Tendo como produto decisório, após as discussões, a fixação de provas escritas e questões objetivas para selecionar docentes universitários, a eliminação da titulação mínima a ser exigida, e um ponto de corte de nota igual a 6 pelos candidatos.

O CsU estabelecia, então, critérios francamente clientelistas e neopatrimonialistas, uma vez serem eles compatíveis com a situação da maioria do quadro de professores temporários que vinham lecionando na UEG, incluindo os diretores dos campi. Poucos conselheiros se manifestaram contra esses critérios.

Nessa mesma reunião, foi aprovado o Regimento Eleitoral, já com a anuência da Procuradoria Geral do Estado, contendo normas que definiam, entre outras, o pré-requisito para a candidatura a reitor, havendo sido proposto por um conselheiro que o candidato a reitor possuísse, no mínimo o título de mestre ou doutor, tendo sido derrotada a proposta por 38 votos contra 1. Mantida então a possibilidade de o reitor ser apenas graduado, com uma pós-graduação *lato sensu* e não pertencer ao quadro de servidores concursados. Também uma decisão colegiada que obviamente atentava contra os interesses mais primários de uma universidade no sentido ideal.

Ainda na 48ª Reunião do CsU, realizada em 15 de setembro de 2008, após intensa cobrança formal por parte do Ministério Público, ligada às questões ambientais, foi apresentado um Plano Diretor para a ocupação do campus de Anápolis, ao passo que a ausência dele vinha trazendo ameaças ambientais em função dos laboratórios que vinham sendo instalados, com a produção de resíduos tóxicos, próximos a reserva de água nas áreas de proteção ambiental contidas dentro da área do campus.

Três anos se passaram entre a nomeação do primeiro grupo de trabalho e a apresentação do Plano. Esse documento possuía um caráter essencial aos interesses dos demais campus pela envergadura, impacto e originalidade do trabalho e também pela semelhança com os problemas semelhantes que os demais campi viriam a enfrentar em um futuro próximo.

Nenhuma pergunta, nenhuma opinião e aprovação apática e por unanimidade pelos conselheiros. Mais de quinze profissionais trabalharam de modo articulado para elaborar esse plano pioneiro, envolvendo diversas áreas do conhecimento, sem qualquer remuneração adicional aos salários dos participantes.

É plausível considerar que os diretores de campus, em sua maioria, não possuíam as credenciais acadêmicas necessárias para a tomada de decisão propriamente ditas, desde o ato de criação das unidades/campus, só havendo eleição para esses cargos de direção algum tempo após a nomeação política deles e após assegurada uma relação de compadrio e dependência empregatícia dos eleitores com os gestores.

Como poderia ser aceito que o CsU estabelecesse critérios que deporiam contra a própria instituição, não estabelecendo como critério o ingresso de professores titulados na instituição? Como a representação docente e discente aderiu a essa decisão deletéria? Por que não aconteceu nenhum protesto de maior expressão? Que motivos republicanos o CsU teria para preferir um reitor sem as tradicionais credenciais mínimas de titulação acadêmica e cujo acesso ao cargo na instituição se desse por demonstração de competências também acadêmicas?

Chama a atenção o fato de que a colegialidade desse tipo não apresenta garantias de democracia na gestão, quando ela se dá sem a qualificação acadêmica de seus componentes e em meio a uma atmosfera de neopatrimonialismo e clientelismo.

Um indicador considerável de como anda a tomada de decisão de uma instituição é o modo e a quantidade de recursos financeiros alocados em suas políticas, setores e ações. É como se o financiamento revelasse a distinção entre discursos, planejamento e práticas no cotidiano institucional.

Ao abordar a questão da relação da reitoria com o governo estadual, o atual reitor, em entrevista para este estudo, disse ser imprescindível uma política de diplomacia. Ele destaca que, apesar dos avanços atingidos pela lei da autonomia, o principal ponto pleiteado pela UEG era a regularidade mensal no repasse financeiro dos recursos previstos no orçamento. Esse item foi vetado pelo governador, de modo que as ações são altamente dependentes da vontade política do Poder Executivo.

4.8 Financiamento e autonomia: oposição entre governo de Goiás, UEG e os campi

A receita tributária é a base para o financiamento da Educação, sendo oriunda de: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); Imposto sobre propriedade de veículos automotores (IPVA); Imposto sobre Renda Retido na Fonte (IRRF) dos

funcionários estaduais; receita e dívida ativa; contando ainda com cota-parte de Fundo de Participação dos Estados (FPE); cota-parte do Imposto sobre produtos industrializados (IPI); e cota-parte do ICMS de Exportação – Lei Complementar 87/96 (BOTELHO; CARVALHO, 2014).

Dessas receitas, são deduzidas as transferências aos municípios, 50% do IPVA, 25% do ICMS, 25% sobre o IPI e a dedução para a formação do FUNDEB, conforme previsto em lei.

O estado de Goiás definiu em sua Constituição Estadual, de 10 de outubro de 1989, em seu artigo 158, a vinculação de 28% da arrecadação tributária de recursos para a educação, ciência e tecnologia.

Posteriormente, a Emenda Constitucional 39, de 15 de dezembro de 2005, alterou os valores percentuais, passando a vigorar com a seguinte redação:

Art. 158. O Estado aplicará, anualmente, no mínimo 28,25% (vinte e oito e vinte e cinco centésimos por cento) da receita de impostos, incluída a proveniente de transferências, em educação, destinando, pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) da receita na manutenção e no desenvolvimento do ensino público, na educação básica, prioritariamente nos níveis fundamental, médio, e na educação profissional e, os 3,25% (três e vinte e cinco centésimos por cento) restantes, na execução de sua política de ciência e tecnologia, inclusive educação superior estadual, distribuídos conforme os seguintes critérios:

I – 2% (dois por cento), na Universidade Estadual de Goiás – UEG, com repasses em duodécimos mensais;

II – 0,5% (cinco décimos por cento) na entidade estadual de apoio à pesquisa;

III – 0,5% (cinco décimos por cento) no órgão estadual de ciência e tecnologia;

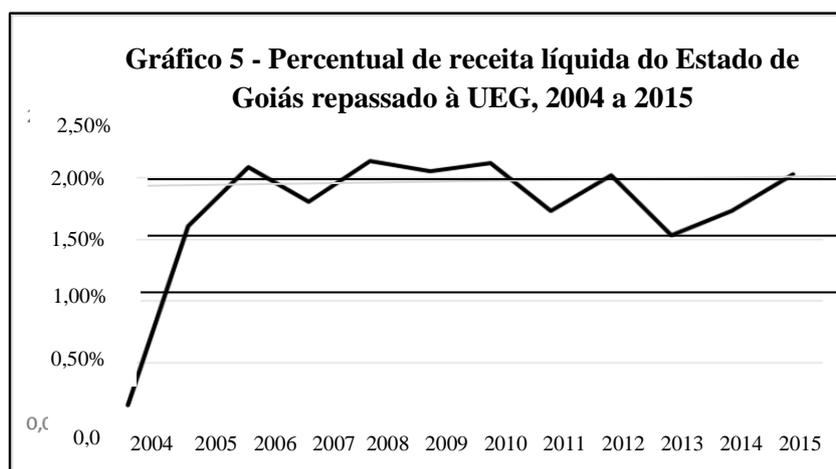
IV – 0,25% (vinte e cinco centésimos por cento), na entidade estadual de desenvolvimento rural e fundiário, destinados à pesquisa agropecuária e difusão tecnológica. (GOI

Essa Emenda serviu como referência mínima para as execuções orçamentárias dos anos vindouros. O repasse dos 2% elevou substancialmente o patamar dos valores que vinham sendo repassados pelo governo a partir de 2005, todavia podemos observar no Gráfico abaixo uma flutuação importante nos valores. Essa condição dificultou à UEG que ela pudesse contar com recursos para realizar compras e/ou investimentos. Anos, tais como 2007 e 2013, representam que a capacidade financeira da UEG se limitou apenas à quitação de folha de pagamento e custeio como água, energia elétrica, aluguel etc.

Como produto natural dessa flutuação de recursos financeiros, combinado com a centralização orçamentária para uma única conta da universidade, tendo como único

ordenador de despesa o reitor, a UEG ressentiu-se com a falta de uma política de descentralização de recursos para os campi, que estão diretamente ligados a uma situação personalíssima do reitor e/ou dos grupos de interesse instalados no governo.

O Gráfico 5 ilustra o incremento que a vinculação orçamentária representou para a UEG, lembrando que o ano de 2005 foi o da implementação, e que 2% da arrecadação tributária seria o mínimo obrigatório de repasse.



Fonte: Goiás, 2015

O Gráfico 5 mostra também que, historicamente, o repasse do percentual mínimo estabelecido na Constituição manteve-se a maior parte dos anos aquém do que o texto constitucional prevê.

Com a Emenda, aumenta o compromisso do governo estadual com o financiamento mínimo da sua universidade, todavia a transferência desses recursos financeiros, em raros momentos, foi integralmente realizada. Atenção ao segmento mais escuro do Gráfico, que demonstra a existência de recursos para investimentos, porém, apenas em 2006 foram efetivamente repassados.

Também nas despesas de custeio, na cor mais clara do Gráfico, indica-se uma nítida diferença entre os valores previstos e os valores realizados, o que destaca a dificuldade dos campi em poder prever suas receitas com a manutenção e reformas dos prédios, compra de insumos dos laboratórios e reposição de peças de seus equipamentos.

Também é notória a elevação proporcional da despesa com folha de pessoal e encargos em relação à aplicação do total de recursos a cada ano. Quanto aos investimentos, no ano de 2015, praticamente não houve recursos para compra de bens duráveis, construção de prédios, aquisição de acervo, etc.

Das consultas às Atas do CsU, não se pode notar protestos ou menções dos conselheiros quanto à exiguidade dos recursos financeiros para as Unidades/campi, tampouco referências à necessidade de estabelecimento de mecanismos de descentralização dos recursos existentes. Tal fato nos remete à suspeita de ser essa uma questão tratada separadamente entre o campus e o nível central, estabelecendo o terreno para relações personalíssimas de dependência e compadrio, amortecendo a tensão para a proposição de uma política de descentralização de recursos para os campi.

Nas entrevistas com os gestores dos campi, independente do porte do campus, quando perguntados quanto à autonomia financeira da UEG em relação ao Poder Executivo, as opiniões reconhecem que o gigantismo da instituição e o limite de 2% da arrecadação tributária impactam negativamente a infraestrutura da instituição. Apenas um gestor fez menção ao fato de que nem o repasse dos 2% não vem sendo cumprido.

Um diretor de um campus de uma das cidades com menor atividade econômica do conjunto de municípios em que a UEG se faz presente, defendeu a busca de fontes alternativas de receita, além da governamental, para o financiamento da instituição. Um argumento paradoxal para as baixas expectativas de arrecadação presentes em sua localidade.

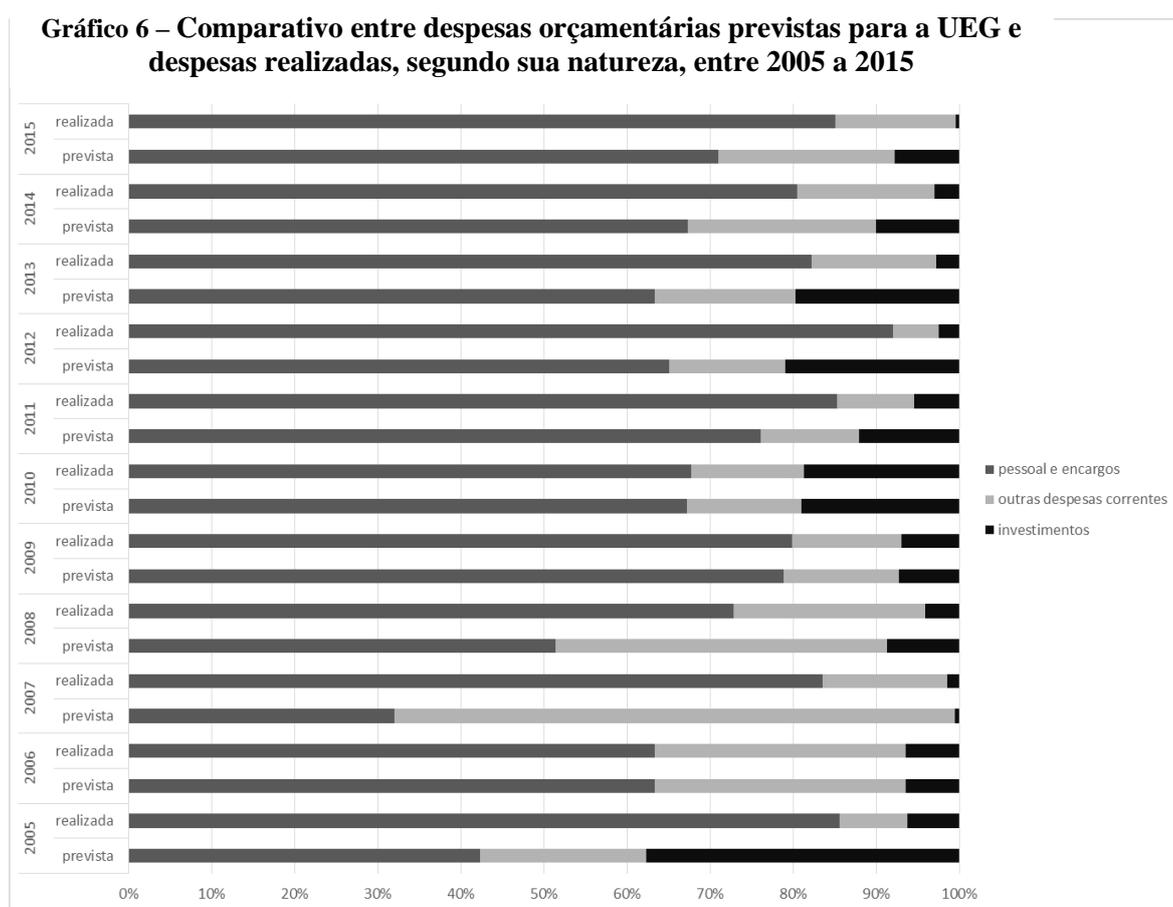
O reitor atual destaca em sua entrevista para esta tese que há a necessidade de descentralização orçamentária e de redistribuição do papel dos campi na execução financeira, todavia tais medidas exigiram um conseqüente aumento na responsabilização dos diretores, o qual ele ainda não se sente seguro para implementar:

O CNPJ é único para toda a instituição e o reitor é o ordenador de despesas gerais da universidade. Já começamos a discussão para encaminhamento legal da criação de centros de gestão e custos descentralizados, com CNPJ próprio, regionalizando a gestão. Porém a questão precisa ser tratada com cautela, pois ainda não nos consolidamos como universidade una. Percebe-se a atuação de forças fragmentadoras e até a existência de propostas políticas para a refragmentação da UEG, como foi o caso da campanha eleitoral de 2014, nesse caso, inclusive com a participação de pessoal da UEG na campanha na assessoria a propostas e governo apresentadas à época. Em face disso, prefiro aguardar a evolução da transição do ciclo político no estado com o resultado das eleições em 2018. Mas já estamos avançando com experimentos de regionalização de compras com equipes regionais mais qualificadas, embora com modo de operação no modelo centralizado.

Esse trecho da entrevista indica um temor relativo a uma inquietação presente nos campi: a divisão da UEG em instituições menores. Na opinião do entrevistado, é

percebida como uma ameaça à instituição, ainda que denote a necessidade de regionalização como forma de melhorar a gestão. Também evidencia a fragilidade da instituição ante as mudanças de governos e aos momentos eleitorais externos à universidade.

O Gráfico 6, abaixo, mostra a diferença entre as dotações orçamentárias previstas para a UEG, a partir da implantação do índice de 2% da arrecadação tributária destinados por força da Emenda Constitucional 39, de 2005, e a sua efetiva realização. Mostra também em que tipo de despesa os recursos foram utilizados.



Fonte: Goiás, 2015

As barras mais escuras do Gráfico 6 evidenciam a flutuação dos recursos para investimentos e as barras cinza escura demonstram curiosamente a instabilidade de gastos com pessoal. Enquanto em 2007 os gastos estiveram perto de 30%, em 2015 ultrapassam os 80% do total de despesas. Também em 2007, inexplicavelmente a previsão das despesas correntes se mostram muito superiores às realizadas em 2014.

Entre as respostas dos diretores dos campi de menor porte, encontramos uma crítica à imaturidade administrativa em diversos níveis de decisão, imaturidade essa que

serve como barreira natural para a falta de autonomia da instituição. Os diretores dos campi de maior porte parecem se impacientar ao abordar a falta de autonomia administrativa e financeira dos campi e o conseqüente tráfico de influência na obtenção dos recursos.

As conseqüências desse modelo de financiamento sobre a gestão acadêmica apontam a dificuldade dos campi desde seus aspectos mais elementares, tais como o provimento de professores para os seus cursos, repercutindo negativamente sobre o conjunto da gestão acadêmica e a organização dos campi.

As ações de planejamento, sem a previsão confiável dos recursos financeiros, passam a assumir um caráter utópico e perdem o sentido no momento de implantação, oportunizando o surgimento de talentos no improviso decisório e na arte de barganhar apoio político junto ao poder central e/ou governamental. Esse é o tipo de liderança que irá prosperar em um ambiente de tamanha incerteza.

Instalação e manutenção de laboratórios, compra de acervo bibliográfico mínimo, aquisição de materiais de limpeza, compra de carteiras escolares e manutenção predial passam a ocupar os grandes desafios da gestão no campus, muito longe de uma orientação para a qualidade acadêmica.

4.8.1 Questões relativas às formas de financiamento da UEG e sua implicação para a gestão dos campi

O processo de interiorização da UEG com qualidade acadêmica se dá modo incidental, não planejado e dependente da negociação personalíssima entre os gestores da instituição com a administração central e com o governo. O ano de 2006, segundo o Relatório Resumido da Execução Orçamentária da SegPlan, foi o único ano em que os recursos previstos foram iguais aos realizados. Também naquele ano, foi concedido pelo CsU da UEG o título de *doutor honoris causa* ao governador Perillo.

Para uma obra de reforma em um dado campus, por exemplo, haveria uma solicitação por parte do diretor à Reitoria. Sem critérios sistemáticos ou planejados para a alocação de recursos, restam o poder de convencimento do diretor, a sua afinidade com a gestão do reitor, sua capacidade de inserção no governo do Estado, ou a publicidade negativa que a comunidade acadêmica promove junto aos meios de comunicação, seja da instituição e/ou do governo.

Após a concordância do reitor, seria acionado o departamento central de patrimônio, que possui a equipe de Engenharia, onde se realizaria a avaliação, elaboraria

o projeto, o orçamento e posteriormente pedido de empenho à Secretaria de Planejamento.

Havendo disponibilidade financeira e vontade política de toda a cadeia decisória envolvida, faltaria ainda a execução orçamentária, a licitação de obras, a conferência dos serviços e finalmente o pagamento integral ao fornecedor. Todo esse processo dificultoso deveria funcionar como um grande desincentivo para que a própria UEG buscasse ampliação antes de resolver seus problemas mais primários. Não é isso que se pode encontrar nas Atas do CsU.

Nas entrevistas dos diretores, quando perguntados sobre a percepção deles acerca da autonomia financeira na relação entre o nível central e os campi, não há um consenso; todavia, há um predomínio na ideia de que a autonomia administrativa e financeira precisa avançar muito. Queixam-se, por exemplo, de que a responsabilidade de manutenção do patrimônio é descentralizada do campus, mas em valores muito aquém do mínimo necessário, o que vem sucateando as instalações prediais e o mobiliário. Para alcançar um suplemento nesse recurso, segundo eles, haveria a necessidade de o diretor integrar as forças dominantes na instituição ou no governo.

A Ata da 36ª Sessão Plenária do CsU, em outubro de 2005, traz um bom exemplo da pressão que os campi exerceram para expansão de cursos em suas localidades, a despeito de os recursos para o financiamento da instituição estarem exíguos, porém aventa com a possibilidade de nova expansão da UEG, caso o município pretendente de um campus ou de novos cursos, por meio do fundo público municipal, apresentasse a contrapartida de 1% de suas receitas para firmar parceria com a UEG e assim manter a política expansionista de matrículas.

O reitor da época, esclarecia ao CsU que a UEG teria atingido o limite prudencial de gastos com a expansão, que em breve haveria uma mudança de governo e que a expansão deveria se dar no estrito limite da expansão via ampliação do financiamento municipal. Eis o argumento dos conselheiros presentes na Ata:

Professor XXXX, ressalta que já fez essa discussão com a comunidade local e a grande demanda [de XXXX] é Engenharia; a Professora XXX, esclarece que em relação a XXXX, existe uma preocupação quanto ao Curso Sequencial em Design de Modas [...] e propõe a transformação do curso em regular; [...] a Unidade de XXXX solicita o curso de Sociologia, Comunicação e Direito e que a Unidade tem estrutura física, profissional, uma grande demanda oriunda de cidades estratégicas tais como Brasília, Anápolis, Goiânia e Triângulo Mineiro, como também apoio das prefeituras de Urutai, Santa Cruz e Catalão, solicita para o município de Catalão o curso Regular de Gestão Ambiental.

Pelo que se percebe no trecho acima, não é compreensível sua sanha de criar campus em um ambiente tão cheio de incertezas. A UEG padeceu e padece de extrema instabilidade nos repasses financeiros para custeio de suas ações e para investimentos, o que certamente contraindica a criação de campus e cursos fora de uma previsão de receita. Se, em 2005, em valores corrigidos pelo IPCA de dezembro de 2015, a UEG dispunha de apenas R\$ 7,2 mil para investimentos previstos, em 2007 esse número saltava para R\$ 262 mil, porém só foram efetivamente gastos pouco mais de R\$ 22 mil.

Em 2015, havia a previsão de R\$ 56 mil reais e só foram efetivamente gastos R\$ 31 mil em investimentos. São números que refletem uma instabilidade do fundo público estadual como mantenedor, o que recomendaria prudência quando o quesito é a expansão do número de campus (GOIÁS, 2015).

Somente em 23 de julho de 2015, foi aprovada e sancionada, com vetos, a Lei nº 18.971, que dispõe sobre a autonomia da UEG e que afirma, em seu art. 1º, que UEG gozará de autonomia didático-científica, administrativa, de gestão financeira e patrimonial. A Lei, que originalmente havia sido aprovada, obrigava o governo aos repasses mensais, na forma de duodécimos, porém esse componente foi vetado pelo governador Perillo.

Também por força dessa Lei, a UEG volta a ser responsável, entre outras, pela:

- a) formulação e execução da política estadual de educação de nível superior no âmbito de sua área de atuação;
- b) formulação e execução da sua política de assistência estudantil;
- c) formação, qualificação e capacitação de seus servidores;
- d) concessão de bolsas para discentes, docentes e técnicos administrativos;
- e) realização de concursos públicos, exceto para o preenchimento de cargos de seu quadro permanente de docentes;
- f) fomento às atividades dos docentes, discentes e técnicos administrativos em eventos científicos com apoio à publicação de resultados de suas pesquisas.

Chama a atenção a exceção de autonomia que a UEG teria para realizar os seus próprios concursos para docentes com a nova Lei. Em relação ao Poder Executivo exigir que o aumento de despesas que a posse de um docente estatutário representa esteja sobre o controle do governo seria admissível, entretanto, considerar que a UEG não tenha capacidade técnica ou suspeição para a realização de concursos públicos próprios, é um acinte.

Na Ata da 92ª Reunião Plenária do CsU, o seu presidente, o reitor da época, fez alusão ao fato de que o projeto de Lei que tratava da autonomia da UEG havia sido modificado, nenhum conselheiro perguntou em quê, ninguém realizou qualquer protesto contra a exceção de a UEG realizar seus próprios concursos, ou mesmo a retirada do item que tratava da transferência em duodécimos do percentual constitucional.

Em relação à venda de serviços e captação de recursos complementares ao repasse do fundo público estadual, a UEG se lançou, desde o início de sua história, a intensificar uma oportunidade na formação de professores, que depois se estendeu para oferta de cursos sequenciais e de pós-graduação.

Importante contextualizar que, para o enfrentamento de um grave problema da educação básica brasileira de qualificação de seus professores da época, a Lei nº. 9.394/96 define que a formação mínima dos professores da educação básica brasileira, inclusive aqueles em exercício, deveria ser de licenciatura plena e estabelecia um período de dez anos para regularizar a formação desses professores (MOREIRA, 2007).

Essa demanda por formação de professores qualificados para a Educação Básica, combinada com a necessidade de a universidade buscar recursos complementares aos do fundo público estadual, deu origem a um projeto que mudou substancialmente a educação superior pública estadual no período de 1999 a 2004.

Mesmo antes do nascimento da UEG, como ação extensionista da Uniana, havia sido aprovado um projeto de formação inicial, graduação, para professores efetivos da rede pública estadual e municipal do estado de Goiás, que apresentava uma grande demanda para essa formação. Muitos dos seus professores efetivos não possuíam a graduação, e a LDB/96 trouxe essa exigência.

O projeto era gratuito e destinado exclusivamente aos professores efetivos da rede pública municipal e estadual. Foi denominado inicialmente de Projeto Emergencial de Licenciatura Plena Parcelada. O financiamento do projeto contava com parte dos recursos destinados à qualificação do então Fundef e a complementação de recursos oriundos do Salário Educação, cota dos Estados. O projeto recebeu autorização de funcionamento do CEE e iniciou suas turmas no primeiro dia do governo Perillo, o que poderia significar ser, esse projeto, uma herança política de seu antecessor.

A sede e a autoria do projeto original eram da Uniana e seria desenvolvido pelos seus cursos regulares de Licenciatura. Atendeu a 12 municípios que possuíam faculdades isoladas estaduais e localidades das adjacências.

Os recursos eram volumosos para a época, somando R\$ 5.780.000,00, que, corrigidos pelo IGPM de dezembro de 2015, alcançaria pouco mais de R\$ 20 milhões. O

processo seletivo, o projeto pedagógico, os docentes e a infraestrutura eram os mesmos dos cursos regulares, que recebiam complementação de salários por esse trabalho extra. As aulas do curso eram presenciais e ministradas aos finais de semana, nas sedes das faculdades isoladas.

Com a instalação da UEG, no ano de 2002, o projeto emergencial virou o Programa para os Trabalhadores da Educação. Convênios foram firmados e os cursos deixaram de ser oferecidos exclusivamente pelo fundo público e passaram a ser ofertados como uma prática de *seek-renting*, ou a venda serviços, compatíveis com as orientações dos organismos internacionais e com a onda neoliberal preponderante na reforma do Estado. Nessa mesma linha, houve a implementação de programas de mestrados em convênios, cursos *lato sensu*, todos pagos pelos alunos.

Não foi possível resgatar o volume total de recursos captados pelo Programa para os Trabalhadores da Educação. Os recursos captados eram depositados na conta de uma certa Fundação do Cerrado, a Funcer, interveniente nos convênios, instituída pelos próprios diretores da UEG e reitoria da época. Os recursos eram captados por essa “fundação de apoio”, não sofriam o mesmo rigor de fiscalização, enquanto a folha de pagamento era quitada pelo fundo público estadual.

Em 2002, foi lançada a Campanha do 1%, em que cada prefeitura poderia firmar parceria investindo 1% do total de seu orçamento e a universidade, em contrapartida, ofereceria cursos de alfabetização de adultos, denominado Projeto Vaga-Lume, e/ou curso de gestão pública para servidores do município e curso de formação superior para professores da rede municipal na modalidade Parcelada.

Em entrevista ao Portal Universias Brasil²⁷, o reitor da época declarou que universidade já teria estabelecido convênios em mais de 200 municípios no Estado. Segundo ele, já contariam com 60 mil adultos alfabetizados em Goiás em apenas dois anos, afirmou o ex-reitor. Também eram oferecidos programas com cursos sequenciais de gestão pública a servidores das prefeituras de modo a “requalificar servidores e promover agilidade e eficiência ao processo de gestão municipal”. Os convênios permitiriam a oferta de cursos de licenciatura parcelada, não apenas a professores da rede municipal, mas estadual e rede privada.

Como forma de agilizar a sua sustentação financeira, a UEG recorreu novamente à Funcer e ofereceu cursos de nível superior com cobrança de mensalidades, seja na forma

²⁷ Disponível em: <<http://noticias.universia.com.br/destaque/noticia/2005/06/13/480235/educao-sucesso-com-1.html>>. Acesso em: 11 de fevereiro de 2017

direta de arrecadação, seja na forma de convênios com instituições que indiretamente cobravam dos estudantes.

Na entrevista para essa tese, o reitor da época, destaca o papel que esse programa de formação de professores emprestou ao desenvolvimento de Goiás e a pressão que exerceu para a expansão da UEG:

No ano de 2000 o programa da Licenciatura Parcelada se consolida em sua segunda versão com a rede municipal, através da Resolução 50/00, com oferta de mais 3.940 vagas, com início das aulas em 10 de julho de 2000, alcançando mais de 8 mil professores dos municípios, alunos em uma licenciatura na UEG (pedagogia). A rede estadual firma seu segundo convênio e tem aprovação do CsU em 28 de novembro de 2000, pela Resolução n. 41/00, com início das aulas para 2001, com 3.830 vagas. Na esteira desse movimento a rede privada inicia também uma parceria que, acrescida às vagas anteriormente oferecidas, ultrapassa os 15 mil alunos no programa.

Em outra frente a UEG inicia sua oferta de formação superior específica através dos cursos sequenciais, em várias modalidades, tendo como carro chefe a Gestão Pública e o de Ciências Imobiliárias. As Resoluções de n. 28 e 29/00, do CsU de São Miguel do Araguaia, de 20 de julho de 2000, criam e autorizam o funcionamento das Ciências Imobiliárias em Goiânia, Anápolis e Caldas Novas. Nessa mesma plenária são criadas as UnU de Sanclerlândia, Ipameri e Ceres, respectivamente pelas Resoluções de n. 24, 25 e 26/00, com seus cursos regulares para início de funcionamento em 2001. No mesmo ano também são criadas as UnU de Silvânia e Crixas, completando as 31 UnU em funcionamento até o ano de 2005.

A fala do reitor evidencia a avidez pela expansão da matrícula sem a preocupação com o planejamento financeiro e o provimento de professores e técnicos qualificados para garantir a qualidade dos cursos.

A Funcer, a UEG e o sindicato de professores da rede privada, por exemplo, firmavam convênio por meio do qual a UEG selecionava professores e promovia os cursos contratados, e a Funcer receberia as mensalidades do sindicato e pagaria os professores; esse sim cobrava as mensalidades dos associados. Os lucros obtidos pela Funcer eram taxados em 10% do total e o excedente era gasto pelo reitor como bem entendesse. Um exemplar caixa dois.

Em 2003, a Funcer sofreu intervenção a pedido do Ministério Público Estadual. Seus instituidores respondem a processos criminais. A venda de serviços educacionais pela UEG para sindicatos e prefeituras foram proibidos de serem executados fora da

conta única da autarquia²⁸. A Fundação continuou a funcionar até que foi encampada por outra, a Fundação Universitária de Apoio Integral ao Ser, a Funser.

Como se sabe, após a LDB/1996, em seu art. 11, em seu inciso V, assevera-se que os municípios incumbir-se-ão de oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o Ensino Fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino, tão somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Assim, os municípios só poderiam realizar despesas com educação superior após esgotadas todas as despesas com o Ensino Fundamental, de modo que aqueles municípios que firmaram esse convênio de transferência de 1% das receitas para a expansão da UEG estariam incorrendo em transgressão da lei e, seguramente, as transferências seriam vetadas pelo Tribunal de Contas dos Municípios.

Até que o veto acontecesse, a UEG já haveria realizado os processos seletivos e as matrículas dos alunos. As despesas então, impugnado o convênio, correriam por conta do orçamento da UEG. A Plenária do CsU, mesmo sendo advertida a tempo por um dos conselheiros, ignorou essa barreira e aprovou o estabelecimento dessa parceria.

Como dito, em 2006, por decisão do CsU (UEG, 2006), a UEG ofereceu ao governador Perillo o título de *doutor honoris causa*. Na solenidade de concessão do título honorífico, o governador retomou, em seu discurso de agradecimento, a importância estratégica no ato de sua criação, em que ele diz:

Rapidamente, a UEG consolidou-se como a segunda maior Universidade Pública, atrás apenas da USP/SP, e a oitava maior universidade do Brasil. Criar a UEG foi um gesto de ousadia e sensibilidade. Ao construir uma universidade multicampi, capilarizada por todo o Estado, o nosso governo apostou no setor mais estratégico para o futuro de Goiás, ou seja, a Educação, que sem sombra de dúvida, é a mola propulsora do desenvolvimento. A UEG está no topo do seu processo de renascimento cultural e educacional que tomou conta de Goiás.

A fala do governador revela a admiração superficial, própria do discurso político, destacando o gigantismo da instituição, sua capilarização e seu papel no desenvolvimento do Estado de Goiás. Na verdade, o gigantismo pode ser entendido com o “tendão de Aquiles” da instituição, se consideradas as necessidades que uma universidade tal porte demanda, contrapostas à capacidade do fundo público estadual.

²⁸ Disponível em: <<http://www.mpggo.mp.br/portal/noticia/nota-publica-operacao-quarto-setor#.WOQCx0XyuM8>>. Acesso em: 14 de agosto de 2017

Em dezembro de 2006, o Ministério Público de Goiás, com apoio da Polícia Civil, deflagrou a Operação Boca do Caixa, como desdobramento das investigações que constataram desvio de recursos públicos destinados à UEG. Na operação, foram cumpridos três mandados de busca e apreensão e um mandado de prisão temporária, expedidos pelo juízo da 11ª Vara Criminal de Goiânia.

O desvio investigado tem relação com contratos celebrados com o Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino no Estado de Goiás (SINEPE) para execução do programa de capacitação chamado Licenciatura Plena Parcelada. A apuração inicial constatou um desvio de cerca de R\$ 500 mil das verbas que deveriam ter sido destinadas à UEG.

O bloqueio de bens móveis e imóveis alcançou a quantia de R\$ 425.800,00, em relação a todos os réus. O processo terminou arquivado, pois as provas conseguidas foram consideradas ilegais na sua obtenção: uma gravação não autorizada do próprio advogado.²⁹

Em março de 2009, o deputado Wellington Valim (PTdoB), da base aliada de Perillo e posteriormente do governador Alcides Rodrigues, apresentou uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) que reduzia e redistribuía o percentual de receitas de impostos estaduais, inclusive transferências, vinculados às despesas com Educação.

Se aprovada, a nova redação do artigo 158 da Constituição goiana manteria o mesmo índice de 25% a ser aplicado na manutenção e no desenvolvimento do ensino público de nível fundamental e médio e do ensino profissional. A redução aconteceria nos 3,25% destinados à execução de Política Estadual de Ciência e Tecnologia, que cairia para 0,5%.

A redução alcançaria as seguintes entidades: a UEG, que, ao invés de 2%, receberia 0,25% desta receita; a Fundação Estadual de Apoio à Pesquisa (Fapeg), com redução de 0,5% para 0,1%; a Secretaria Estadual de Ciência e Tecnologia (Sectec), de 0,5% para 0,1%; e a entidade estadual de desenvolvimento rural e fundiário, de 0,25% para 0,05%. Um novo parágrafo asseguraria que este recurso não seria destinado ao atendimento de despesa com pessoal, ativo ou inativo, ou seja, o Estado se responsabilizaria pela folha de pagamento mais 0,25%, a serem destinados para o custeio da UEG e para os investimentos.

A mobilização de alunos e professores contra a redução do percentual ganhou protestos nas ruas e alcançou a imprensa, quando então a proposta do deputado Valim,

²⁹ Disponível em: <<https://mp-go.jusbrasil.com.br/noticias/100350423/operacao-boca-do-caixa-bens-de-envolvidos-em-desvios-na-ueg-sao-bloqueados>>. Acesso em: 18 de agosto de 2017

após algumas semanas de apresentação, foi retirada de pauta. A reunião do CsU, realizada no dia 8 de maio 2009, não fez qualquer menção à grave ameaça orçamentária.

Em 27 de novembro de 2013³⁰, o juiz Rodrigo Rodrigues Prudente, de Campos Belos, julgou parcialmente procedente ação civil pública proposta contra a Fundação Universidade Estadual de Goiás (Fueg), a Universidade Estadual de Goiás (UEG) e a Fundação Universitária do Cerrado (Funcer). De acordo com a denúncia do Ministério Público (MP), a Fueg e a UEG, em parceria com a Funcer, ofereciam cursos superiores e cobravam, dos aprovados em vestibular, matrícula e mensalidade. A “parceria” foi considerada ilegal.

As parceiras foram proibidas de fazer as cobranças e os contratos fechados nesses termos foram declarados nulos pelo juiz. Foram condenadas de forma solidária ao pagamento em dobro das quantias cobradas a título de mensalidades ou taxas de matrículas. Esse é um problema que pode atingir gravemente as finanças da instituição à medida que o processo judicial avança, provocando o efeito cascata. O que as Atas do Csu da época mostram acerca da preocupação dos conselheiros a respeito de tamanha ameaça? Nada!

4.8.2 Fragilidades no planejamento para a expansão da UEG

A expansão sem planejamento, e com a velocidade que se deu, comprometeu ainda mais a frágil sustentabilidade acadêmica da instituição, com professores e gestores improvisados em algumas unidades, com pouca titulação, pesquisa científica e ausência de infraestrutura mínima.

Com a intenção de demonstrar espírito democrático, a UEG deu muita ênfase aos colegiados, que, formados por integrantes improvisados, abusaram do direito de utilizar a barganha para as decisões mais críticas, criando cursos sem qualquer relação com o entorno, muitas vezes recorrendo às licenciaturas pela falta de profissionais e à ausência de demandas imediatas do mundo do trabalho.

Na entrevista com o primeiro reitor da UEG, ele destaca a colegialidade como a verdadeira protagonista nos processos de consolidação da instituição:

Ao longo das 331 Resoluções deliberadas pelas 39 Plenárias do CsU, prestigiando as mais distintas Unidades Universitárias, a UEG se estruturou e conquistou sua consolidação, nos sete primeiros anos de

³⁰ Disponível em: <<http://www.tjgo.jus.br/index.php/home/imprensa/noticias/161-destaque1/3628-ueg-verificar-titulo>>. Acesso em: 10 de agosto de 2017

criação, por força de suas decisões colegiadas construídas pela opção de uma gestão democrática. A caminhada foi difícil e de muitos obstáculos, com a presença de erros e acertos, sobressaindo em larga escala os últimos, com certeza. Estes são méritos de cada integrante dos colegiados, que combateram o bom combate; aqueles se reputam ao misto de ousadia e loucura em nossa condução ao enfrentamento das tempestades de percurso.

O protagonismo da colegialidade a que se refere o interlocutor, muitas das vezes funcionou como instância validadora das proposições do nível central, vistos que os conselheiros só tomavam conhecimento das proposições no momento da votação e ofereciam pouca resistência, mesmo quando as decisões conflitavam com o interesse dos campus.

O governo, em sucessivas tentativas, inseriu figuras de intervenção na gestão como forma de influenciar as decisões colegiadas, restringindo a implementação das decisões tomadas dentro desse ambiente de barganha.

Há que se ressaltar que algumas instituições de regulação – notadamente o Ministério Público –, e os movimentos de mobilização de docentes e alunos obrigaram a encerrar a cobrança de mensalidades, pressionaram o Conselho Estadual de Educação a exigir mais austeridade nas suas funções de regulação, exigiram a abertura de concursos públicos para docentes e apontaram a necessidade de critérios na abertura de novas unidades e em relação à oferta de cursos.

Nesse momento, a instituição se depara com a necessidade imperiosa de rever o seu tamanho e desenho institucional, melhorar a pertinência de seus cursos, criar condições de permanência de docentes e discentes, incrementar a estrutura para a pesquisa, todavia, os colegiados olham com muita suspeição qualquer movimento de reestruturação por sinalizar a eminência de perdas para as localidades onde se instalaram as unidades universitárias. Para que se tenha ideia da falta de planejamento, pode-se observar a existência de 7 cursos de licenciatura em Geografia em um raio de 180 km.

Na esteira da falta de reflexões acadêmicas mais aprofundadas com a inexistência de um setor ou agrupamento de técnicos mais qualificados para tratar as questões de planejamento, a instituição sofre com a criação de novos campi, via de regra, por determinação do Poder Executivo do estado de Goiás e a rede de interesses presentes no Poder Legislativo.

As decisões de expansão são tomadas sem a devida garantia de condições mínimas de funcionamento, tais como dotação orçamentária para os campi, cursos voltados para os interesses locais, prédios adequados, bibliotecas e acervos atualizados,

laboratórios em condições de funcionamento, tudo muito bem descrito pela avaliação institucional.

Os sucessivos gestores dos mais diferentes níveis decisórios, notadamente nas pró-reitorias, padeceram da falta de estabilidade na função, sendo substituídos por motivos frágeis, ora por mudanças nas alianças políticas ocorridas no entorno da instituição, gerando necessidade de acomodar os correligionários, ora por conflitos de interesses entre a instituição e as forças hegemônicas ali instaladas, quando não pela combinação das duas circunstâncias. Como consequência, observa-se a descontinuidade no aprimoramento dos processos, quase sempre retornando à fase inicial do “diagnóstico”.

Esse componente da descontinuidade de seus processos confunde a análise de suas causas e consequências, uma vez que não foi possível detectar em que medida pode ser atribuída a uma fragilidade própria às instituições multicampi, ou atribuir ao gigantismo do número de campus a uma filosofia gerencial extremamente permeável às barganhas político-partidárias próprias de governos de coalisão, em que diversos grupos de interesse buscam nomear seus representantes e aquinhoar fatias de poder junto ao estado.

Nesse ponto, descrever e analisar o processo de interiorização e inclusão social da educação superior pública e universitária, de que a UEG em seus múltiplos campi vem sendo partícipe, irá contribuir para a compreensão da instituição.

4.9 Interiorização, inclusão social e qualidade dos cursos da UEG

Como foi tratada na introdução desta tese, a interiorização da educação superior pode ser vista como uma ação afirmativa de favorecer a redução das assimetrias entre as oportunidades socioeconômicas existentes no interior em contraste com a capital. Também é preciso identificar que tipo de educação superior é oferecida e a quem, considerando que o conceito de interior guarda a armadilha conceitual de não haver um bloco monolítico de municípios semelhantes entre si.

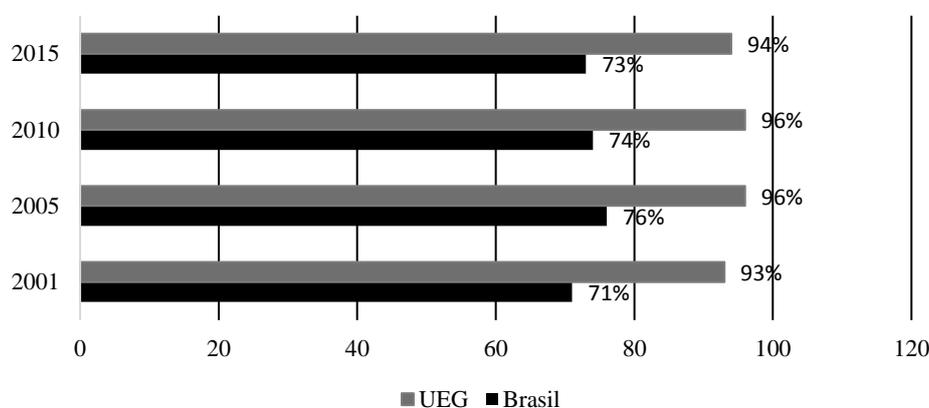
Buscarei evidenciar o quanto a expansão interiorizada da UEG favoreceu a inclusão social, considerando a pertinência das ações com o seu entorno e em que medida essa interiorização se deu com a qualidade dos cursos ou se deu de forma apenas massificada, sem corpo docente qualificado para o ensino universitário, desenvolvimento de pesquisas, etc.

O Gráfico 3 mostra que a declaração institucional de oferecer educação superior voltada para a população no interior do estado de Goiás pode ser constatada em números acima da média brasileira. A proporção entre matrículas na capital e no interior no Brasil, em 2015, é de 73%, ao passo que na UEG esse mesmo índice é de 94%. Do ponto de vista quantitativo, a UEG mantém o seu propósito de alcançar prioritariamente a população que não reside na capital do estado.

A questão que se afigura é como a UEG está afetando a vida dessas pessoas e como ela poderia interferir contribuindo, na condição de universidade contemporânea, além de seus aspectos educacionais, na formação de técnicos para o mundo do trabalho, promover democraticamente a produção e disseminação do conhecimento e assumir, no mais alto nível, um papel crítico na sociedade.

O Gráfico 7 também demonstra que as ações de expansão de campi e cursos não vem afetando significativamente a questão da interiorização, que vem se mantendo na mesma proporção ao longo da série histórica.

Gráfico 7 - Proporção da matrícula com localização no interior em relação ao total de matriculados no Brasil e em Goiás, 2001 a 2015

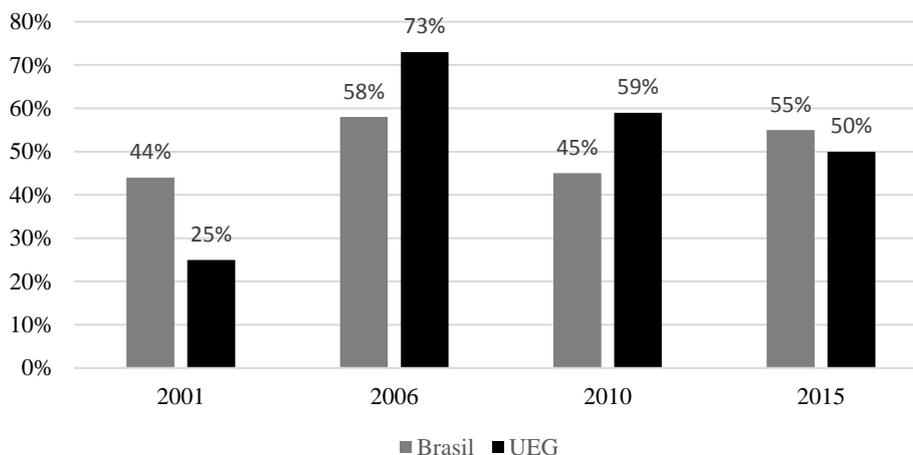


Fonte: Inep 2001, 2006, 2010, 2015

O Gráfico mostra que a expansão da matrícula no âmbito da UEG manteve elevada a proporção entre alunos da capital e do interior, privilegiando a interiorização.

No que se refere à taxa de conclusão de alunos dos cursos de graduação, quando comparada com o número de ingressantes da UEG, foi cotejada com o mesmo indicador nas demais IES estaduais brasileiras e lançadas no Gráfico 8, apontando uma discreta melhoria dos índices de conclusão entre os alunos das instituições estaduais brasileiras e um decréscimo na UEG, a partir de 2006.

Gráfico 8 - Proporção entre o número de concluintes comparado com os ingressantes da educação superior estadual no Brasil e em Goiás, 2001 a 2015



Fonte: Inep 2001, 2006, 2010, 2015

Os dados relativos a 2005 não estão disponíveis na publicação do Censo da Educação Superior daquele ano, por isso buscamos os dados referentes ao ano de 2006. Repare que a taxa de conclusão da UEG estava muito abaixo da média brasileira, porém apresenta intensa ascensão de 2001 a 2006, em seguida inicia uma queda notável até 2015. No que se refere aos dados observados no Brasil, a UEG, em 2015, se apresentava bem perto das demais universidades estaduais brasileiras.

4.9.1. A qualidade do processo de seleção e do quadro de professores

Quanto à titulação docente, em 2001 as instituições estaduais brasileiras, em média, apresentavam 60% de mestres ou doutores em seu quadro docente (INEP, 2001). O quadro docente da UEG, segundo o mesmo Censo, portanto antes da expansão, era composto por 85% de mestres ou doutores.

Em 2005, as estaduais subiram sua proporção de professores titulados com mestrado e doutorado para 68%, ao passo que a UEG, após a sua expansão de cursos e campi, baixou o índice de titulação para 27%.

Em 2010, a titulação das estaduais brasileiras passou para 73,3% de mestres e doutores, enquanto a UEG apresentou uma ligeira melhora, exibindo 34% de professores titulados. O censo de 2015 indica que as estaduais brasileiras apresentam cerca de 83% de professores com mestrado ou doutorado, e a UEG alcançou os 51% de professores titulados. São 723 mestres e 376 doutores, dos quais apenas 51 mestres e 10 doutores

estão lotados em Goiânia. Os demais estão espalhados pelo interior do estado. Não foi possível detectar quantos residem em Goiânia.

O Gráfico 9 mostra o comparativo e a heterogeneidade entre os campi da UEG no que se refere ao quadro de docentes em cada campus, segundo o tipo de vínculo com a instituição e como a questão vem sendo tratada desigualmente pela instituição na alocação de vagas para concurso, bem como na fixação desses docentes nos campi.

Em 20 campi, o total de docentes temporários é maior do que a soma dos professores efetivos. Em 16 campi, o número de docentes efetivos é menor ou igual a dez. Os campi de Anápolis apresentam 56 professores do quadro temporário em um universo de 330. Os dois campi de Anápolis apresentavam 35 professores em licença, em 2015, ou seja, quando esses docentes retornarem ao efetivo exercício, o número de professores com vínculo temporário cairá ainda mais.

A questão da ausência do corpo docente efetivo e qualificado na maioria dos campi pode ser reconhecida pelos seguintes indicadores: em 2013, os efetivos representavam 38,2% do total de 2166 docentes da instituição, entre os quais apenas 210 eram doutores, equivalendo a 8% dos efetivos. Do total de funções docentes, 48,7% eram graduados e com pós-graduação *lato sensu*.

O Gráfico 9 ainda traz a possibilidade de identificar o número de professores por campus e identificar o provável volume das atividades acadêmicas de cada um. São quase dez campi em que o número de professores é inferior a 20 professores para um campus inteiro. O município de Pirenópolis, o menor em número de professores, soma somente 10 professores, dos quais apenas dois são concursados. O município de Senador Canedo apresenta apenas 11 professores, dos quais 4 são efetivos. Em Mineiros, 12 é o total de professores, sendo 2 efetivos. O município de Edeia, com 14 professores, apresenta apenas 4 efetivos. Em contraste com o campus Anápolis de Ciências Exatas e Tecnológicas, com 219 docentes, 180 deles efetivos.

As consequências são significativas. Como já foi abordado, o diretor representa o campus e compõe o CsU. Por força dos atos normatizadores do CEE, só podem concorrer ao cargo de Direção os professores efetivos e com titulação mínima de mestre. Caso nenhum desses poucos efetivos nos campi não se interessarem pela função, o reitor tem autorização para nomear alguém de sua confiança, abalando ainda mais o princípio da representação e da isenção de participação nos colegiados superiores.

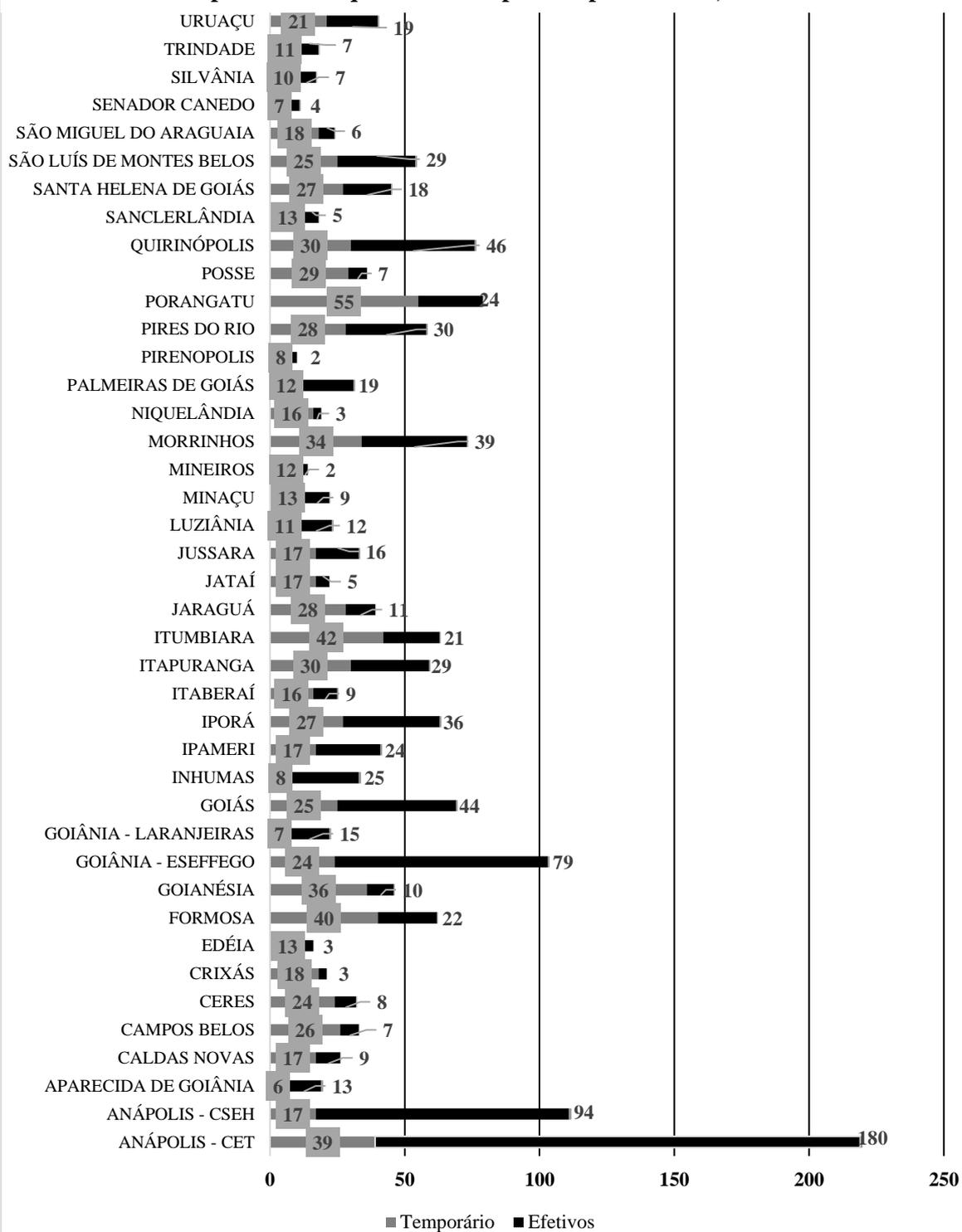
Outra consequência de um número maior de professores com vínculo temporário sem maiores titulações e produção científica é a de que um concurso público incorreria em demissão de quase todos eles. Nesse caso, não exercerão qualquer forma e pressão interna para a ocorrência, mantendo um circuito de corporativismo/clientelismo na gestão e na relação com o nível central da UEG.

Um aspecto que merece ser ressaltado, é que as recomendações dos organismos internacionais, tais como Unesco e Banco Mundial e OCDE, abordadas no Capítulo 1, reiteram a importância da qualidade da educação superior, referente à redução das diversidades socioeconômicas, acesso ao mercado de trabalho, enfim, ao asseguramento de um padrão mínimo de educação que levem à mitigação dos efeitos das carências sociais. É de se estranhar, no entanto, que os documentos examinados não tangenciam a formação acadêmica de professores como fator fundamental para a qualidade da educação superior.

Como participe da gestão universitária da UEG, considero este aspecto como dimensão primordial para a qualidade da educação superior. Por esta razão, realizei um esforço adicional para o levantamento de dados documentais e empíricos, buscando desvelar as questões relativas ao processo de seleção de docentes, sua titulação e os critérios para sua alocação nos diversos campi da UEG.

O Gráfico 9, ressalta a grande assimetria entre o número de professores efetivos em cada um dos campi. Entre os extremos dessa desigualdade encontramos o campus de Pirenópolis e Mineiros, nos quais existem somente dois professores efetivos. Com a atual regulamentação eleitoral para eleição de diretores do campus, caso nenhum dos dois possam ou se interessem pela candidatura, este campus receberá um diretor oriundo de outro campus. No outro extremo, os dois campi de Anápolis o CET com 180 professores efetivos e o CSEH com 94 professores efetivos. Tais números impactam sobremaneira as atividades acadêmicas. O professor efetivo tem toda uma carreira pela frente, assegurada a estabilidade empregatícia e, talvez o mais importante, a possibilidade de seguir no processo de qualificação abrigado no plano de carreira docente.

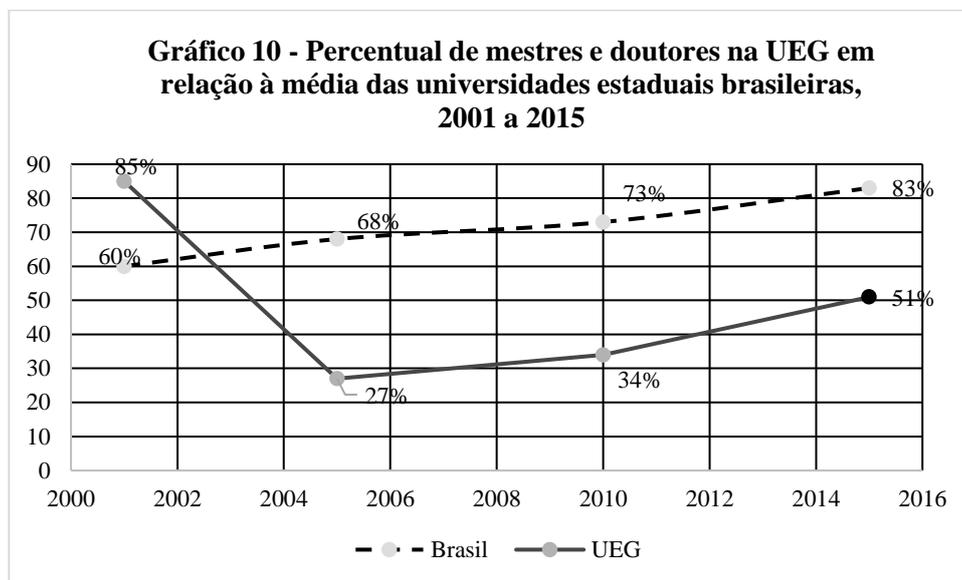
Gráfico 9 – Relação entre o quantitativo de professores com vínculo temporário e do quadro efetivo por campus da UEG, 2015



Fonte: Informação prestada pela Gerência de Pessoas da UEG

Os dados do Gráfico 9 mostram que as condições encontradas nos campi, neste quesito, não são satisfatórias, todavia, a instituição vem se esforçando para reverter essa situação, por exemplo, buscando a autorização para a realização de concursos para provimento de seu quadro de pessoal, levando em conta a formação acadêmica.

O Gráfico 10 indica, em uma série histórica, a perda que a expansão ofereceu à UEG em relação à proporção de professores com titulação de mestres e doutores e em relação ao total de funções docentes, permitindo uma comparação com o mesmo aspecto nas demais instituições estaduais de educação do Brasil (IEEs).



Fonte: Fonte: Inep 2001, 2006, 2010, 2015

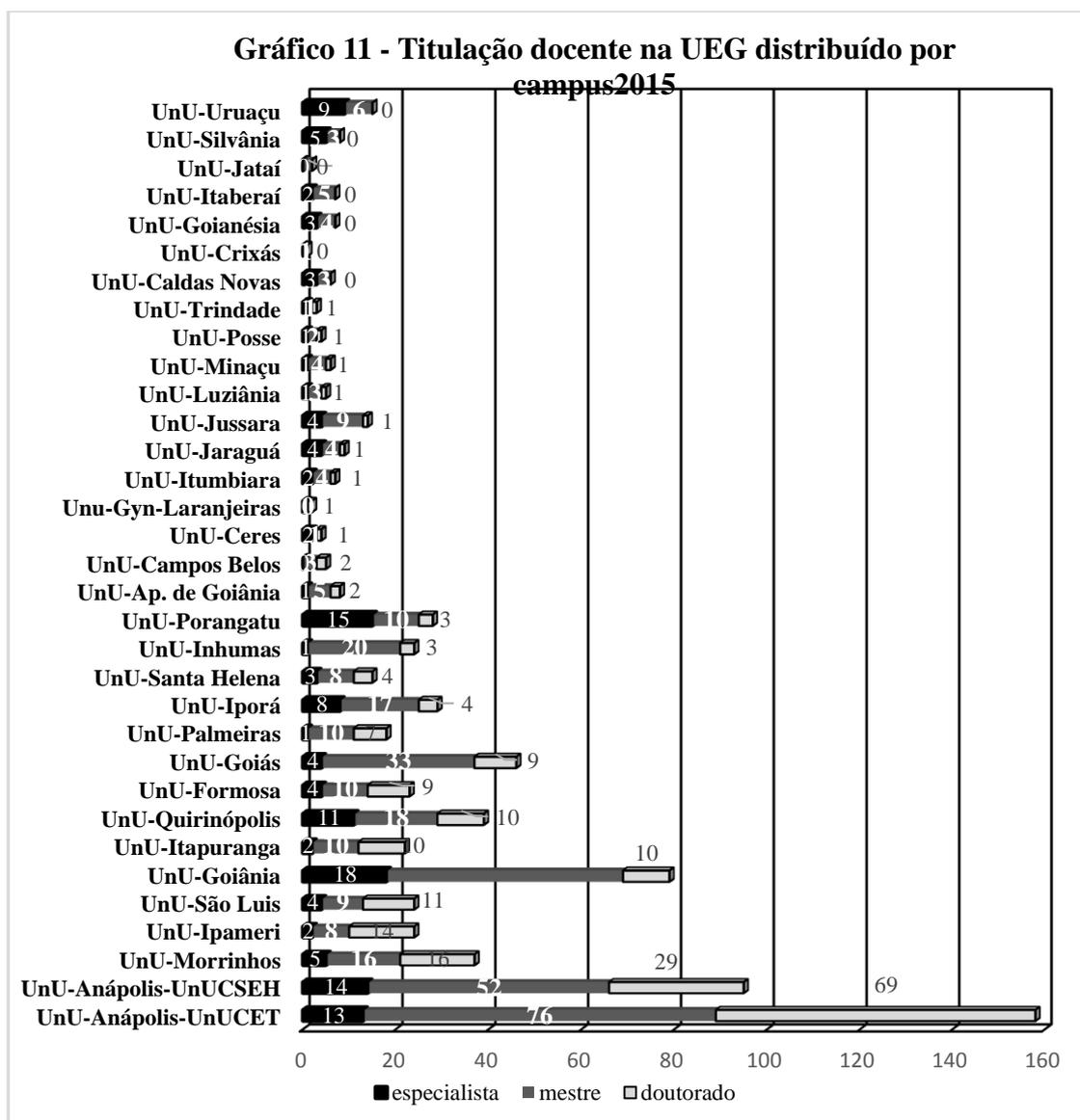
O Gráfico indica ainda que o aumento de funções docentes da UEG se deu com uma perda proporcional de professores com a titulação acadêmica entre 2002 a 2005, em relação ao total de funções docentes. A partir de 2005, observa-se uma reversão de tendência que vem perdurando até 2016. A desaceleração na criação de novos cursos de graduação e a realização de concursos públicos talvez possa explicar a reversão.

Entre o ano de 2003 a 2010, pode ser notada uma expansão da rede federal em 14 universidades, com o objetivo expresso de promover a inclusão social no interior do país, como ação prevista nos PPAs de 2004 a 2007 e no de 2008 a 2011, sob a temática do desenvolvimento com inclusão social e educação com qualidade. Além das universidades, o sistema federal recebeu mais 504 Institutos Federais até 2015.

Em Goiás, a partir de 2005, houve um reordenamento e expansão dessa rede, que conta atualmente com 14 campi no estado. A Universidade Federal de Goiás, no mesmo período, ampliou e consolidou mais três campi regionais. Esse aspecto exerceu forte pressão para a saída de professores com titulação acadêmica que entenderam como vantajosa a migração da UEG para a rede federal de educação superior em Goiás e, mesmo, em outros estados da federação.

Muitos professores com titulação de doutor foram aprovados nos concursos da rede federal, licenciaram-se da UEG para um tempo de experiência na outra instituição e depois pediram seu desligamento. O fenômeno é tratado pela literatura como “fuga de cérebros”, podendo ser observado também em outras instituições.

O Gráfico 11 identifica como está a distribuição desses docentes com titulação de mestres e doutores e a forte assimetria entre os campi da UEG com o os dois campi de Anápolis. É notável também como, em algumas cidades, há um vazio de docentes com titulação. Em 18 campi, todos no interior, a UEG tem menos de três doutores.



Fonte: Informação prestada pela Gerência de Gestão de Pessoas da UEG

A assimetria referente ao quadro docente constante no Gráfico 11, possui algumas nuances ligadas ao formato multicampi: campus mais antigos receberam professores concursados de todos os certames que ocorreram; as cidades mais próximas da capital são

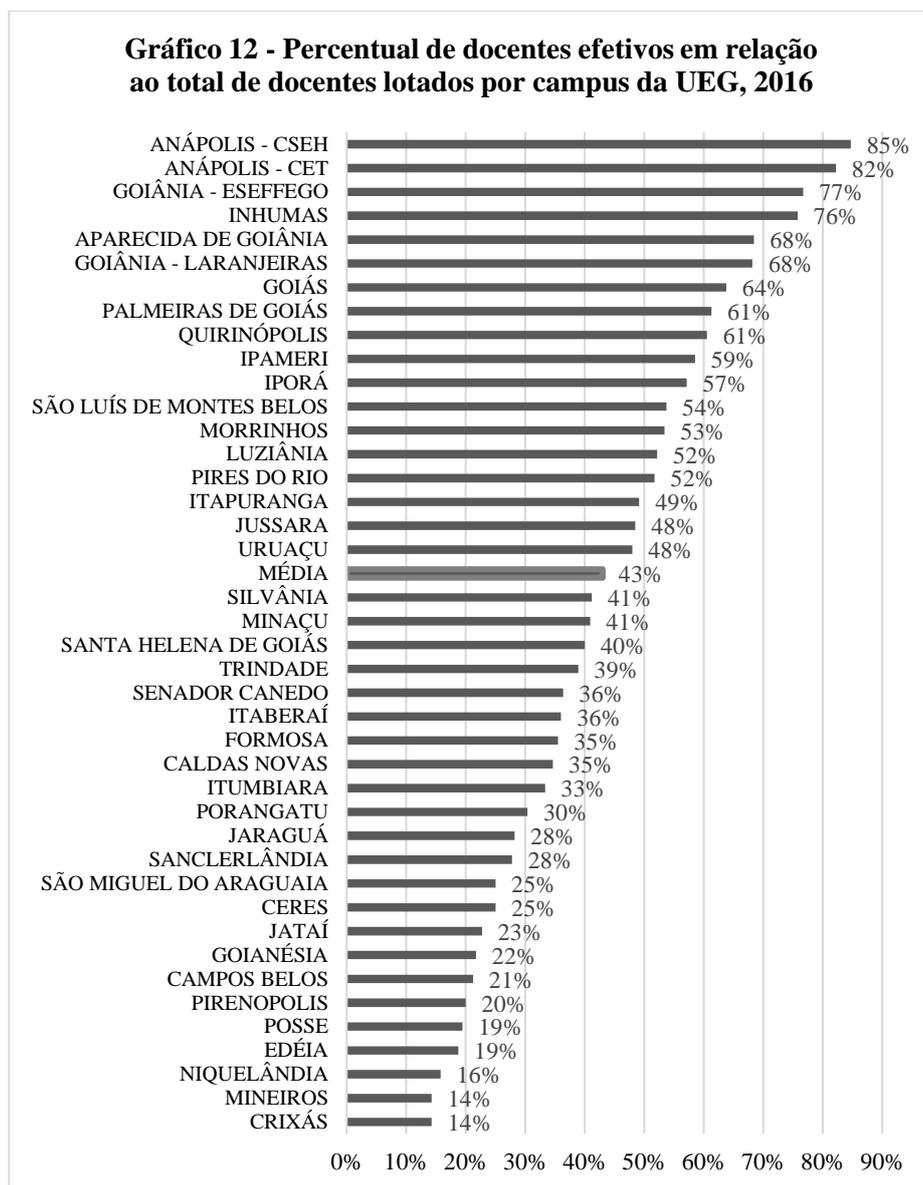
mais atraentes aos professores titulados; em diversas oportunidades, o processo de transferência de docentes entre os campi se deu sem maiores dificuldades, de modo que o docente prestava o concurso em uma cidade mais distante e, pelos motivos mais diversos, conseguia se transferir para cidades maiores.

No concurso para docente em 2013, a diferença na concorrência entre os candidatos que se inscreveram para trabalhar nas cidades metropolitanas e nas cidades mais distantes, ou de menor porte, foi bem nítida. A cidade de Sanclerlândia abriu duas vagas para mestre e só se apresentaram dois candidatos, e a uma vaga para doutor não houve inscritos. Também em São Luís de Montes Belos não houve candidatos para a vaga de doutor em Linguística. Em Posse, quatro candidatos para duas vagas em Língua Portuguesa e Matemática Superior. Em Anápolis, a concorrência para a vaga de doutor em Química foi de 17 candidatos por vaga, ao passo que, em Palmeiras de Goiás, a mesma vaga teve quatro candidatos. Em Goiânia, para uma vaga de mestre em Cultura Corporal, apareceram 24 candidatos.

De modo que temos três aspectos interligados na formação do quadro docente em uma universidade multicampi com esse número expressivo de campus: a pouca ocorrência de concursos públicos autorizados pelo Executivo, dado o impacto na folha de pessoal; quando ocorrem esses concursos, a distribuição de vagas para cada campus é exígua, e a tendência é a concentração de professores titulados nas cidades de maior porte.

Naturalmente, o baixo número de professores titulados em alguns campi, afeta negativamente a qualidade do ensino-aprendizagem de seus alunos e inibem a produção do conhecimento nas e sobre as localidades.

Outro indicador que revela as assimetrias entre os campi da UEG é a percentagem existente entre número de professores efetivos e aqueles com vínculo temporário. Note-se que, no Gráfico 12, o número médio da UEG nessa proporção é de apenas 43%, todavia encontraremos 23 campi abaixo dessa média.



Fonte: Informação prestada pela Gerência de Pessoas da UEG

O Gráfico é eloquente para evidenciar a assimetria na alocação de professores entre os campi. Como exemplo, vê-se que o Campus CSEH de Anápolis, conta com 85% de professores com vínculo efetivo, ao passo que Crixás, Mineiros e Edeia contam com menos de 20% de professores efetivos.

Ressalte-se que, por força da legislação, o Estado não pode realizar despesas de qualificação e também não pode carrear recursos para participação de servidores com vínculo temporário em eventos acadêmicos. A legislação também reza que esses contratos temporários não poderiam ultrapassar dois anos de vigência, sendo vedada a recontração por igual período de tempo.

Nas entrevistas com diretores e Pró-Reitoria de Graduação, todos reconhecem a necessidade de incrementar o número de professores efetivos e titulados na UEG,

todavia, nas Atas do CsU, votam pela expansão de cursos, mesmo antes de obterem a autorização para realizar concursos a docentes.

4.9.2 Pessoal administrativo: seleção e lotação entre os campi

Outro indicador a ser considerado para analisar como se deu o processo de interiorização da UEG é o número de servidores administrativos por campus. Necessário retomar que são funcionários, quase todos, com vínculo temporário, que não foram aprovados em nenhum processo seletivo mais rigoroso. Juntamente com a seleção e contratação de professores sem concurso, esse aspecto da UEG seja um dos maiores gargalos de clientelismo político.

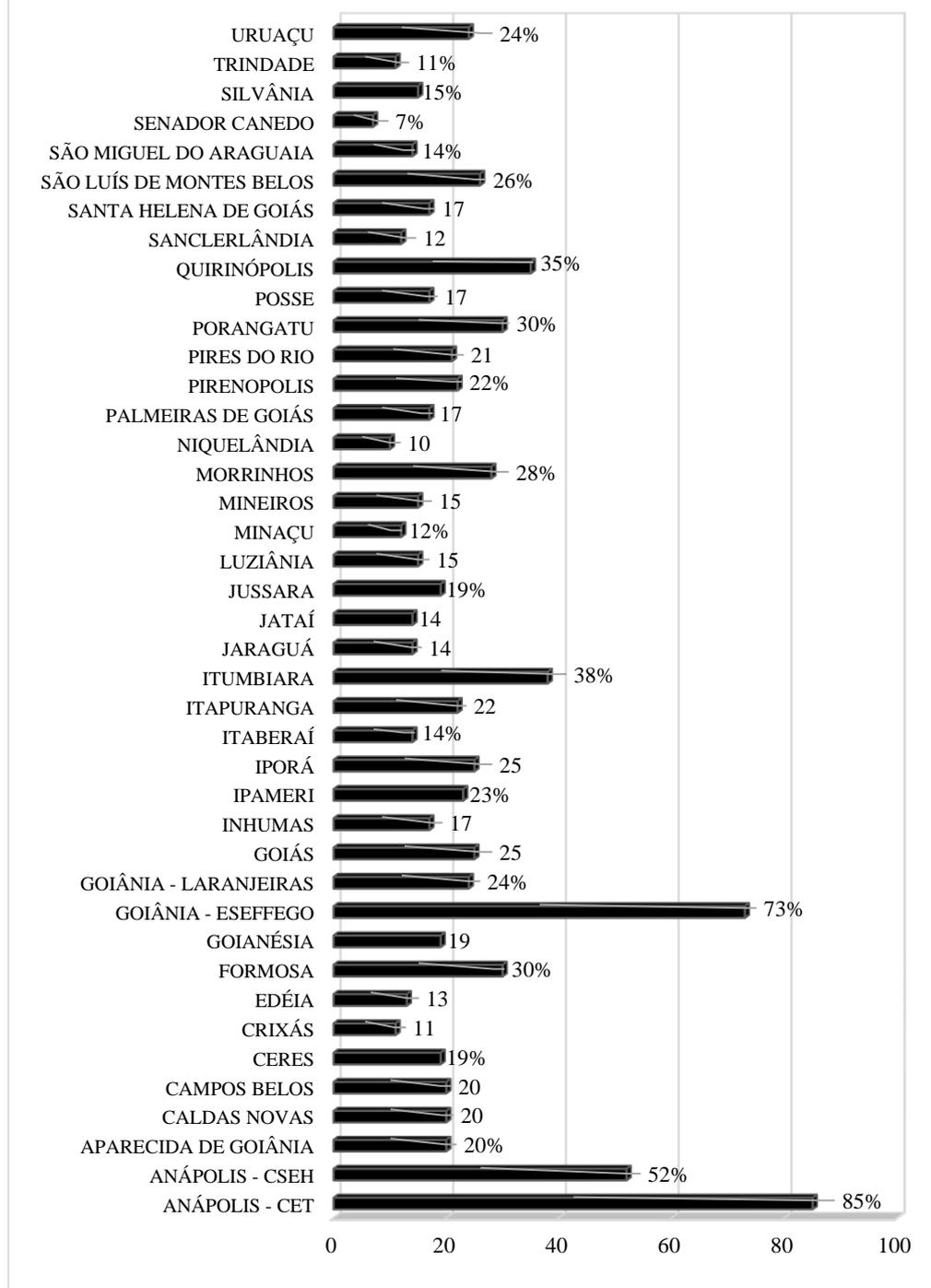
Ainda que pare alguma vigilância discreta do Ministério Público e do tribunal de Contas do Estado acerca do recrutamento e seleção de servidores temporário para a UEG, pode ser observada uma prática de contratação de pessoal administrativo mediante compadrio partidário, atendendo interesses de grupos locais.

Os chamamentos para o processo seletivo atualmente são feitos via edital, porém com sua divulgação de modo tímido e a decisão de quem contratar não ser alvo de um monitoramento. Entendo que podem se tratar de servidores altamente dedicados e qualificados, o que não excluiria a possibilidade que o acesso se desse por meio de prova em concurso público.

Também há o arrepio da lei no fato de que a legislação brasileira limita a contratação de servidores temporário por um período igual a um ano, podendo ser prorrogado por mais um ano. Na UEG são encontrados esses servidores há mais de dez anos ocupando o cargo. Para tanto, basta alguma simpatia e obediência aos grupos de interesses fora ad instituição.

O Gráfico 13 mostra que a média da proporção entre o número de técnicos administrativos em relação ao número de professores estaria em pouco mais de seis administrativos a cada dez docentes:

Gráfico 13 - Relação entre o número de técnicos administrativos e o número de docentes em cada campus da UEG, 2015



Segundo o Gráfico 15, além da patente insuficiência de servidores administrativos, fica manifesto o tratamento diferenciado dado a cada campus. Na cidade de Pirenópolis, o campus é o que mantém o maior contingente de servidores administrativos entre os demais campi, e nele se desenvolve apenas um curso de graduação, que funciona no turno noturno.

No Brasil, os dados do Censo da Educação Superior de 2015 (INEP, 2015a), indicam que nas universidades federais e nas universidades estaduais, a proporção é de 118%, ou seja, a cada 12 servidores administrativos, encontram-se cerca de dez professores. No sistema privado, reputado como dotado de administração racional e enxuta, é de 94%. Não foram aqui computados aqueles servidores com contratos terceirizados.

Também no município de Mineiros, com umas das maiores proporções de técnicos administrativos em relação ao número de professores, são oferecidos apenas dois cursos noturnos. Em contraste, o campus de Anápolis de Ciências Exatas e Tecnológicas, oferecendo 11 cursos de graduação e funcionando em três turnos, tem menos de 40%, além de uma área de campus correspondente a 18 campus de futebol, o que gera uma demanda de mais servidores para a manutenção.

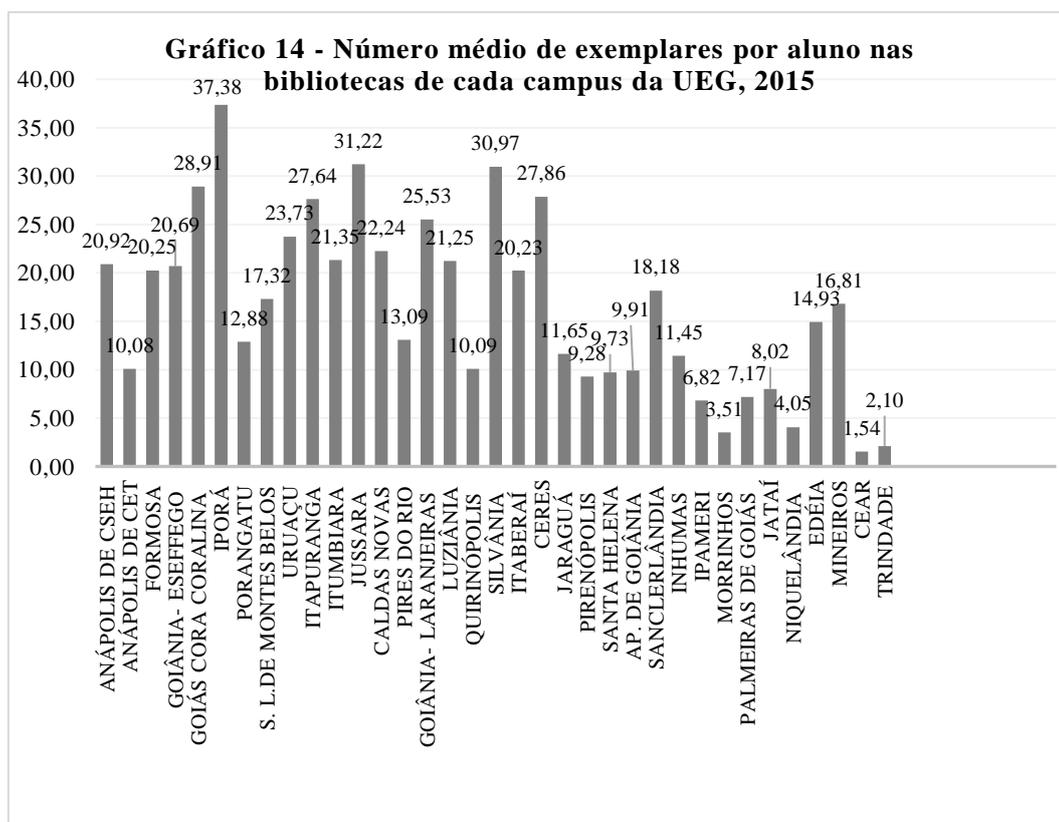
Esse indicador também guarda relação com a austeridade/prodigalidade com que o gestor do local conduz a administração. A contratação é solicitada pelo gestor local, porém, a contratação é totalmente regulada pelo nível central da administração da UEG.

4.10 Investimentos necessários para a aquisição de bens duráveis

Outro indicador de como se dá o processo de interiorização da UEG está na infraestrutura e no acervo em cada campus. A ideia inicial para o sistema de bibliotecas seria a existência de uma biblioteca central, em Anápolis, em que se concentraria um acervo ligado aos componentes mais clássicos da formação e um eficiente sistema de comutação, mediante o qual os exemplares seriam enviados às bibliotecas setoriais, uma em cada campus, que possuiriam obras mais ligadas às áreas do conhecimento oferecidas naquele campus. A biblioteca central não saiu do papel ainda, e as bibliotecas setoriais, em sua maioria, padecem com a exiguidade de seu acervo.

O acervo integra uma das condições mais elementares para a concessão de autorização e funcionamento de um curso superior pelas agências reguladoras. No caso da UEG, o Conselho Estadual de Educação de Goiás. Para cada ato autorizativo, o Conselho Estadual nomeia dois avaliadores para a visita *in locus*, que após inspecionar a biblioteca setorial e diversos outros procedimentos verificativos, deve exarar um relatório pronunciando pela suficiência desse quesito. Em caso negativo, poderia determinar em diligência a aquisição do acervo mínimo.

O Gráfico 14 traz o número médio de exemplares por aluno, independentemente do número de cursos.

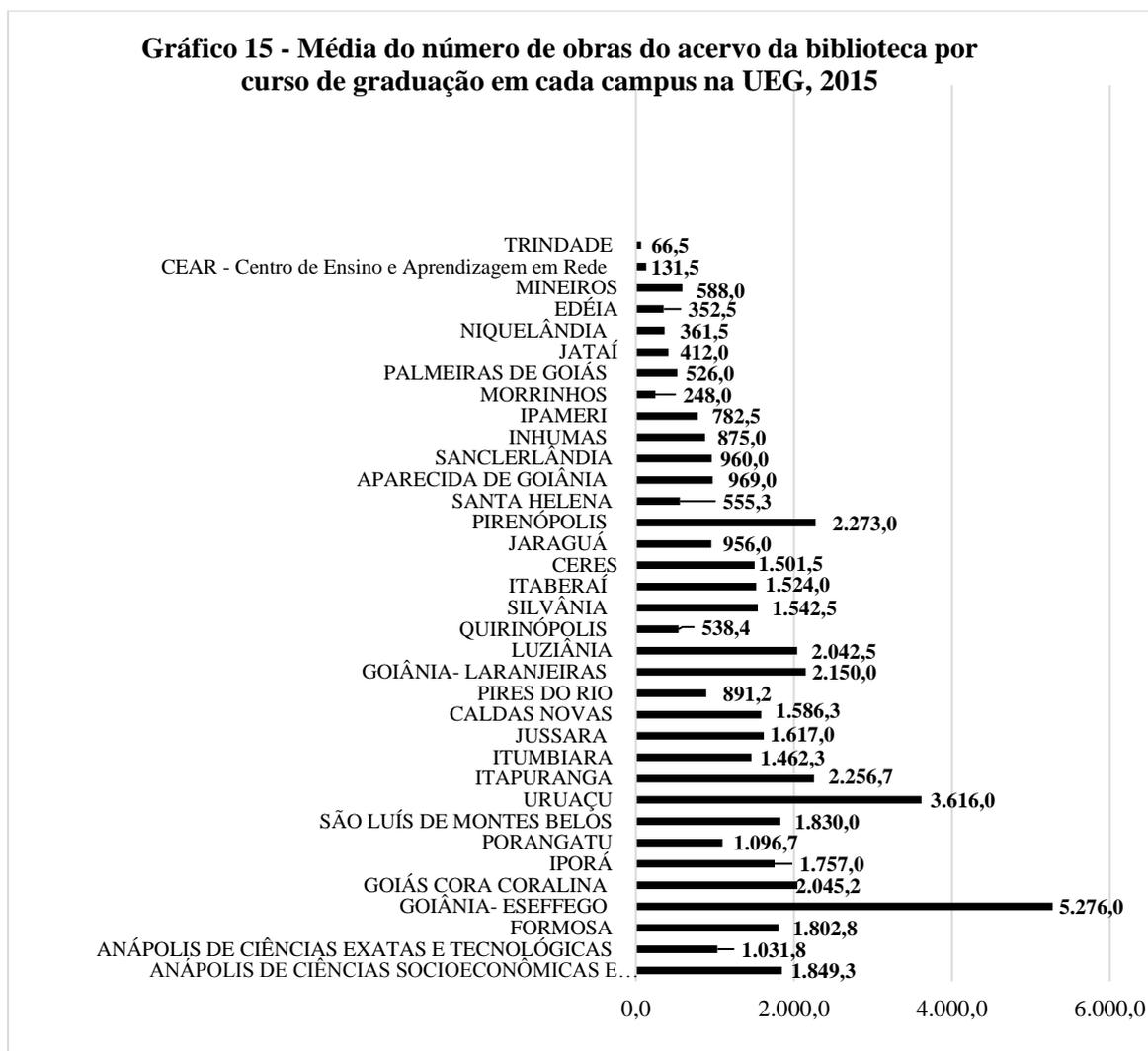


Fonte: Gerência de Inovação Tecnológica/Sistema Gnuteca da UEG

Os números são bastante heterogêneos e estão disponíveis no Sistema Gerencial da Biblioteca, denominado *Gnuteca*; todavia, chama a atenção que o campus de Anápolis de Ciência Exatas e Tecnológicas, aquele que dispõe do maior número de cursos, maior número de alunos, maior número de professores, maior número de mestrados, apresenta uma média de apenas 10 livros por aluno. Outro número que contrasta é o campus de Iporá, que, com cinco cursos de graduação, apresenta o maior número de exemplares por aluno. Podem ser contados acervos com 10 exemplares ou menos por aluno, isso em 12 campi.

O acervo em cada campus pode ser considerado pelo número médio de obras por curso. No caso da UEG, utilizaremos apenas dados referentes os cursos de graduação.

Gráfico 15 - Média do número de obras do acervo da biblioteca por curso de graduação em cada campus na UEG, 2015



Fonte: Informação prestada pela Gerência de Inovação Tecnológica/Sistema Gnuteca da UEG

O Gráfico 14 aponta que o Campus de Goiânia Eseffego é o que possui maior número de obras, não de exemplares, por curso; todavia o campus possui apenas dois cursos. O segundo colocado é o campus de Uruaçu, com mais de 3 mil obras, em média, em cada um dos seus três cursos.

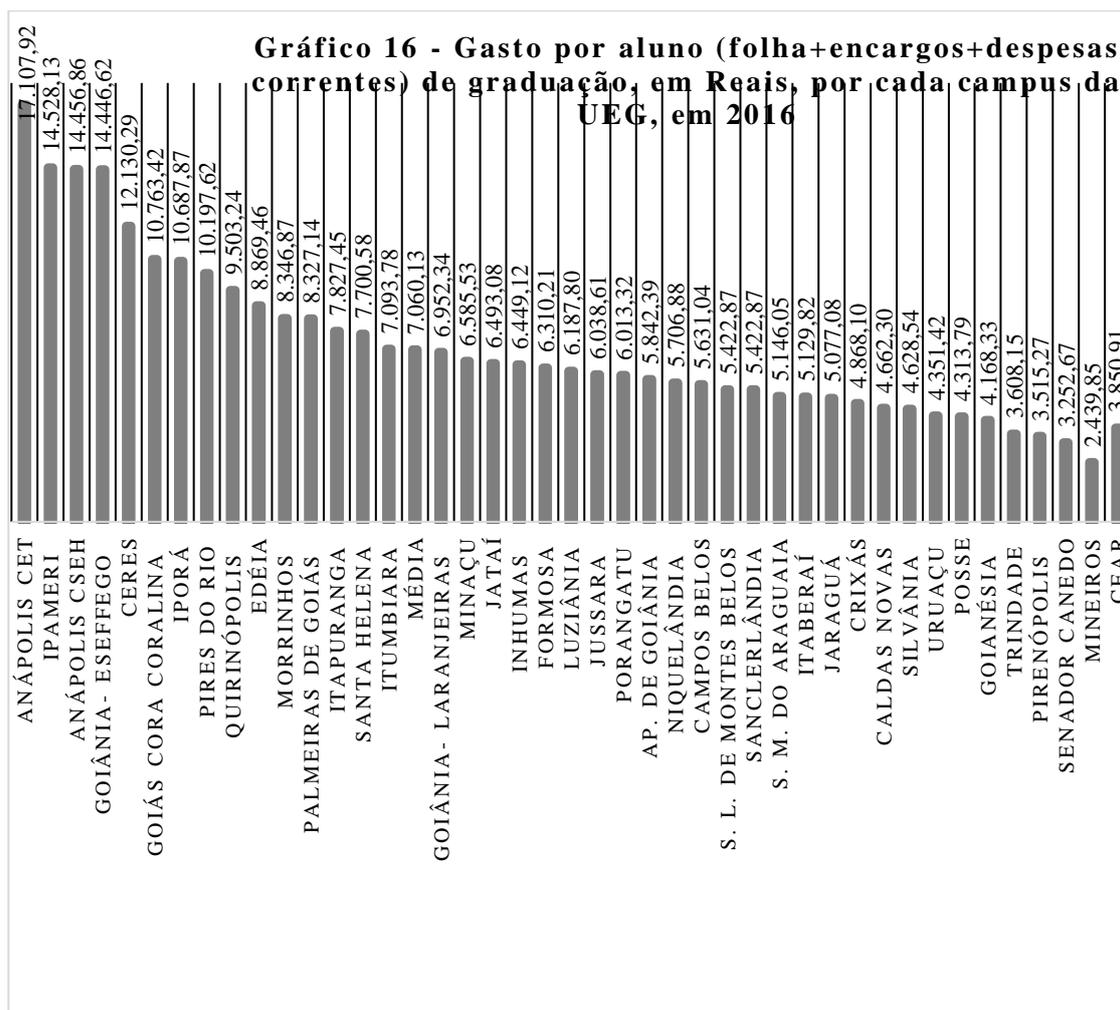
Os Gráficos 13 e 14 revelam, entre outros, que a UEG não oferece sustentabilidade acadêmica a seus campi no que diz respeito ao acervo das suas bibliotecas, porém confirma a ausência de uma cultura de planejamento em seus processos de estruturação, em que a aquisição de acervo não obedece a critérios compreensíveis de demanda acadêmica, e alguns campi têm um acervo com o dobro ou o triplo de obras que os demais, sem falar naqueles campi que praticamente não têm acervo, e seu parco conjunto de livros não deveria ser chamado de biblioteca, e sim de prateleira.

Os cursos estão autorizados pelas instâncias reguladoras mesmo sem acervo. Esse motivo deveria funcionar como desestímulo para que a UEG e seus colegiados não tivessem ampliado tanto o número de campus.

4.11 Alocação de recursos da administração central para os campi: critérios e assimetrias

Outro indicador de como está estruturada a UEG, em seus diferentes campi, é o critério de alocação de recursos financeiros. O Gráfico 15, com informações contidas em um relatório emitido pela Pró-Reitoria de Gestão e Finanças sobre o ano de 2016, traz o gasto por aluno, em uma linguagem contábil, ou investimento, no jargão educacional, com a folha de pagamento, mais os encargos que incidem sobre a folha, além de outras despesas correntes como insumos de laboratório, combustível, informática, papel, café e açúcar, material de higiene e limpeza, etc.

O Gráfico 16 mostra o gasto por alunos em cada campus da UEG:



Fonte: Relatório da Pró-Reitoria de Desenvolvimento Institucional da UEG

O Gráfico 15 reflete apenas o gasto com folha de pagamento de pessoal e não contempla a aquisição de bens duráveis. Revela uma das assimetrias que podem ser observadas na UEG. Enquanto 16 campi apresentam gastos por aluno com valores superiores à média de R\$ 7.060,00 ao ano, os campi de Mineiros, Senador Canedo, Pirenópolis, Trindade, Goianésia, Posse e Uruaçu gastam menos de R\$ 4,5 mil por aluno/ano, ao passo que Ceres, Eseffego, os campi de Anápolis e Ipameri gastam mais de R\$ 10 mil por aluno.

O Relatório citado como fonte no Gráfico foi exarado pela Pró-Reitoria de Desenvolvimento Institucional e distribuído na forma de uma tabela impressa a cada um dos diretores em uma reunião administrativa, de modo que só não teve acesso às informações quem não teve interesse.

Nas entrevistas com os diretores foi observada certa indignação com as assimetrias. Indagados se existe tratamento diferenciado pela gestão central para os campi, os entrevistados convergem entre si:

- Sim. Infelizmente a gestão central conduz a universidade levando em consideração aspectos políticos eleitoreiros. Dá tratamento diferenciado aos gestores dos campus (s.i.c.) que declararam apoio para a eleição do atual gestor central. (Diretor A, 2017)
- Sim, especialmente para aqueles que estão “afinados” com a Administração Central, mais especificamente com a Reitoria (Diretor B, 2017)
- Sim. Existem Câmpus e “Câmpus” porém, na maioria das vezes por culpa dos próprios diretores (DIRETOR E, 20107).
- Sim. Principalmente, para aqueles que formam a base política da Administração Central. (DIRETOR F, 2017)

Outro diretor, menos contundente nas suas afirmações, assevera que deva existir influências do tipo de relacionamento do diretor com o nível central, mas de modo geral, o tratamento dispensado pelo nível central, é igualitário, como expressa o excerto seguinte:

- Essa é uma questão muito complexa, pois há nuances que estão para além da percepção mais geral. Há questões de relacionamento e tratamentos nas relações que podem influenciar, mas, no geral a percepção é de tratamento mais igualitário e menos diferenciado para os campi (DIRETOR G, 2017)

Este entendimento contrasta com a evidência de alguns indicadores, por exemplo, o gasto por aluno/ano, por incluir folha de pagamento e custeio de laboratórios, tende a ser maior naqueles campi em que os professores efetivos têm o maior grau de titulação

acadêmica entre os docentes, além de poucos alunos, como é o caso de Ipameri, Cora Coralina, ou Caso do Campus Anápolis, que possui o maior número de laboratórios dos bacharelados, significativamente de custeio mais caro.

Outra informação presente no relatório da Pró-Reitoria de Gestão e Finanças também expressa claramente a distribuição desigual de recursos e refere-se aos gastos de investimento, aqueles que são utilizados para aquisição de bens duráveis como, por exemplo, equipamentos e construções.

Em que pese o fato de a média do total de investimentos realizados em 2016 diretamente nos campi da UEG gravitar em torno de R\$ 201 mil, em apenas 9 campi esse total foi executado; nos demais 33 campi, esse valor não foi atingido, o que mostra a concentração dos recursos em determinados campi, e um quase abandono dos demais.

O Gráfico 16 traz dados que expressam como é difícil compreender como os campi já instalados, em uma tamanha exiguidade de recursos, tratam com tanta naturalidade a abertura de novos campi. É verdade que alguns campi receberam, em 2016, um aporte maior de recursos para investimento por estarem construindo e equipando um prédio novo, um auditório, a compra de um trator para uma fazenda-escola, um equipamento laboratorial de maior monta. Isso significaria que no ano seguinte esses valores irão para outros campi, porém impactarão posteriormente o custeio tratado no Gráfico anterior.

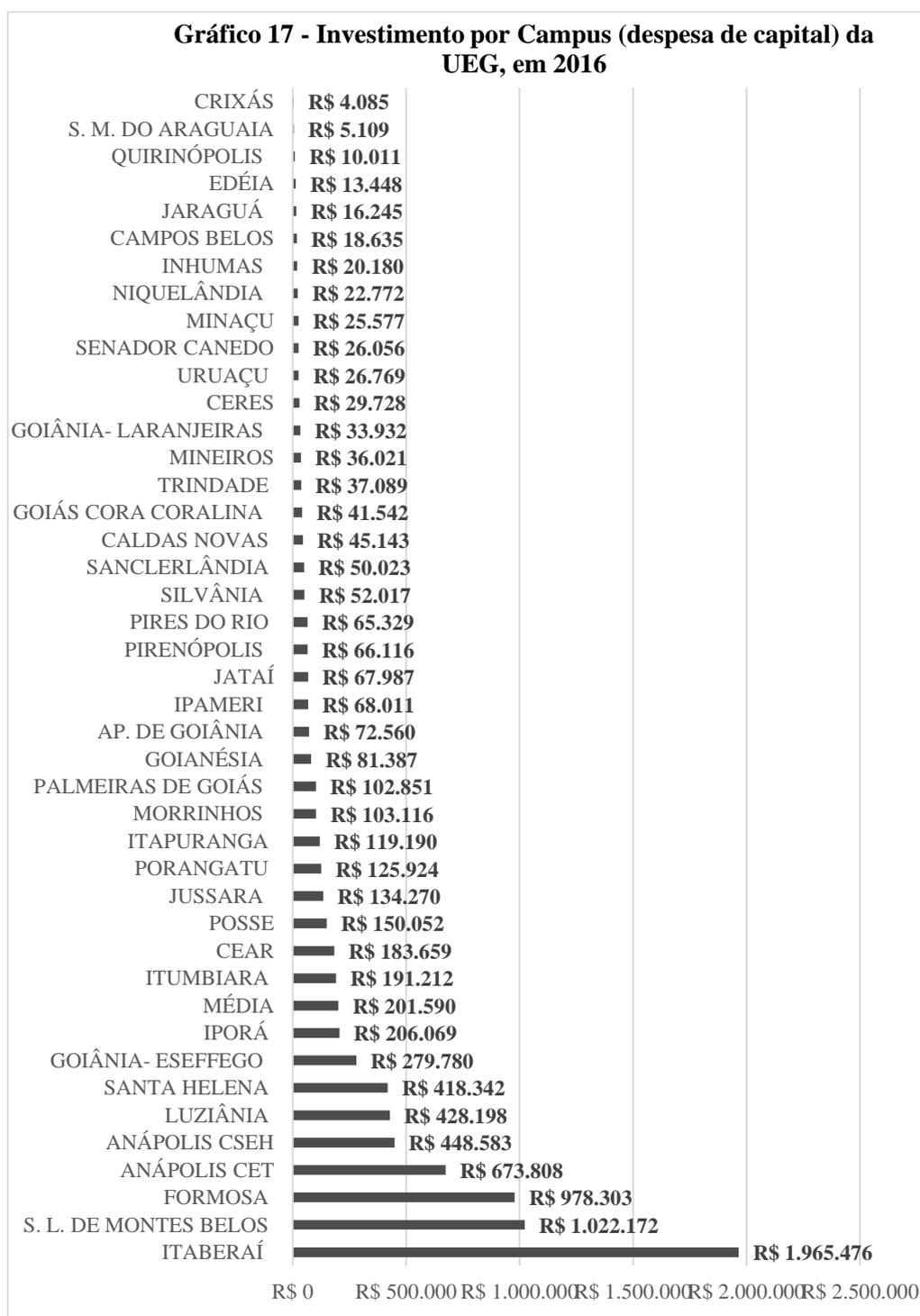
O que não fica nada claro é para qual cidade, qual o montante e por que irão ser carreados os recursos para um dado campus em detrimento dos demais. Os PDIs, como já abordei, em suas últimas edições não fazem menção à distribuição dos recursos financeiros de forma mais equânime. Também não se observam medidas que favoreçam o incremento da descentralização de recursos e/ou de aumento da autonomia decisória para que os campi decidissem sobre os seus destinos, ênfases, adotassem reformulações em seus cursos, quadro de servidores, planos de capacitação, ações extensionistas etc.

O campus de Itaberaí, maior receptor dos recursos para investimentos em 2016, desenvolve apenas dois cursos noturnos e nenhuma menção de construção do seu campus nos documentos institucionais. A construção do prédio, aparentemente, foi decisão unilateral do Poder Executivo, entretanto, a descentralização orçamentária feita à Agência Goiana de transportes e Obras Públicas era com recursos da UEG.

Parece não haver inquietação quanto às assimetrias presentes na UEG nos documentos institucionais e nos representantes dos colegiados durante as reuniões do CsU. Parece não compor o imaginário imediato da instituição e seus gestores a busca de um modelo radial mais homogêneo. Como os campi são distribuídos em função da sua

localidade geográfica, e não por área do conhecimento que desenvolvem, parece estar naturalizado que as cidades de menor concentração populacional tenham menor aporte de recursos.

Casos como campus de Itaberaí realmente são *pontos fora da curva*, sendo este o que mais recebe recursos para construção de campus. Ao mesmo tempo, o gasto por aluno, com folha de pagamento e custeio está no quartil inferior do conjunto dos campi. O Gráfico 17 apresenta as distorções presentes no investimento



Fonte: Relatório da Pró-Reitoria de Desenvolvimento Institucional da UEG

O Gráfico 17, ainda que se refira à distribuição de recursos financeiros de apenas um ano fiscal, evidencia que a média de R\$ 201 mil Reais por campus, deixa 32 campi abaixo de média, mesmo que todos eles atravessem condições muito adversas em infraestrutura. Curiosamente, nos documentos institucionais tais como o PDI, não foi encontrado qualquer motivo ou critério para o gasto assimétrico entre Itaberaí e Jaraguá, por exemplo.

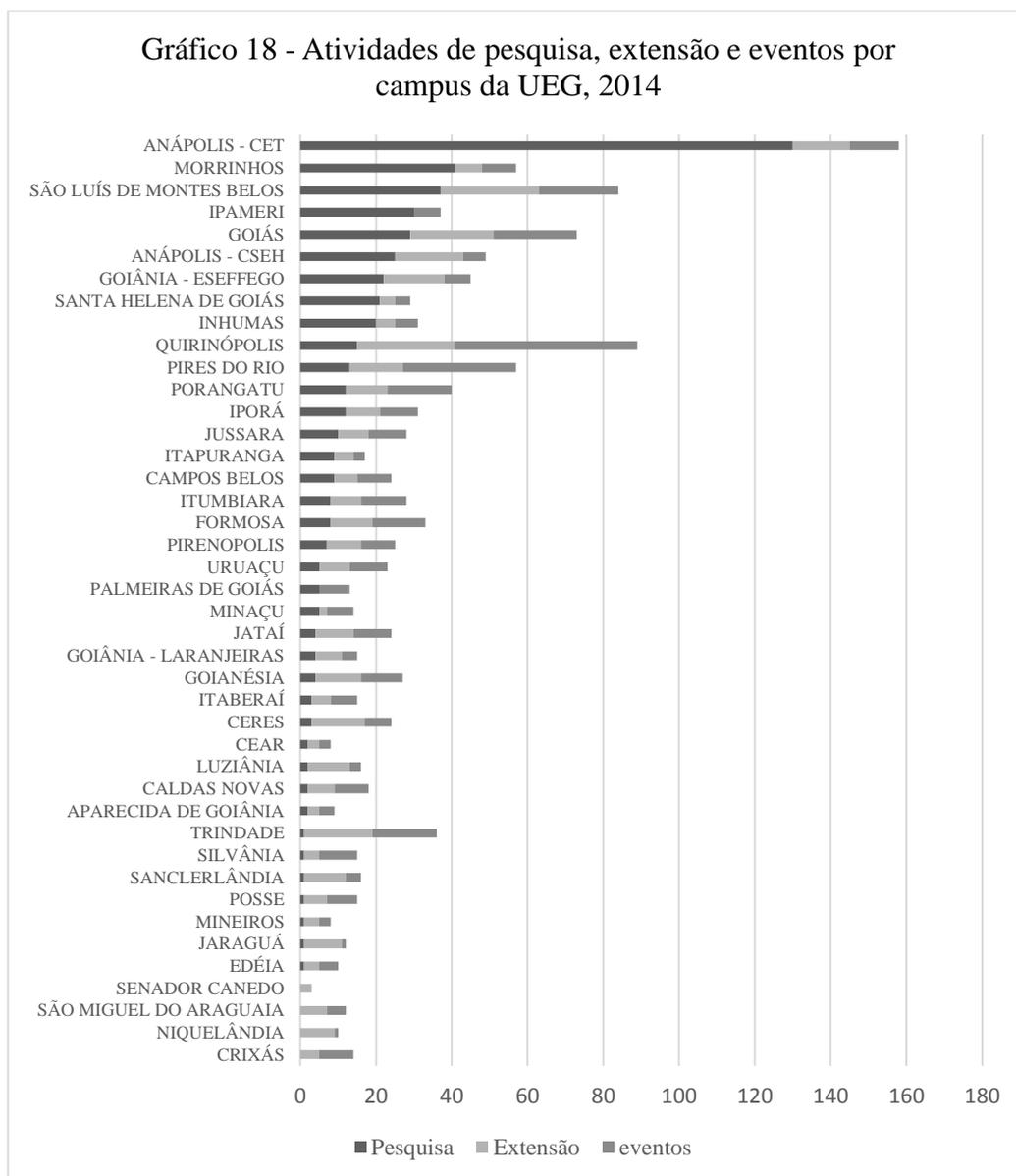
4.12 Interiorização: particularidades da pesquisa e da extensão universitária

Ainda nesta linha de mostrar o grande número de assimetrias que envolvem a UEG em seu processo de interiorização, convém discorrer sobre o número e a qualidade dos projetos de pesquisa e extensão, bem como sobre os eventos de natureza acadêmica e cultural promovidos pela Universidade.

Pesquisa e extensão de qualidade é um termo polissêmico e controverso. Alguns autores defendem que deveria ser considerado extensão apenas aquelas ações em que os produtos das atividades de pesquisa e ensino se desdobrassem para a comunidade. Outros autores, defendem que a o fomento e a preservação das manifestações culturais, ainda que não ligadas às atividades acadêmicas.

Para efeito deste estudo, proponho somente a observação dos aspectos quantitativos que puderam ser capturados. Os dados contidos no Gráfico 14 são de 2014 e foram retirados de um Relatório de Gestão, o último publicado pelo nível central. Indicam forte assimetria em relação às atividades de pesquisa, estão correlacionados à presença de docentes efetivos e titulados lotados no campus.

Algumas ações descritas como atividades de extensão universitária são, na verdade, atividades de ensino de línguas, uso de calculadoras científicas, atividades voltadas para os alunos mesmos e deveriam ser descritas como atividades de ensino complementares ao currículo formal. Vide Gráfico 18:



Fonte: Relatório de Gestão UEG, 2014

Segundo o Gráfico 18, foram 506 projetos de pesquisas realizadas no conjunto da UEG, e o campus de Anápolis de Ciências Exatas e Tecnológicas respondeu, sozinho, por 26% dessas pesquisas. Em mais de 20 campi, as pesquisas não ultrapassaram 4 projetos, porém, em 13 campi, ocorreram mais de 10 projetos cada.

Também merece destaque o grande número de eventos culturais em alguns dos campi, como em Quirinópolis, que, em um só ano, promoveu 48 eventos na cidade, uma média de 6 eventos por mês letivo.

No conjunto das respostas às entrevistas, os diretores de campus exortam a liberdade de pesquisa de professores na UEG, todavia, não se dão conta de que não há, ainda, o estabelecimento de uma política para incremento da pesquisa, tampouco parecem se dar conta do grau e concentração da pesquisa em apenas um ou outro campus da

instituição. A maioria deles não percebeu a centralidade da atividade de pesquisa na produção do conhecimento nem da importância dela no processo formativo. Também não fizeram menção à concentração de docentes pesquisadores em poucos campi.

Ao longo deste capítulo investiguei e analisei os aspectos mais intrínsecos da UEG, suas relações com os grupos de influência que a cercam, o posicionamento e tomada de decisão dos atores internos nos momentos mais críticos de seu desenvolvimento institucional, tentando estabelecer alguns nexos com o formato multicampi de uma Instituição Sistema que guarda grandes assimetrias.

Os resultados encontrados resultaram de um esforço de pesquisa que perdurou por quatro anos em que frequentei a UnB como aluno de doutorado. O propósito de conhecer a UEG em todos os aspectos aqui mencionados tem sua razão e ser no fato de que a instituição afirma sua importância por se constituir no sistema estadual de educação superior de Goiás. Respaldo em minha experiência como professor e gestor desde sua criação até hoje, constato a premente necessidade de realização e aprofundamento de estudos que permitam o desenvolvimento da instituição como promotora de educação pública e de qualidade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

“Somos o que fazemos, mas somos, principalmente, o que fazemos para mudar o que somos”.

Eduardo Galeano

Desde o início do presente estudo, encontrei especial dificuldade em manter o distanciamento necessário e adequado para perceber o objeto, sobretudo por ter participado ativamente como professor e gestor de muitos dos momentos críticos que a UEG atravessou e vem atravessando e que foram narrados nesta tese.

No momento de retomar os pressupostos da investigação, sou inundado pelo viés de que a fusão da Uniana com as demais faculdades isoladas, em diferentes cidades, foi um erro político, carregado de espetacularização, e que o formato multicampi escolhido dificulta sobremaneira a adoção de medidas sustentáveis do ponto de vista acadêmico, deixando a instituição vulnerável aos grupos de interesse político alheios ao mundo acadêmico.

Conceitos e princípios, tais como planejamento, organicidade, centralização decisória e normativa, desconcentração ou descentralização funcional permanecem em diferentes governos por todo o mundo, com diferentes intensidades nas instituições universitárias. Resta a dúvida do quanto as consequências deletérias sobre os processos acadêmicos podem ser minoradas pela gestão da UEG, ou quanto pode ser tributado ao formato multicampi e à capilarização da comunidade que distancia a comunidade da gestão central, ou ainda atribuir os graves problemas ao gigantismo disfuncional, produto do clientelismo nos anos de sua existência.

Era mister expandir de modo interiorizado a matrícula em educação superior em Goiás. Os números indicavam que, até 1999, apenas 8% da população goiana entre 18 a 24 anos frequentavam a educação superior. O interior, com extensão geográfica muito grande, contava com apenas 11 faculdades efetivamente implantadas e uma universidade embrionária em Anápolis.

As tentativas de transformar a burocracia pública em uma máquina de criar e implementar políticas públicas de alcance social e orientadas para a democracia estão sobrepostas pelos interesses de governabilidade política, loteando cargos e prioridades que produzem soluções de continuidade no poder de grupos (MARTINS, 1997).

A decisão de que uma nova universidade, com características multicampi, iria ao encontro dessa demanda com o espírito de gestão modernizadora e atenta aos interesses

de cada cidadão parecia ser acertada. Muito além de suplementar a necessidade do interior acerca da oferta da educação superior, estava em questão o juízo subsidiário de criação de uma Instituição Sistema e que estava pacificada a ideia de que a centralização decisória e gerencial traria benefícios ou racionalidade a Goiás.

Os indicadores analisados no presente estudo confrontam a possibilidade de uma Instituição Sistema, sem a qualificação acadêmica como requisito para acesso dos representantes decisórios das partes integrantes desse sistema, o que a deixou vulnerável aos interesses não acadêmicos e politiqueros do seu entorno, não lhe aportando os benefícios pleiteados.

O governo de Goiás, ao adotar o desenho em que a UEG é uma instituição e ao mesmo tempo o próprio sistema de educação universitária, abrangendo todas as instituições universitárias estaduais e ainda por cima ser a responsável pela elaboração e execução da política estadual de educação superior, pode ter cometido um erro.

Considerando o gigantismo da missão que assumiu, a decisão deveria ser acompanhada de um contingente de pessoas muito qualificadas, bem como de recursos financeiros regularmente transferidos em volume satisfatório, além de uma grande autonomia de execução dessa missão.

Instituições sistemas geralmente são muito grandes e necessitam de ações intensas de planejamento e acompanhamento de grupos de apoio qualificados nos locais. Se não foram bem geridos esses aspectos, os efeitos vão além dos malefícios causados à própria instituição, atingindo todo um sistema. A tentativa de orquestração dos problemas e exploração das potencialidades não combinam com os processos de centralização. Ao contrário, seria necessária uma descentralização decisória, acadêmica e financeira.

Em uma decisão de reforma da máquina administrativa, estava criada a UEG. A sede, conforme compromisso de campanha a um dos maiores colégios eleitorais do Estado, seria em Anápolis.

A definição da sede administrativa e política da Reitoria da UEG para a cidade de Anápolis não implicou na correspondente centralidade econômica ou decisória, que permaneceu na capital Goiânia, tampouco parece ter assumido o caráter sêmico sociocultural de, em alguma medida, Anápolis representar os interesses da universidade. A Reitoria em Anápolis enquadra-se no conceito de nodosidade, uma concentração atípica decisória apenas aparente, sem que a cidade local participe com maior influência do que as demais cidades.

O formato multicampi foi adotado pela instituição desde sua criação, em um momento histórico de transição para um modernismo gerencial do fim do século XX e

início do século XXI, intentando superar um modelo burocrático inerte e ineficiente que predominava no sistema estadual de educação superior de Goiás. A fusão das faculdades isoladas com a Uniana fez parecer que a instituição ganharia certa racionalidade e vanguardismo, bem como ofereceria contribuições à democratização do acesso às vagas interiorizadas e uma estratégia ousada de desenvolvimento estratégico para a economia do estado.

A UEG, com seu formato multicampi, criada a partir da fusão e agregação de faculdades isoladas, reproduz uma história semelhante à de quase todas universidades estaduais brasileiras que nascem com o papel de interiorização da oferta de educação superior e contribuem para o desenvolvimento socioeconômico do estado, e no caso de Goiás, naquele dado momento, a rede federal tinha uma ocupação espacial voltada para as capitais.

Chama a atenção o silêncio normativo brasileiro acerca do formato multicampi para as instituições públicas. O setor privado, mesmo com seu poder de influência entre os sucessivos governos, encontra na legislação brasileira uma tamanha resistência, que coube ao sistema privado a compra de faculdades locais já autorizadas em diversos municípios como mecanismos de forjar ou maquiagem o proibido formato multicampi privado.

Se o discurso da Reforma do Estado acenaria com a superação do patrimonialismo que imperava sob o manto da gestão burocrática mecanicista, o que se pode perceber é que, para contemplar os grupos de interesses das localidades onde se localizam os campi, foi necessária a ampliação do compartilhamento político e a intensificação de diversas formas de neopatrimonialismo e clientelismos.

Em seguida à sua criação, a UEG inicia um processo veloz de expansão do número de campus e da oferta de cursos sem precedentes na história da educação superior brasileira. Na tensão entre a expansão e a qualidade acadêmica, venceu a expansão.

A UEG nasceu e cresceu com muitas assimetrias, porém preservando seus princípios de interiorização. Quanto à democratização do acesso, resta questionável se oferecer cursos sem professores qualificados para a vida universitária, sem acervo, sem pesquisa e com cursos de pouco interesse da população seria, em essência, uma oportunidade democrática de poder cursar a educação superior.

O que me parece é que, a pretexto de atender à demanda por formação em nível superior, a expansão da UEG, na forma como se deu, não esteve orientada para o desenvolvimento socioeconômico das localidades, tampouco manteve a visão de

conjunto, elevando o padrão cultural das pessoas naquelas localidades, ou seja, não se deu como poderia ter sido.

Como os principais problemas que a UEG enfrenta, aqui são destacados: a) a ausência de corpo docente qualificado com titulação acadêmica de mestres e doutores atuando em um regime de trabalho na maioria dos campi; b) baixa autonomia decisória no âmbito dos campi, impelindo certo distanciamento da localidade em que os campi estão inseridos; c) o número disfuncional de campus, gerando um hiper compartilhamento dos recursos financeiros para custeio e investimentos dos campi; d) forte tendência de centralização do processo decisório com pouca ou nenhuma resistência dos colegiados superiores; e) vulnerabilidade da UEG ante os projetos políticos partidários dos grupos instalados no poder.

O primeiro problema destacado, qual seja a qualificação e o regime de trabalho do corpo docente na maioria dos campi, não parece estar ligado às universidades públicas brasileiras, também não parece decorrer do formato multicampi. Postulo que, na combinação do atendimento da demanda por educação superior e uma distorção do que seria a interiorização da matrícula com pertinência, contaminada por uma visão neopatrimonialista, a expansão se deu sem o devido lastro acadêmico.

Pode ser que os colegiados superiores não exerçam o seu papel de resistência ao espetáculo político. Nesse sentido, constato que a dispersão espacial da comunidade universitária, própria ao formato multicampi, fragiliza a instituição.

O que se afigura é que o contrato temporário da maioria dos docentes e servidores técnicos administrativos serve-se de uma ampla base para a prática do clientelismo na contratação de protegidos políticos das lideranças locais. À medida que esses contratados elegem seus dirigentes, que representam os campi nos colegiados superiores, está estabelecida uma atmosfera de neopatrimonialismo.

Nas primeiras gestões da UEG, essas práticas eram frequentes desde a ocupação dos cargos da Reitoria e das Pró-Reitorias e Diretoria de campus por docentes sem titulação, de vínculos precários com a instituição, notadamente por apadrinhamento político-partidário. Os gestores protagonizaram uma série de truculências acadêmicas, abrigadas sob o aparente manto da democracia e da colegialidade universitária.

Antes da fusão, as faculdades isoladas não elegiam diretamente seus gestores, todavia tomavam uma série de decisões que as mantinham organicamente ligadas ao local em que se encontravam. Decidiam, observada a legislação, sobre quais cursos de graduação, pós-graduação e extensão deveriam ofertar, quais seriam os projetos pedagógicos, a ementa e a bibliografia, quantas vagas seriam oferecidas, as formas de

acesso, negociavam com os governos a abertura de concursos públicos para provimento de seus quadros. Caso o diretor não estivesse atendendo às demandas acadêmicas do local, recebia pressão social direta da comunidade interna e do entorno das faculdades. Pleiteavam recursos junto ao Executivo e as bancadas parlamentares por emendas orçamentárias.

Após a fusão e criação do formato multicampi, os campi deixaram de decidir seus cursos e as formas de acesso. Perderam o interesse em exercer pressão para os concursos públicos e desenvolver atividades para captação de novos recursos. Esse poder decisório ficou a cargo da Pró-Reitoria que, escudada no Conselho Universitário, composto por representantes de outros campi, decide sobre questões acadêmicas, sem estar técnica e politicamente preparada para tal. Com a concentração do poder decisório no nível central, os diretores de campus passaram a ser figuras opacas e distantes quanto ao atendimento das demandas locais.

Recentemente, até a autoria dos projetos pedagógicos, a organização horizontal e vertical das disciplinas, o ementário e a bibliografia estão submetidos ao nível central. Esse componente está ligado à decisão de uma gestão que, paradoxalmente, entende que homogeneização dos currículos dos cursos garante a sua qualidade. Os currículos têm caráter obrigatório e a maioria dos colegiados apoiaram essa decisão, compactuando, assim, com a perda de autonomia dos campi.

Quanto ao número disfuncional de campus, após analisar as discussões nos colegiados, os documentos ligados ao planejamento e os pareceres do Conselho Estadual de Educação, podemos afirmar que a comunidade da UEG, na maioria das vezes, foi surpreendida com a criação dos novos campi. Se havia uma ou outra menção acerca da necessidade de expansão da oferta de educação superior nos PDIs, não se contava com qualquer estudo de demanda acerca do local e com quais cursos a instituição iria expandir, muito menos havia referência de onde viriam os recursos suplementares correspondentes à decorrente despesa.

Lamentavelmente, não consegui retorno do segundo reitor que estava à frente da instituição durante a segunda onda de crescimento das Unidades/campus, entre os anos de 2005 e 2006.

As decisões de ampliação do número de campus eram tomadas em visitas políticas do governador, cujo poder discricionário permite a criação desses novos campi. Não obstante, o Conselho Universitário validou a abertura de campus em todas as oportunidades que a decisão governamental foi tomada.

Quando indagados nas entrevistas sobre a efetiva participação dos diretores no planejamento da instituição, em sua maioria, consideraram que são chamados a opinar acerca das mudanças a serem implantadas, porém, o planejamento efetivo fica reservado a um pequeno grupo de diretores que ora são chamados de mais atuantes, ora são chamados de mais próximos da gestão central.

Os dados analisados neste capítulo 4 mostram o quanto os campi já estabelecidos padecem com a falta de docentes titulados, com poucas atividades de pesquisa, baixo número de publicações, acervo impróprio, subutilização das instalações de alguns campi, precariedade da infraestrutura. Que motivo republicano haveria para aumentar ainda mais o número de campi? Sem falar na crassa dificuldade do Executivo estadual em repassar os constitucionais 2% da arrecadação tributária.

Considerando que não existe nenhuma universidade brasileira com um número tão elevado de campus, o formato multicampi, com uma dispersão dos representantes dos diversos campi, combinado com as práticas neopatrimonialistas no estado de Goiás, confluem para as decisões contraditórias do CsU e/ou oportunistas contra os interesses institucionais mais elementares da UEG ao ser expandida sem as mínimas condições necessárias. Se esse fenômeno neopatrimonialista está presente em outras instituições brasileiras, causando graves prejuízos aos brasileiros, a universidade multicampi parece oferecer pouca ou nenhuma resistência.

A natureza clientelista na formação dos quadros da universidade é reforçada pela indicação de pessoas do meio político para os cargos acadêmicos que exigiriam competências universitárias, credibilidade da comunidade e estabilidade de permanência na função para funcionarem a contento. A UEG tem assistido a nomeações e afastamentos de pessoas das funções mais vitais, notadamente as que são dependentes das condições políticas. Essa prática tem marcado a gestão universitária na forma de descontinuidade de pessoal e o conseqüente imprevisto das ações.

Após a última intervenção governamental direta na UEG, criando o cargo de vice-reitora, nomeando sua titular e trocando toda a equipe de pró-reitores escolhidos pelo reitor, substituídos por amigos mais próximos, o governador Perillo deu a demonstração explícita de como sempre foi tratada a nomeação da equipe gestora central da UEG. Nos discursos, asseverava-se a adoção de critérios mais eficientes, que o governo do Estado somente iria usar critérios técnicos e de mérito para agraciar profissionais em cargos na máquina do Estado, enfim, acenava-se com a política da meritocracia.

A título de síntese, a temática da autonomia em instituições universitárias, notadamente na UEG, condiciona a disjuntiva com a heteronomia, em que os campi têm dificuldade de exercitar a materialidade do conceito de autonomia universitária e suas subcategorias de autonomia didática e científica, administrativa, financeira e patrimonial.

Tal aspecto é mais afeito à gestão do que ao formato, em que os campi convivem placidamente com o controle exercido pelo nível central. Aparentemente, a usurpação da *Alma Mater* dos campi, favorecida pela gestão centralizada, não incomoda o conjunto da instituição multicampi.

As possibilidades de fortalecimento do tecido social e a democratização dos rumos da instituição, que poderiam ser favorecidos pela descentralização, são assumidamente substituídas por uma identidade institucional profusa.

Não raro, os acordos entre os membros dos colegiados se dão antes da plenária decisória do CsU, em reuniões “administrativas” em que se costumam acordos, angariam-se simpatias, formam-se blocos de eleitores, produzindo aquilo que foi chamado, por Baldrige (1971), de gestão incremental, marcada pela barganha e pela disputa de interesses e negociações, muito longe da racionalidade própria da eficiência e, muitas vezes, distante do interesse público.

Com Schommer (2003) confirmamos a presença, na UEG, de uma cultura política de neopatrimonialismo nos integrantes das colegiaturas, exercendo pressão contrária à democracia e à eficiência, substituídas por decisões com matizes de clientelismo e corporativismo, se servindo do argumento de que certos problemas institucionais são mesmo imanentes às instituições universitárias. Novamente, o formato multicampi e a dispersão geográfica da UEG parecem favorecer a ausência de controle social sobre as decisões colegiadas a serem exercidas em cada unidade da instituição.

O formato multicampi, ao menos com o número de campus atual, encarece brutalmente o processo de escolha do dirigente pelo voto da comunidade, estabelecendo uma desigualdade de condições entre o candidato apoiado pelo *establishment* e os outros, mais independentes, agravando a vulnerabilidade da instituição aos grupos de interesse que apoiarem financeira e logisticamente alguma candidatura.

As decisões centralizadoras e homogeneizadoras aparentemente são produto de uma tentativa de estabelecer uma unicidade de identidade institucional, porém, sem decidir antes a que concepção de universidade a UEG deveria se orientar. Ora se além a uma concepção de formação em nível superior da força de trabalho para Goiás, como está estabelecido na missão constante do PDI, ora, em outros momentos, se mostra interessada em oferecer formação tecnológica como elemento estratégico de desenvolvimento

econômico aos arranjos produtivos locais. Outras vezes, ainda, adota uma concepção de universidade voltada para a produção de conhecimento científico, artístico e cultural.

A base da democracia, sustentáculo dessa instituição, exige a defesa do princípio da autonomia universitária na UEG, todavia pressuporia a existência de uma colegialidade com formação acadêmica e um compromisso com os interesses da instituição, além de uma relação de representação substancial de sua base de representados.

Ao analisar as categorias conceituais ao longo da tese, ressaltamos o quanto a colegialidade, na condição de manifestação viva da democracia na universidade, enfatiza o dissenso, o conflito e a negociação entre grupos de interesse, diluindo o poder decisório em complicadas redes interligadas e, ao mesmo tempo, conflituosas na disputa por *status*, prestígio acadêmico, que ora disputam, ora cooperam.

Apresentam-se algumas questões problematizadoras suplementares às categorias conceituais iniciais: uma colegialidade universitária pode ser considerada representativa dos interesses institucionais sem a devida qualificação acadêmica, que lhe permita a identificação de demandas e favoreça a tomada de decisão orientada para o desenvolvimento institucional? Os representantes, apesar de eleitos, portariam a qualidade decisória necessária aos interesses dos campi ou serviriam aos grupos de poder que os constituíram?

A colegialidade na UEG, analisando-se suas decisões e debates constantes nas Atas do CsU, parece não possuir consciência do seu papel nodal de definidora dos rumos da instituição e de força de resistência aos interesses neopatrimonialistas e pouco republicanos dos partidos políticos e de luta contra a política de barganha dos grupos de interesse que rondam a instituição.

Questiono se, diante de uma proposição que fira os interesses de um determinado campus, o seu representante, mesmo em nome dos interesses institucionais, votaria a favor dessa proposição prejudicial ao seu campus de origem, pois teria que se justificar para a sua comunidade e arcar com os custos políticos dessa postura magnânima. É possível que ele vote pelos interesses do campus e conquiste aliados, ainda que os interesses maiores da instituição ou da sociedade se vejam prejudicados.

Ao longo deste estudo, interroguei se as irracionalidades decisórias manteriam relação direta com a imaturidade institucional e o despreparo dos representantes nos colegiados superiores que, sem a vivência universitária, se posicionariam apenas intuitivamente ou influenciados pelos grupos de interesses que conduziram esse representante aos colegiados superiores.

Baldrige, professor da centenária Universidade de Berkeley, estudioso da governança universitária em diversos países, aponta a prevalência da inatividade da maioria dos integrantes das colegiaturas e/ou seu baixo envolvimento, de modo que as principais decisões são tomadas por pequenos grupos e acompanhadas pelos demais membros da organização, que se reservam a uma participação fluida e temporária (cf. p. 42).

Zabalza (2009), notável autor e professor da centenária Universidade Complutense de Madrid e da Universidade de Santiago de Compostela, destaca que as colegiaturas seriam não mais do que um componente formal, estrutural, uma prescrição estatutária, e que as universidades apresentam um componente dinâmico, vivo, real, histórico, sendo caracterizadas pelos “jogos relacionais”, o que pode ser entendido como relação pessoal como em termos de distribuição de poder, separando os componentes explícitos das dimensões implícitas, remetendo-nos à análise de indicadores e indícios contextuais (cf. p. 44).

Esses dois autores, originários de instituições e culturas tão diversas entre si e da UEG, convidam a uma reflexão sobre o fato de que os males que afligem as colegiaturas não são peculiares ao formato multicampi, tampouco da UEG; porém, refletir sobre esses males pode permitir formas mais evoluídas de decisões colegiadas.

Também aponto a necessidade de que a instituição não sucumba passivamente aos processos *gerencialistas* que envolvem a visão eminentemente organizacional, de modo a preservar os propósitos mais nobres da universidade em suas práticas e papéis sociais de construção de uma sociedade mais justa e equânime, para além do mercado e suas contradições com o humano e a natureza.

Em uma reflexão extraída da análise conceitual aqui encetada, encontramos que a universidade não pode ser compreendida apenas do ponto de vista lógico-racional ou burocrático-profissional, mas, sim, precisa ser entendida como um ente complexo composto por muitos microssistemas políticos entrelaçados.

Os indicadores evidenciados nesta tese apontam falhas na representação democrática na instituição e a suspeição às decisões que foram tomadas, impactando os processos de gestão administrativos e acadêmicos, um evidente distanciamento das necessidades dos locais, notadamente em uma ausência de cultura da gestão, elemento fundamental na construção de uma instituição democrática, que marca a essência de uma universidade pública.

Espero que ante as críticas aqui estabelecidas, não se coloque em dúvida a importância de uma instituição de educação superior para o desenvolvimento

socioeconômico do Estado e que, entre os seus propósitos, esteja a elevação da qualidade de vida da população. A ideia é discutir quanto o formato multicampi e seus processos de centralização da gestão vêm favorecendo o cumprimento de sua missão, ou na verdade agregando mais dificuldades e vulnerabilidades do que soluções.

É de se depreender como e quanto a presença da UEG esteja interferindo na vida sociocultural dos municípios, e que isso se dá de maneiras muito diversas. Como exemplos que podem ilustrar essa convivência, além de estudos sistemáticos sobre a vida local, também pudemos identificar eventos com propostas de desenvolvimento de consciência ambiental, promoção de música regional e erudita, registros audiovisuais e documentais de festas religiosas e/ou culturais, participação em debates com as representações políticas locais, enfim, uma grande miríade de formas de contribuição.

A universidade multicampi assume uma complexidade exponencial quando os seus microssistemas que, além de interagirem entre si e com o nível central, estão inseridos também em sistemas locais, de igual complexidade, mormente quando se considera a relação da instituição com o entorno dos campi.

Nesta tese, busquei apresentar a realidade que circunda a gestão da UEG, apontando suas mazelas e os pontos que merecem ser aperfeiçoados.

Ao se interiorizar, por meio dos mais de quarenta campi, a UEG já mostra um esforço de dar acesso ao nível superior a uma grande parte da população que se situa distante dos centros urbanos. A intenção foi contribuir para que o futuro da UEG seja mais promissor para corresponder ao ideal almejado pela sociedade: uma instituição capaz de contribuir para a equalização de oportunidades, no sentido de ofertar uma educação superior de qualidade a todos, sem discriminação de origem e de posição social.

REFERÊNCIAS

ABERS, R. Do Clientelismo à Cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre. **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, ano 12, n. 1, p. 47-78, 1998.

ABREU JÚNIOR, N. Sistema(s) de avaliação da educação superior brasileira. **Caderno Cedes**, Campinas v. 29, n. 78, p. 257-269, maio/ago. 2009. Disponível em: <www.cedes.unicamp.br> Acesso em: 6 ago. 2016.

ÁLAMO VERA, F. R. **La planificación estratégica de las universidades: propuesta metodológica y evidencia empírica**. Tesis Doctoral. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, Espanha, mar. 1995.

ALVES-MAZZOTTI, A. J. O planejamento de pesquisas qualitativas em educação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 77, p. 53-61, maio 1991.

_____. O Debate atual sobre os paradigmas de pesquisa em educação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 96, n. 96, p. 15-23, 1996.

_____. Usos e abusos dos estudos de caso. **Cadernos de Pesquisa**, v. 36, n. 129, p. 637-651, 2006.

AMARAL, N. C. **Financiamento da educação superior: Estado x mercado**. São Paulo: Cortez, 2003.

ARAÚJO, J. C. S. Humboldt (1767-1835) e a Concretização da Universidade Iluminista. In: ARAÚJO, J. C. S. (Org.) **A Universidade Iluminista (1798-1921): de Kant a Scheler**. v. 1, Brasília: Liber Livros, 2011.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR (ANDIFES). **Lei Orgânica das Universidades Públicas Federais**: proposta de um anteprojeto de lei. Rio de Janeiro, 2002.

BALDINO, J. M. **Ensino Superior em Goiás em tempo de euforia**: da desordem aparente à expansão ocorrida na década de 80. 1991. Dissertação (Mestrado em Educação Escolar Brasileira) - Universidade Federal de Goiás. Goiânia, 1991.

BALDRIDGE, J. V. **Power and conflict in the university**. New York: John Wiley & Sons, 1971.

BAMPI, A. C.; DIEL, J. O. O modelo multicampi de universidade e suas relações com a sociedade. **XIII Colóquio de Gestión Universitaria en Américas. Rendimientos académicos y eficacia social de La Universidad**. 2014. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/114920>> Acesso em: 30 maio 2014.

BANCO MUNDIAL. **Construir sociedades de conocimiento**: nuevos desafíos para la educación terciaria. 2002. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099079956815/CKS-spanish.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2016.

_____. **Documento estratégico do Banco Mundial.** A educação na América Latina e Caribe. 1999. Disponível em: <<http://www.bancomundial.org.br/>> Acesso em: 10 jan. 2016.

_____. *Knowledge and Innovation for Competitiveness in Brazil.* Washington/DC: The world Bank, 2008.

_____. *La enseñanza superior – Las lecciones derivadas de la experiencia.* Washington, 1994. Disponível em: <<http://www.bancomundial.org.br/>> Acesso em: 10 jan. 2016.

_____. **Priorities and strategies for education: a World Bank review.** Washington: BIRD/World Bank, 1995. Disponível em: <<http://www.bancomundial.org.br/>> Acesso em: 10 jan. 2016.

_____. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial.** O Estado em um mundo em transformação. 1997. Disponível em: <<http://www.bancomundial.org.br/index.php/content/>> Acesso em: 10 jan. 2016.

BARRETO, M. O. Entrevista concedida por e-mail a Nelson de Abreu Júnior. Anápolis, 25 de ABRIL de 2017 [a entrevista encontra-se no APÊNDICE “U” desta tese].

BARRETO, R. T.; LEHER, R. Do discurso e das condicionalidades do Banco Mundial, a educação superior “emerge” terciária. **Revista Brasileira de Educação** v. 13, n. 39, set./dez. 2008.

BERDHAL, R.; GOVE, K. **Governing High Education: Faculty roles on state board.** *Academe*, 68, 1982. p. 21-24.

BERTERO, J. F. Gênese da sociabilidade capitalista: uma leitura de A Miséria da Filosofia de Karl Marx. **Estudos de Sociologia.** Araraquara, v. 3, 1997. Disponível em: <http://ciml.250x.com/archive/marx_engels/portuguese/marx_miseria-da-filosofia.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2017.

BOAVENTURA, E. M. **A construção da universidade baiana: objetivos, missões e afrodescendência** [online]. Salvador: EDUFBA, 2009. 272 p. Disponível em: <<http://books.scielo.org>>. Acesso em: 23 fev. 2016.

BOBBIO, N. **Igualdade e liberdade.** Trad. Carlos Nelson Coutinho. São Paulo: Ediuoro, 1996.

BOGDAN, R. C.; BIKLEN, S. K. **Investigação Qualitativa em Educação: uma introdução à teoria e aos métodos.** Porto: LDA. 1994.

BOTELHO, A. de F. **Intencionalidades e efeitos da autoavaliação institucional na gestão de uma universidade multicampi.** 381 p. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade de Brasília. Brasília, 2016. Disponível em: <<file:///C:/Users/User/Downloads/TESE%20VERSAO%20FINAL.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2016.

BOTELHO, A. E CARVALHO C. H. Financiamento da educação superior: o percurso e os percalços da Universidade Estadual de Goiás (UEG). In: ROTHEN J. C.; SILVA, E. P. **Políticas Públicas para a Educação Superior**. São Paulo: Xamã. 2014.

BOTH, B. **Relações entre estratégias e estruturas organizacionais: um estudo de caso na URI**. 2001. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2000.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

_____. _____. Lei 5.540, de 28 de novembro de 1968. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. 28 nov. 1968. Disponível em: <<http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/109783/lei-5540-68>> Acesso em: 13 fev. 2015.

_____. _____. **Lei 9.135**, de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/19131.pdf>>. Acesso em: 3 ago. 2017.

_____. _____. Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 20 dez. 1996. Disponível em: <<http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/109224/lei-de-diretrizes-e-bases-9394-96>> Acesso em: 13 fev. 2015.

_____. Lei 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Estabelece o Plano Nacional de Educação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jan. 2001.

_____. _____. Lei 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 29 dez. 2008. Disponível em: <<http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/92587/lei-11892-08>> Acesso em: 13 fev. 2015.

_____. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Superior. Resolução CNE/CES **Resolução 3**, de 14 de outubro de 2010. Regulamenta o Art. 52 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dispõe sobre normas e procedimentos para credenciamento e recredenciamento de universidades do Sistema Federal de Ensino. Brasília, 14 out. 2010.

_____. Ministério da Educação (MEC). Decreto 2.207, 15 de abril de 1997. Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas nos arts. 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. 15 abr. 1997a. Disponível em: <<http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/112019/decreto-2207-97>>. Acesso em: 13 fev. 2015.

_____. _____. Decreto 2.306, 19 de agosto de 1997. Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas no art. 10 da Medida Provisória nº 1.477-39, de 8 de agosto de 1997, e nos arts. 16, 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. 8 ago. 1997b. Disponível em:

<<http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/110852/decreto-2306-97>>. Acesso em: 13 fev. 2015.

_____. _____. Decreto 3.860, 09 de julho de 2001. Dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. 9 jul. 2001. Disponível em: <<http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/101351/decreto-3860-01>> Acesso em: 13 fev. 2015.

_____. _____. Decreto 5.773, 09 de maio de 2006. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. 9 maio 2006. Disponível em: <<http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/95807/decreto-5773-06>> Acesso em: 13 fev. 2015.

_____. _____. Decreto 6.096 de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. 24 abril 2007. Disponível em: <<http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/94805/decreto-6096-07>> Acesso em: 15 fev. 2015.

_____. _____. Decreto 6.303 de 12 de dezembro de 2007. Altera dispositivos dos Decretos nºs 5.622, de 19 de dezembro de 2005, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 5.773, de 9 de maio de 2006, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. 12 dez. 2007. Disponível em: <<http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/94215/decreto-6303-07>> Acesso em: 13 fev. de 2015.

_____. _____. **Portaria 1.264**, de 17 de outubro de 2008. Aprova o instrumento de avaliação externa de instituições de educação superior do SINAES. Disponível em: <http://www.cni.unc.br/unc2009/institucional/institucional_materiais/472214Portaria_no_1.264_de_1710_De_2008_aprova_o_instrumento_de_avaliacao.pdf>. Acesso em 10 maio 2016.

_____. _____. **Portaria 1.466** de 12 de julho de 2001. Estabelece regulamentação para autorização de cursos fora de sede. Brasília, 2001.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Planejamento plurianual - Relatório Anual de Avaliação (exercício 2002). Brasília, 2003.

_____. _____. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano plurianual 2008-2011: projeto de lei**. Brasília, 2007.

_____. **Manifesto da Universidade Nova: Reitores de universidades federais brasileiras pela reestruturação da educação superior no Brasil**. Salvador, dez. 2006.

_____. Ministério da Educação. **Modernidade e educação básica**. Ciclo de Estudos. Brasília: MEC, 1990.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, p. 1-28, jan./abr. 1996.

_____. Estratégia e estrutura para um novo Estado. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 48, n. 1, p. 5-25, jan./abr. 1997.

_____. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998. p. 21-38.

BRICALL, J. Informe Universidad 2000. **Conferencia de Rectores de las Universidades españolas (CRUE)**. Disponível em:
<<http://www.oei.es/oeivirt/bricall.htm>> Acesso em: 15 dez. 2015.

_____. Tendencias Recientes em las Universidades. **Revista Cultura Económica**. a. XXV, n. 68, p. 29-34, maio 2007.

BRUHNS, H. O Conceito de Patrimonialismo e suas Interpretações Contemporâneas. **Revista Estudos Políticos**. Rio de Janeiro, n. 4, 2012/01. Disponível em:
<<http://revistaestudospoliticos.com/wp-content/uploads/2012/04/4p61-77.pdf>> Acesso em: 10 ago. 2015.

BRUNNER, J. J. **Universidad y Sociedad em America Latina**. Biblioteca Digital de Investigación Educativa a México, 2007. Disponível em:
<<http://www.uv.mx/bdie/files/2012/09/brunner-universidad-sociedad.pdf>> Acesso em: 25 jan. 2016.

_____. Transformaciones de la universidad pública. **Revista de Sociología** n. 19, 2005. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile. p. 31-49.

CARVALHO, R. R. da S. **Universidade Estadual de Goiás: histórico, realidade e desafios**. 2013. 233 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2013.

CARNOY, M. (Org.) **Expansão das Universidades em uma economia global em mudança: triunfo dos BRIC**. Brasília: CAPES, 2016.

CHAUI, M. de S. A universidade pública sob nova perspectiva. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 24, p. 5-15, set./dez. 2003. Disponível em:
<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782003000300002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 20 jan. 2017.

CHIROLEU, A. La inclusión em la educación superior como política pública: sus alcances em Argentina y Brasil. **Alternativas**. Série: Espacio Pedagógico, San Luís, Argentina, v. 13, n. 52, p. 39-52, 2008.

COHEN, M. D.; MARCH, J. G., OLSEN, J. P. A garbage can model of organizational choice. **Administrative Science Quarterly**, v. 17, p. 1-25, 1972.

CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DE GOIÁS (CEE). **Parecer 135**, de 9 de setembro de 2005. Verificação in loco as condições institucionais de credenciamento da UEG (CEE. Processo no 23573163). Goiânia, 2005.

_____. **Processo n. 23573163**, de 06/10/2003. Recredenciamento da UEG. (documento consultado no CEE/GO)

CORSON, Y. J. **Governance of college and universities**. New York: McGraw-Hill. 1975.

CRESWELL, J. W; ROSKENS, R. W; HENRY, T. C. A Typology of Multicampi Systems. **Journal of Higher Education**, v. 56, n. 1, p. 26-37, jan./fev. 1985.

CUNHA, C. (Org.) **O MEC pós-Constituição**. Brasília: Liber Livros, 2016.

CUNHA, L. A. O ensino superior no octênio FHC. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 82, p. 37-61, abr. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v24n82/a03v24n82.pdf>>. Acesso em: 8 ago. 2016.

_____. **A universidade temporã: o ensino superior da colônia à era Vargas**. Editora da Unesp, São Paulo, 2007.

DAGNINO, R.; GOMES, E. **O processo decisório na universidade pública brasileira: uma visão de análise de política**. Organização do Estados Ibero-Americanos. Sala de Lectura CTS+I. Espanha, 2003. Disponível em: <<http://www.oei.es/salactsi/rdagnino4.htm>>. Acesso em: 29 mar. 2015.

DIAS SOBRINHO, J. **Universidade e avaliação: entre a ética e o mercado**. Florianópolis: Insular, 2002.

_____. Avaliação e transformações da Educação Superior Brasileira (1995-2009): do Provão ao Sinaes. **Revista Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 15, n. 1, p. 195-224, mar. 2010.

_____. Calidad, pertinencia y responsabilidad social de la universidad latinoamericana y caribeña. In: GAZZOLA, A. L.; DIDRIKSSON, A. (Eds.). **Tendencias de la Educación Superior en América Latina**. Caracas: IESALC-UNESCO, 2008. p. 87-112.

_____. Democratização, qualidade e crise da educação superior: faces da exclusão e limites da inclusão. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 31, n. 113, p. 1223-1245, dez. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302010000400010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 31 jul. 2016.

_____. Educação superior, globalização e democratização. Qual universidade? **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro, n. 28, p. 164-173, jan./abr. 2005.

DIAS, M. A. Dez anos de antagonismo nas políticas sobre ensino superior em nível internacional. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 25, n. 88, p. 893-914, out. 2004.

DIRETOR A. Entrevista concedida por e-mail a Nelson de Abreu Júnior. Anápolis, 22 de setembro de 2016 [a entrevista encontra-se no APÊNDICE “L” desta tese].

DIRETOR B. Entrevista concedida por e-mail a Nelson de Abreu Júnior. Anápolis, 10 de junho de 2017 [a entrevista encontra-se no APÊNDICE “M” desta tese].

DIRETOR C. Entrevista concedida por e-mail a Nelson de Abreu Júnior. Anápolis, 6 de julho de 2017 [a entrevista encontra-se no APÊNDICE “N” desta tese].

DIRETOR D. Entrevista concedida por e-mail a Nelson de Abreu Júnior. Anápolis, 18 de julho de 2017 [a entrevista encontra-se no APÊNDICE “O” desta tese].

DIRETOR E. Entrevista concedida por e-mail a Nelson de Abreu Júnior. Anápolis, 30 de junho de 2017 [a entrevista encontra-se no APÊNDICE “P” desta tese].

DIRETOR F. Entrevista concedida por e-mail a Nelson de Abreu Júnior. Anápolis, 14 de junho de 2016 [a entrevista encontra-se no APÊNDICE “Q” desta tese].

DIRETOR G. Entrevista concedida por e-mail a Nelson de Abreu Júnior. Anápolis, 15 de maio de 2017 [a entrevista encontra-se no APÊNDICE “R” desta tese].

DIRETOR H. Entrevista concedida por e-mail a Nelson de Abreu Júnior. Anápolis, 12 de agosto de 2017 [a entrevista encontra-se no APÊNDICE “S” desta tese].

DIRETOR I. Entrevista concedida por e-mail a Nelson de Abreu Júnior. Anápolis, 18 de julho de 2017 [a entrevista encontra-se no APÊNDICE “T” desta tese].

DUARTE, R. Entrevistas em pesquisas qualitativas. **Educar**, Curitiba, n. 24, p. 213-225. 2004.

ENGUITA, M. F. **Poder y participación en el sistema educativo**. Barcelona: Paidós Ibérica, 1992. Disponível em: <<http://issuu.com/enguita/docs/name94ff64>> Acesso em: 25 mar. 2015.

ENQA. (Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area. 2005. Helsínquia: European Association for Quality Assurance in Higher Education. Disponível em: <<http://www.enqa.eu/files/Bergen-Report210205.pdf>>. Acesso em: 8 jun. 16.

ETZIONI, A. **Organizações modernas**. 8. ed. São Paulo: Pioneira, 1998.

FELIPE, G. Entrevista concedida por e-mail a Nelson de Abreu Júnior. Goiânia, 1º de dezembro de 2016 [a entrevista encontra-se no APÊNDICE “I” desta tese].

FERREIRA, C. L. **A UEG no olho do furacão: o processo de criação, estruturação e expansão da Universidade Estadual de Goiás**. 2006. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2006.

FERREIRA, S.; OLIVEIRA, J. F. Universidade Estadual de Goiás: concepção e funções sociais em debate. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 23., 2007, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Anpae, 2007. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2007/431.pdf>. Acesso em: 5 set. 2017.

FIALHO, N. H. Universidade Estaduais na Bahia. **Caderno de Pesquisa *Esse in Curso***, Salvador v. 2, n. 2, p. 21-38, jun. 2004.

_____. **Universidade Multicampi**. Brasília: Plano, 2005.

FLICK, U. **Desenho da pesquisa qualitativa**. Coleção Pesquisa Qualitativa. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FONSECA, M. O Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo: evidências do caso brasileiro. **Revista da Faculdade de Educação**, São Paulo, v. 24, n. 1, p. 37-69, jan./jun.1998.

FONSECA, M.; FERREIRA, E. O PAR no contexto do planejamento educacional brasileiro. In: SOUZA JÚNIOR, L. de; FRANÇA, M.; FARIAS, M. S. B. de (Orgs.). **Políticas de gestão e práticas educativas: a qualidade do ensino**. Brasília: Liber Livro, 2011. p. 365-380.

FONSECA, M.; OLIVEIRA, J. F. Avaliação da pós-graduação e seu impacto no trabalho acadêmico dos professores brasileiros. In: OLIVEIRA, J. F.; CATANI, A. M.; FERREIRA, N. S. C. (Orgs.). **Pós-graduação e educação: impactos e perspectivas no Brasil e no cenário internacional**. Campinas: Mercado das Letras, 2010. p.109-123.

FONSECA, M.; SCAFF, E. S. Educação fundamental nos planos plurianuais de governo (1991-2010): primazia do mercado ou dos direitos sociais? In: BACKES, L. J.; OLIVEIRA, R. C.; PAVAN, R. (Orgs.). **Políticas educacionais, currículo e diversidade cultural na educação básica**. Campinas, SP: Mercado das Letras, 2015. p. 83-102.

FONSECA, M.; TOSCHI, M. S.; OLIVEIRA, J. F. **Escolas gerenciadas: Planos de desenvolvimento e projetos político pedagógicos em debate**. Goiânia: Ed. da UCG, 2004.

GARCIA, R. **A Universidade Federal do Pará no processo de modernização da gestão universitária**. 2011. 138 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) - Universidade Federal do Pará. Belém, 2011.

GARCIA, S. G.; CARLOTTO, M. C. Tensões e contradições do conceito de organização aplicado a universidade: o caso da criação da Usp-Leste. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, v. 18, n. 3, 2013.

GATTI, B. Avaliação Institucional: processo descritivo, analítico ou reflexivo. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 17, n. 34, p. 7-14, maio/ago. 2006.

GOIÁS. Controladoria Geral do Estado. **Demonstrativo da receita líquida de impostos e das despesas com ciência e tecnologia 2004-2014**. 2015. Disponível em: <<http://www.cge.go.gov.br>> Acesso em: 12 jun. 2015.

_____. **Lei 11.655**, de 26 de dezembro de 1991. Dispõe sobre a estrutura organizacional básica do Poder Executivo e dá outras providências. 1991. Disponível em: <http://www.gabinetcivil.goias.gov.br/leis_ordinarias/1991/lei_11655.htm>. Acesso em: 3 abr. 2016.

_____. **Lei 13.456**, de 16 de abril de 1999. Dispõe sobre a organização da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo e dá outras providências. 1999.

Disponível em:

<http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis_ordinarias/1999/lei_13456.htm>. Acesso em: 28 mar. 2016.

_____. **Lei 13.570**, de 28 de dezembro de 1999. Estabelece o Plano Plurianual para o período de 2000 a 2003. 1999. Disponível em:

<http://www.gabinetecivil.go.gov.br/pagina_leis.php?id=1878>. Acesso em: 16 maio 2016.

_____. **Lei 17.257**, de 25 de janeiro de 2011. Dispõe sobre a organização administrativa do Poder Executivo. 2011b. Disponível em:

<http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis_ordinarias/2011/lei_17257.htm>. Acesso em: 20 fev. 2017.

_____. **Decreto** de 15 de novembro de 2009. Nomear Diretor de Universidade Universitária da Universidade Estadual de Goiás. 2009.

_____. **Decreto 5.130**, de 03 de novembro de 1999. Homologa o Estatuto da Universidade Estadual de Goiás. 1999.

_____. **Decreto 5.798**, de 16 de julho de 2003. Introduce alterações no Estatuto da Fundação Universidade Estadual de Goiás, aprovado pelo Decreto 5.112, de 27 de agosto de 1999. 2003. Disponível em:

<http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/decretos/numerados/2003/decreto_5798.htm>. Acesso em: 28 mar. 2016.

_____. **Decreto 7.441**, de 08 de setembro de 2011a. Aprova o Estatuto da Universidade Estadual de Goiás – UEG. 2011. Disponível em:

<http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/decretos/numerados/2011/decreto_7441.htm>. Acesso em: 28 mar. 2016.

_____. **Emenda Constitucional nº 39** de 15 de dezembro de 2005. Altera o art. 158 da Constituição Estadual. 2005. Disponível em:

<http://www.gabinetecivil.go.gov.br/pagina_emendas.php?id=72> Acesso em: 20 fev. 2015.

GOMES, J. S.; EAMAT, J. M. Controle de gestão: um enfoque contextual e organizacional. **Anais** do IV Congresso Internacional de Custos. Campinas, 1995.

GOMES, J. S.; SPILLER, E. S. O controle gerencial em empresas estatais brasileiras: o estudo de caso da CBTU. **Relatório COPPEAD nº 243**, mar. 1991.

GOERGEN, P. Educação instrumental e formação cidadã: observações críticas sobre a pertinência social da universidade. **Educar**, Curitiba, n. 37, p. 59-76, maio/ago. 2010.

GUADILLA, C. G. Universidades Latino-americanas: da casela vazia ao cenário socialmente sustentável. **Caderno de Pesquisa**, São Paulo, n. 101, p. 82-112, 1997.

GUBA, E. G.; LINCOLN, Y. S. Competing paradigms in qualitative research. In: DEZIN, N. K. & L. (eds). **Handbook of qualitative research**, Thousand Oaks, CA: Sage, 1994.

HARDY, C.; FACHIN, R. **Gestão estratégica na universidade brasileira: teoria e casos**. Porto Alegre: UFRGS, 1996.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Brasil em síntese**. 2016. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go/panorama>>. Acesso em: 22 abr. 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Desenvolvimento humano no Brasil mantém trajetória de crescimento entre 2011 e 2014**. 2016. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=28999>. Acesso em: 20 jan. 2017.

INSTITUTO MAURO BORGES DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SÓCIOECONÔMICOS (IMB). 2017. **Goiás: visão geral**. Disponível em: <<http://www.imb.gov.br/visaogeral/index.html>>. Acesso em: 15 jul. 2017.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISA EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica: resultados e metas: IDEB 2005, 2007, 2009, 2011, 2013 e projeções para o Brasil**. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br/resultado/home.seam?cid=494101>>. Acesso em: 23 out. 2015. (

_____. **Notas sobre o Censo da Educação Superior 2014**. Brasília, 2015a.

_____. **Sinopse Estatística do Ensino Superior: 2000**. Brasília: 2000. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>> Acesso em: 8 mar. 2016.

_____. **Sinopse Estatística do Ensino Superior: 2001**. Brasília: 2001. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>> Acesso em: 8 mar. 2016.

_____. **Sinopse Estatística do Ensino Superior: 2006**. Brasília: 2006. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>> Acesso em: 8 mar. 2016.

_____. **Sinopse Estatística do Ensino Superior: 2010**. Brasília: 2010. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>> Acesso em: 8 mar. 2016.

_____. **Sinopse Estatística do Ensino Superior: 2015**. Brasília: 2015. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>> Acesso em: 8 mar. 2016.

_____. **Sinopse Estatística do Ensino Superior: 2014**. Brasília, 2015b. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>> Acesso em: 08 mar. 2016.

JIN, Hong-Mei; WANG, Shu-Wing. Exploration on Management Model and Operating Mechanism of Multi-campus University in China. In: Educational and network Technology, 3, Beijing, 2010. **Anais...** do III ICENT, Beijing, 2010.

- KANT, I. O Conflito das Faculdades. Coleção: Textos Clássicos de Filosofia. Lusosofia.1798. Tradução de: Morão, A. Disponível em: <[Http://www.lusosofia.net/textos/kant_immanuel_conflito_das_faculdades.pdf](http://www.lusosofia.net/textos/kant_immanuel_conflito_das_faculdades.pdf)>. Acesso em: 28 fev. 2017.
- KONDER, L. **O que é dialética**. São Paulo: Brasiliense, Coleção Primeiros Passos, 2008.
- LAUGLO, J. Crítica às prioridades e estratégias do Banco Mundial para a Educação. **Cadernos de Pesquisa**, Fundação Carlos Chagas: Rio de Janeiro, n. 100, p. 11-36, 1997.
- LAUXEN, S. L. Universidade multicampi. In: MOROSINI, M. **Enciclopédia de pedagogia universitária**: glossário. v. 2. INEP/MEC: 2006.
- LAVILLE, C.; DIONE, J. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Porto Alegre: Artes Médicas; Belo Horizonte: UFMG, 1999.
- LEFEBVRE, H. **Lógica formal/lógica dialética**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.
- LIMA, L. C. **A escola como organização educativa**: uma abordagem sociológica. São Paulo: Cortez, 2001.
- LIMA, L.; AZEVEDO, M. L. N.; CATANI, A. M. Processo de Bolonha, a avaliação da educação superior e algumas considerações sobre a universidade nova. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 13, n. 1, p. 7-36, mar. 2008.
- LIMA, R. S. O. K. Banco Mundial e a educação superior brasileira na primeira década do novo século. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 86-94, jan./jun. 2011.
- LINDBLOM, C. E. **El proceso de elaboración de Políticas Públicas**. Ed.Ministerio para las Adminsitraciones Públicas. Madrid, 1991.
- MALLOY, J. M. **Authoritarianism and Corporatism in Latin America**. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1977. Disponível em: <<http://upress.pitt.edu/htmlSourceFiles/pdfs/9780822952756exr.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2017.
- MARTINS, C. B. A Reforma Universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 106, p. 15-35, jan./abr. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v30n106/v30n106a02>>. Acesso em: 7 jun. 2016.
- MARTINS, H. F. Burocracia e a Revolução Gerencial: a persistência da dicotomia entre política e administração. **Revista do Serviço Público**, a. 48, n. 1, jan./abr. 1997. Disponível em: <<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/377/383>> Acesso em: 28 nov. 2015.
- MARX, Karl. **A miséria da filosofia**. São Paulo, Global, 1985.
- MAUES, O. C. Reformas internacionais da educação e formação de professores. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 118, p. 89-118, mar. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/n118/16831.pdf>>. Acesso em: 7 jul. 2014.

MCKINNEY, J. C. **Constructive typology and social theory**. New York: Appleton-Century-Crofts, 1996.

MELO, M. A. crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal” efeitos perversos da descentralização? **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, Fundação Seade, v. 9, 1996.

MENEGHEL, S. M. **A crise da universidade moderna no Brasil**. 2001. 223 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2001.

MENEZES-FILHO, N. **O impacto do ensino superior sobre o trabalho e a renda dos municípios brasileiros**. São Paulo: Police Paper, 2016.

MINTZBERG, H. **Ascensão e queda do planejamento estratégico**. São Paulo: Bookman, 2007.

MORAES, R. C. C. Expansão do ensino superior: o que isso nos ensina sobre o vínculo entre as relações sociais e as políticas de educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 36, n. 130, p. 197-218, mar. 2015.

MOREIRA, M. E. **Universidade Estadual de Goiás: agentes, memórias e eventos (1999-2006)**. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Goiás. Goiânia, 2007.

MOROSINI, M. C. Qualidade na educação superior: tendências do século. **Estudos em Avaliação Educacional**. São Paulo, v. 20, n. 43, p. 165-186, maio/ago. 2009.

ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DE DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO (OCDE). **Education at a Glance 2007: highlights**. 2007. OECD Publishing. Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br/biblioteca/1219/education-at-a-glance-2007--highlights/>>. Acesso em: 27 fev. 2017

_____. **Education at a Glance 2011: OECD Indicators**, OECD Publishing. 2011. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/eag-2011-en>>. Acesso em: 20 dez. 2015.

_____. **The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD): our mission**. 2016. Disponível em: <<http://www.oecd.org/about/>>. Acesso em: 17 jan. 2016.

OLIVEIRA, E. de et al. Análise de conteúdo e pesquisa na área da educação. **Revista Diálogo Educacional**, v. 4, n. 9, p. 1-17, maio/ago. 2003.

OLIVEIRA, J. F. et al. Avaliação institucional: os projetos de autoavaliação e a vinculação entre avaliação, gestão e financiamento. IN: OLIVEIRA, J. F.; FONSECA, M. (Orgs.). **Avaliação institucional, sinais e práticas**. São Paulo: Xamã, 2008.

OLIVEIRA, J. F.; FONSECA, M.; AMARAL, N. C. Avaliação, desenvolvimento institucional e qualidade do trabalho acadêmico. **Educar em Revista**, Curitiba, n. 28, p. 71-87, jul./dez. 2006.

OLIVEIRA, J. I. Entrevista concedida por e-mail a Nelson de Abreu Júnior. Goiânia, 6 de setembro de 2017 [a entrevista encontra-se no APÊNDICE “J” desta tese].

PIMENTA, L. B. **Processo decisório na universidade multicampi**: dinâmica dos conselhos superiores e órgãos de decisão. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2007.

PINHO, J. A. G. Reforma do Aparelho do Estado: limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. **Organizações & Sociedade**, v. 5, n. 12, p. 59-79, 1998.

PINTO, J. M. R. O acesso à educação superior no Brasil. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 25, n. 88, p. 727-756, out. 2004.

PONTES, R. N. Mediação: categoria fundamental para o trabalho do assistente social. In: **Capacitação Continuada para assistentes sociais**. Módulo 4. Brasília: NED/CEAD, Universidade de Brasília, 2000.

PORTO, C.; RÉGNIER, K. **O ensino superior no mundo e no Brasil - condicionantes, tendências e cenários para o Horizonte 2003-2025**: uma abordagem exploratória. Brasília, 2003. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/ensinosuperiormundobrasiltendenciascenarios2003-2025.pdf>>. Acesso em: 2 nov. 2015.

RAFFESTIN, C. **Por uma Geografia do Poder**. São Paulo: Ed. Ática, 1986.

RANIERI, N. **Autonomia Universitária**: as universidades públicas e a Constituição de 1988. São Paulo: Edusp, 1994.

REES, D. K. Considerações sobre a pesquisa qualitativa. **Signótica**, v. 20, n. 2, p. 253-274, jul./dez. 2008.

REIMER, H. Entrevista concedida por e-mail a Nelson de Abreu Júnior. Anápolis, 28 de agosto de 2017. [a entrevista encontra-se no APÊNDICE “K” desta tese].

RISTOFF, D. Princípios do programa de avaliação institucional In: BRASIL. Secretaria de Educação Superior. **Programa de avaliação institucional das universidades brasileiras**. Juiz de Fora: Indec, 2004.

RISTOFF, D.; GIOLO, J. O SINAES como sistema. **Revista Brasileira de Pós-Graduação**, Brasília, v. 3, n. 6, p. 193-213, dez. 2006.

ROMANATTO, E. et al. Caracterização econômica dos municípios goianos segundo valor adicionado dos setores de atividade. **Revista Economia Ensaios**, Uberlândia, v. 30, n. 1, p. 113-139, jul./dez. 2015.

ROSA, A. A. da. **A implementação das cotas raciais e sociais na UFGD e sua contribuição para a política de ações afirmativas (2012-2014)**. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal da Grande Dourados. 2015.

SAKAMOTO, R. M. M.; TAVARES JÚNIOR, F. Dez anos de SINAES. **Pesquisa e Debate em Educação**, v. 3, p. 134-138, 2013.

SAMPAIO H.; BALBACHESKY E.; PEÑALOZA V. **Universidades Estaduais no Brasil: características institucionais.** Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior. Documento de Trabalho nº 4. Universidade de São Paulo, 1998.

SANTOS, B. de S. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade.** São Paulo: Cortez, 1997.

_____. **A universidade do século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade.** 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SANTOS, G. E. O. **Cálculo amostral:** calculadora on-line. Disponível em: <<http://www.calculoamostral.vai.la>>. Acesso em: 20 maio 2016.

SCHOFER, E. MEYER, J. W. The Worldwide Expansion of Higher Education in the Twentieth Century. **American Sociological Review**, v. 70, n. 6, p. 898-920, dez. 2005.

SCHOMMER, P. C. Gestão pública no Brasil: notícias do teatro de operações. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, v. 43, n. 4, out./dez. 2003.

SCHWARTZMAN, J. **O financiamento das instituições de ensino superior no Brasil.** Caracas: UNESCO/IESALC, 2003. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001398/139879por.pdf>> Acesso em: 21 jan. 2015.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO PEQUENAS EMPRESAS (SEBRAE). Perfil Sócioeconômico – Estado de Goiás. Observatório SEBRAE. Goiânia, jan. 2015.

SILVA JÚNIOR, J. dos R.; SGUISSARDI, V. A nova lei de educação superior: fortalecimento do setor público e regulação do privado/mercantil ou continuidade da privatização e mercantilização do público? **Revista Brasileira de Educação** n. 29, p. 5-29, maio/jul. 2005.

SOUZA, M. P. S. **Expansão da Educação Superior no Pará: programas EXPANDIR e REUNI e a composição do quadro docente dos campi da Universidade Federal do Pará (2001 e 2010).** Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) - Universidade Federal do Pará. Belém, 2011.

STAKE. R. E. **Case studies.** In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (Ed.) *Handbook of qualitative Research.* London: Sage, 2000. p. 435-454.

_____. Pesquisa qualitativa/naturalista: problemas epistemológicos. **Educação e Seleção**, n. 07, p. 19-27, 2013.

SUCUPIRA, N. **A condição atual da universidade e a reforma universitária brasileira.** Vassouras: Fundação Educacional Severino Sombra, 1976.

TOSCHI, M. S.; FALEIRO, M. O. (Orgs.). **A LDB no Estado de Goiás Lei n. 26/98: análises e perspectivas.** Goiânia: Alternativa, 2001.

TÜNNERMANN, B. C.; CHAUI, M. S. **Desafios da universidade na sociedade do conhecimento**: cinco anos depois da conferência mundial sobre educação superior. Brasília: UNESCO, 2008.

_____. **La educación superior en América Latina y el Caribe**: diez años después de la Conferencia Mundial de 1998. Cali: IESALC/UNESCO, PUJ, 2008.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE GOIÁS (UEG). **Resolução 654**, de 29 de abril de 2014. Regulamenta o processo de eleição dos representantes dos segmentos docente, técnico - administrativo e discente no Conselho Universitário da Universidade Estadual de Goiás. UEG, CsU, 29 abr. 2014. Disponível em: <http://www.cdn.ueg.br/source/legislacao_15/conteudoN/4395/CONTROLE_CSU_EM_DOC.pdf> Acesso em: 2 maio 2016.

_____. **Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 1999-2002**. Anápolis, 1999.

UNESCO. **Declaração Mundial sobre a Educação Superior para o Século XXI**. Paris, 1998.

_____. **Documento de política para el cambio y el desarrollo en la educación superior**. Paris: UNESCO, 1995.

_____. **Education Sector. Technical notes on quality assurance in higher education**. Working Document, 2014.

_____. **Marco de accion prioritaria para el cambio y el desarrollo de la Educacion Superior**. Paris, 1998. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001137/113760So.pdf>> Acesso em: 25 jan. 2015.

_____. **Declaração Cres 2008**. Conferência Regional de Educação Superior.. Disponível em < <http://www.cres2008.com/>> Acessado em 29 out. 2017.

_____. **O ensino superior no século XXI – Visão e Ações – Documento de Trabalho**. Paris, outubro de 1998. In: *Tendências da Educação Superior para o Século XXI*. Brasília: UNESCO / CRUB, 1999.

_____. **Panorama de la Educación Superior em América Latina y el Caribe**. Colômbia: IESALC/UNESCO, 2008. Disponível em: <file:///C:/Users/User/Downloads/ana_lucia_gazzola_panoramaes_cres2008.pdf> Acesso em: 25 jan. 2016.

URBINATI, N. O que torna a representação democrática? **Encontro Anual da American Political Science Association (Apsa)**, Washington, set. 2005.

VRIES, W.; IBARRA, E. C. La Gestión de la Universidad: interrogantes y problemas en busca de respuestas. In: **Revista Mexicana de Investigación Educativa**. Universidad Autónoma del Estado de México, v. 9, n. 22, p. 575-584, jul./set. 2004.

VIEIRA, E. T. Índices de retenção na Universidade de Brasília: abordagem do ponto de vista do financiamento. 2013. 181 f. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

WEBER, M. **Ensaio de sociologia**. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC Editora, 1982.

_____. **Sobre a Universidade**: o poder do Estado e a dignidade da profissão acadêmica. São Paulo: Cortez, 1989.

_____. **Três tipos de poder e outros escritos**. Lisboa: Tribuna da História, p. 19-32, 63- 192, 2005.

YARZABAL, L.; VILA, A.; RUIZ, R. **Evaluar para transformar**. Caracas: IESALC/UNESCO, 1999.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ZABALZA, M. **O ensino universitário**: seus cenários e seus protagonistas. Porto Alegre: Artmed, 2009.

APÊNDICES

APÊNDICE A – UNIVERSIDADES ESTADUAIS BRASILEIRAS

QUADRO 11 - Universidades estaduais brasileiras existentes em 2016, lei de criação, personalidade jurídica, formato institucional, jurisdicionamento e número de campus. (continua)

Estado e sigla	Lei de criação	Natureza jurídica atual	Formato	Jurisdicionamento	Nº de campus
UNEMAT (MT)	L.C. de 15 de dezembro de 1993	Fundação de direito público	Sistema e Radial	SECTEC	13
UEMS (MS)	Constituição Estadual 1979 [1993]	Fundação de direito público	Sistema e Radial	Governo estadual	15
UEG (GO)	Lei Nº 13.456, de 16 de Abril de 1999.	Autarquia estadual	Sistema e Radial heterogêneo	SECTEC	42
UNEAL (AL)	Lei nº 6.785/2006	Autarquia estadual	Componente do sistema Radial	Secretaria da Educação e Esporte	9
UNCISAL (AL)	Lei nº 6.660, de 28 de dezembro de 2005.	Autarquia Estadual	Componente do sistema monocampus	Secretaria da Educação e Esporte	1
UNEB (BA)	Lei n.º 66, de 1º de junho de 1983	Autarquia Estadual	Componente do sistema Nave Mãe	Secretaria da Educação	24
UEFS (BA)	Lei Delegada nº 12, de 30 de dezembro de 1980	Autarquia Estadual	Componente do sistema Nave Mãe	Secretaria da Educação	3
UDESC (SC)	Decreto Estadual nº 2.802, de 20 de maio	Autarquia Estadual	Sistema Multicampi Nave Mãe	Governo do Estado	12
UESC (BA)	Lei Estadual 6.344 de 6 de dezembro de 1991,	Autarquia Estadual	Monocampus componente do sistema Nave Mãe	Secretaria da Educação	1
UESB (BA)	Lei n.º 12, de 30 de dezembro de 1980	Autarquia Estadual	Componente do sistema Nave Mãe	Secretaria da Educação	3
UECE (CE)	Decreto 25.966, de 24 de Julho de 2000	Fundação de direito público	Componente do sistema Nave Mãe	SECTECES	11
UVA (CE)	Lei 10.933 de 10/10/1984	Fundação de direito público	Componente do sistema Nave Mãe	SECTEC	4
URCA (CE)	Lei Estadual 11.191/86	Autarquia	Componente do sistema Nave Mãe	Secretaria da Educação	6
UEMA (MA)	Lei 4.400 de 30 de dez de 1981	Autarquia	Sistema Radial heterogêneo	Gerência da C&T, Ensino Superior e Desenvolvimento Tecnológico	22

(continuação)

UEPB (PB)	Lei nº 4.977, de 11 de outubro de 1987	Autarquia	Sistema Nave Mãe	Secretaria da Educação e Cultura	8
UPE (PE)	Lei Estadual 10.518, de 29 de novembro de 1990	Fundação de direito público	Sistema. Radial heterogêneo.	SECTEC	13+3
UESPI (PI)	Lei nº 4.230/88	Fundação de direito público	Sistema. Radial heterogêneo.		16
UERN (RN)	1968	Autarquia	Sistema Nave-Mãe		7
UEAP (AP)	Lei nº. 0996, de 31 de maio de 2006	Autarquia	Sistema monocampus		1
UEA (AM)	Lei N.º 2.637, de 12 de janeiro	Fundação de direito público	Sistema Nave-mãe	Governo estadual	16
UEPA (PA)	Lei Estadual N.º 5.747 , de 18 de maio de 1993	Autarquia	Sistema Radial heterogêneo	Governo estadual	20
UERR (RR)	Lei Complementar N.º 91, de 10 de novembro de 2005.	Fundação de direito público	Sistema Radial heterogêneo	Governo estadual	6
UEMG (MG)	Constituição Estadual de Minas Gerais de 1989	Autarquia de regime especial	Integrante do Sistema Nave- mãe	Governo estadual	15
UNIMONTES (MG)	Decreto Estadual n.º 30.971, de 09/03/1990	Autarquia regime especial	Integrante do Sistema Nave mãe	SECTEC	10
UERJ (RJ)	Lei municipal de 1950	Autarquia regime especial	Integrante do Sistema Nave mãe	Governo estadual	5
UENF (RJ)	Lei número 2.043/92	Fundação de direito público	Integrante do Sistema Nave mãe	SECTEC	2
USP (SP)	Decreto 24.279, de 22 de maio de 1934	Autarquia regime especial	Integrante do Sistema Nave mãe	Governo Estadual	11
UNICAMP (SP)	Lei nº 7.655, de 28 de dezembro de 1962	Autarquia regime especial	Integrante do Sistema Nave mãe	Governo Estadual	3
UNESP (SP)	Lei 952 de 30 de janeiro de 1976	Autarquia regime especial	Integrante do sistema Radial heterogêneo	Governo Estadual	24
UEL (PR)	Decreto 18.110, de 28 de janeiro de 1970,	Autarquia regime especial	Integrante do sistema monocampus	Governo Estadual	1

(continuação)

UEM (PR)	Lei nº 6.034	Autarquia	Integrante o sistema	Governo Estadual	6
----------	--------------	-----------	----------------------	------------------	---

	de 06/11/69	regime especial	Nave mãe		
UNESPAR (PR)	Lei 13.283, de 25 de outubro de 2001	Autarquia regime especial	Radial heterogênea	SETI	7
UEPG (PR)	Lei no 6.034, de 6 de novembro de 1969	Autarquia regime especial	Integrante o sistema Nave mãe	Governo Estadual	6
UNICENTRO (PR)	Lei nº 9.295, de 13 de junho de 1990	Autarquia regime especial	Integrante o sistema Nave mãe	Governo Estadual	6
UENP (PR)	Lei Estadual nº 15.300, de 28 de setembro de 2006	Autarquia regime especial	Integrante o sistema Nave mãe	Governo Estadual	3
UNIOESTE (PR)	Lei nº 8.680 de 30 de dezembro de 1987	Autarquia regime especial	Integrante o sistema Radial homogêneo	Governo Estadual	5
UERGS (RS)	Decreto n.º 11.646/01	Autarquia regime especial	Sistema Radial homogêneo	Governo Estadual	24
UDESC (SC)	Lei Estadual nº 8.092, de 1º de outubro de 1990	Fundação de direito público	Sistema Radial homogêneo	Sistema Radial homogêneo	11

Fonte: bases de dados do autor

APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA AO ATUAL REITOR

Caro Prof.,

As perguntas abaixo integram o estudo que estamos conduzindo acerca da Universidade Estadual de Goiás, seus mecanismos de planejamento e de gestão correlacionados ao formato multicampi. Trata-se de uma tese de doutoramento desenvolvida na FE/UNB, sob a orientação da Prof.^a Marília Fonseca

Integram o estudo colegas ligados à gestão central e de alguns campi distribuídos nas regiões de planejamento.

As perguntas são formuladas de acordo com a adequação ao cargo e às circunstâncias históricas. Caso não se sinta apto a responder algumas delas, peço o favor de desconsiderá-las.

O formato de perguntas semiestruturadas e a opção por enviar e receber por *e-mail*, visa facilitar a reflexão sobre as respostas e manter a sua fidedignidade. Antecipamos o agradecimento pela contribuição.

Em sua opinião,

1. Quais seriam as principais dificuldades que a UEG apresenta para a gestão dela?
2. A criação dos campi sob a sua gestão foram motivadas por quais aspectos?
3. A instituição parece enfrentar um problema com as demandas de alguns campi. A melhoria na oferta de cursos de graduação e sua distribuição geográfica apresentam alguma resistência interna ou externa?
4. Como os poderes ligados às localidades do estado de Goiás têm conseguido apresentar direta ou indiretamente as demandas para as ações acadêmicas da UEG? E qual em sido a capacidade de atendimento da UEG para essas demandas?
5. Como os sucessivos governos (Executivo e Legislativo) influenciaram as políticas internas da instituição?
6. Quais as barreiras encontradas para a formação e qualificação do quadro de pessoal?

APÊNDICE C - ROTEIRO DE ENTREVISTA AO PRIMEIRO REITOR

Caro Prof.,

As perguntas abaixo integram o estudo que estamos conduzindo acerca da Universidade Estadual de Goiás, seus mecanismos de planejamento e de gestão correlacionados ao formato multicampi. Trata-se de uma tese de doutoramento desenvolvida na FE/UNB, sob a orientação da Prof.^a Marília Fonseca

Integram o estudo colegas ligados à gestão central e de alguns campi distribuídos nas regiões de planejamento.

As perguntas são formuladas de acordo com a adequação ao cargo e às circunstâncias históricas. Caso não se sinta apto a responder algumas delas, peço o favor de desconsiderá-las.

O formato de perguntas semiestruturadas e a opção por enviar e receber por *e-mail*, visa facilitar a reflexão sobre as respostas e manter a sua fidedignidade. Antecipamos o agradecimento pela contribuição.

Em sua opinião,

1. Quais os argumentos induziram a criação da UEG em 1999?
2. Que reflexões levaram à adoção do formato multicampi na UEG?
3. A UEG nasceu com cerca de 14 campi e hoje possui aproximadamente 45. Esse tamanho fazia parte dos planos iniciais?
4. Observando a linha do tempo anexa, a criação dos campi naquelas localidades, a partir de 1999, foram motivadas por quais aspectos?
5. Em 2000 e 2006, a instituição passou por grande expansão do número de campus. O que teria favorecido esse crescimento intenso?
6. Também em 2000 e 2006, houve forte expansão do número de cursos, por quê?
7. Nessa expansão de 2006, o número de cursos tecnológicos abertos foi marcante. Por quê?
8. Quais seriam as principais dificuldades que a UEG oferece para a gestão dela?
9. Como os sucessivos governos influenciaram as políticas internas da instituição?
10. Que barreiras podemos identificar a formação do quadro de pessoal e quais seriam, no seu ponto de vista, qual a forma de enfrentá-las?

APÊNDICE D - ROTEIRO DE ENTREVISTA AO SEGUNDO REITOR

Caro Prof.

,

As perguntas abaixo integram o estudo que estamos conduzindo acerca da Universidade Estadual de Goiás, seus mecanismos de planejamento e de gestão correlacionados ao formato multicampi. Trata-se de uma tese de doutoramento desenvolvida na FE/UNB, sob a orientação da Prof.^a Marília Fonseca

Integram o estudo colegas ligados à gestão central e de alguns campi distribuídos nas regiões de planejamento.

As perguntas são formuladas de acordo com a adequação ao cargo e às circunstâncias históricas. Caso não se sinta apto a responder algumas delas, peço o favor de desconsiderá-las.

O formato de perguntas semiestruturadas e a opção por enviar e receber por e-mail, visa facilitar a reflexão sobre as respostas e manter a sua fidedignidade. Antecipamos o agradecimento pela contribuição.

Em sua opinião,

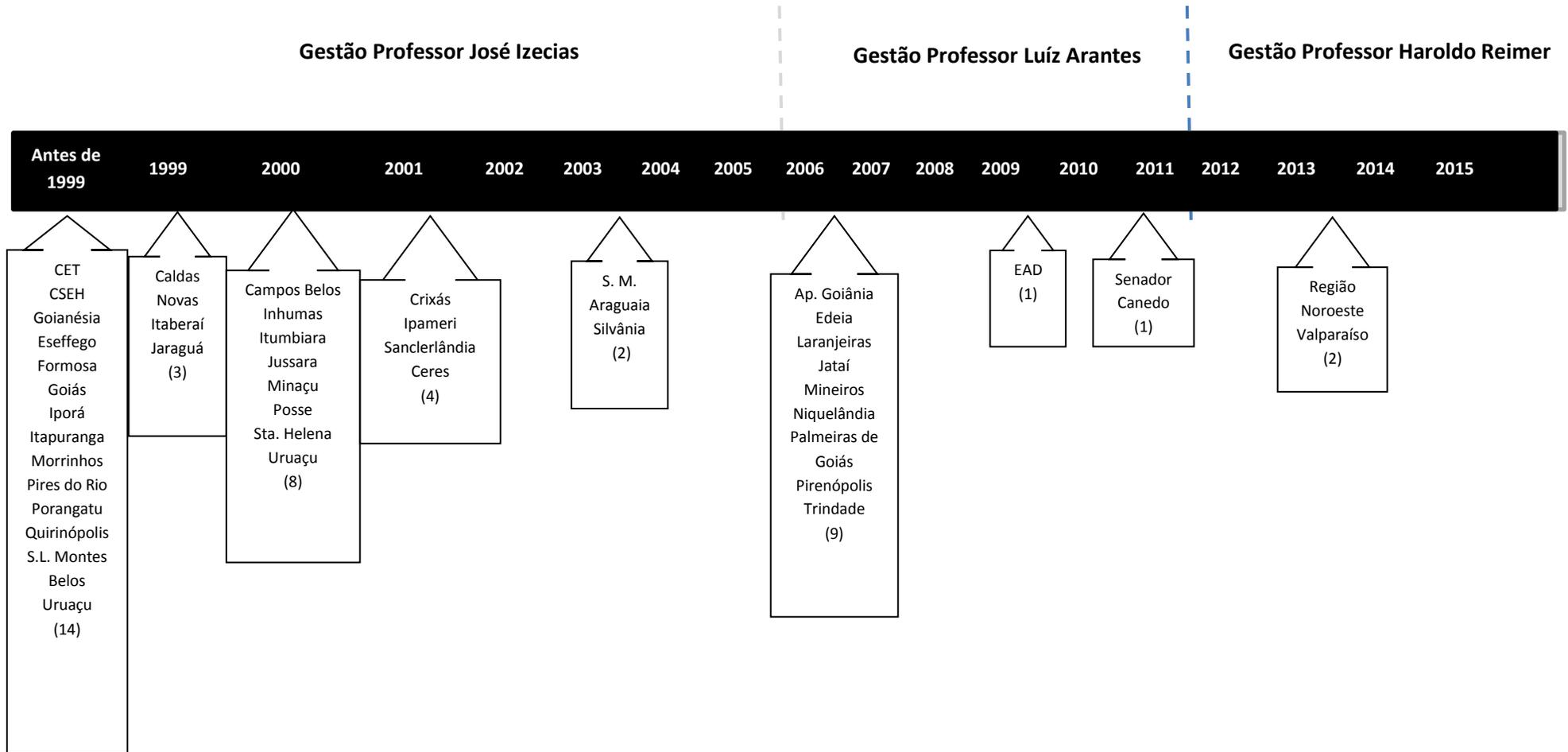
1. A UEG nasceu com cerca de 14 campi e hoje possui aproximadamente 41. Esse tamanho fazia parte dos planos iniciais?
2. Observando a linha do tempo anexa, a criação dos campi, naquelas localidades a partir de 1999, foram motivadas por quais fatores?
3. Em 2000 e 2006, a instituição passou por grande expansão do número de campus. O que teria favorecido esse crescimento intenso do número de campus?
4. Também em 2000 e 2006, o que motivou a forte expansão do número de cursos?
5. Quais critérios foram observados para a oferta de cursos em cada localidade durante a expansão?
6. Nessa expansão de 2006, o número de cursos tecnológicos foi marcante. Por quê?
7. Quais são principais dificuldades que a UEG encontra para a sua gestão?
8. Como os poderes ligados às localidades do Estado de Goiás conseguiram apresentar direta ou indiretamente as suas demandas para as ações acadêmicas da UEG?
9. Como os sucessivos governos (Executivo e Legislativo) influenciaram as políticas internas da instituição?

APÊNDICE E - ROTEIRO DE ENTREVISTA AOS DIRETORES DE CAMPUS

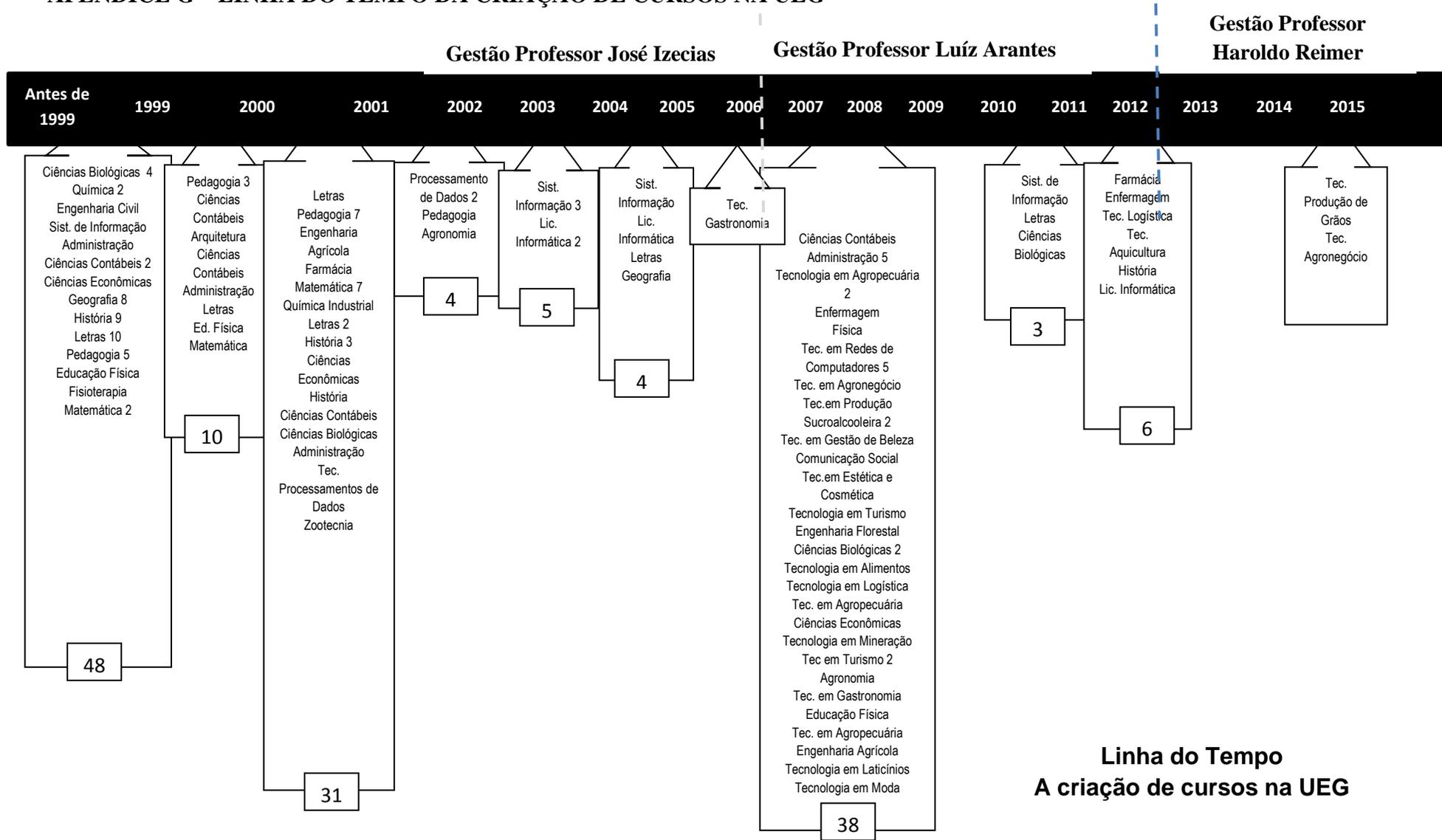
Nome		Unidade
Ano de ingresso na UEG	Vínculo atual (temporário ou efetivo)	Tempo na Direção
Titulação	Área de graduação	

- I. Na sua percepção de gestor de campus, como tem sido a autonomia da UEG em relação ao governo de Goiás, considerando:
 - a) a autonomia didático científica;
 - b) a patrimonial;
 - c) a administrativa e a financeira?
- II. Na sua percepção, como está a autonomia dos campi em relação à gestão central da UEG no que se refere à autonomia didático-científica, à patrimonial, à administrativa e à financeira?
- III. Na sua percepção, como tem sido a participação dos diretores de campi no planejamento global da UEG?
- IV. Quais ações acadêmicas (ensino, pesquisa e extensão) já são desenvolvidas no campus e que denotam a sua pertinência com as questões presentes no entorno dele?
- V. Que novas ações acadêmicas estão sendo ensejadas para o campus e quais os obstáculos presentes na instituição para atingi-las?
- VI. Na sua opinião, existe tratamento diferenciado pela gestão central para os campi?
- VII. Que barreiras podemos identificar para a formação do quadro de pessoal e quais seriam, no seu ponto de vista, as formas de enfrentá-las?

APÊNDICE F - LINHA DO TEMPO DA CRIAÇÃO DOS CAMPI NA UEG



APÊNDICE G – LINHA DO TEMPO DA CRIAÇÃO DE CURSOS NA UEG



APÊNDICE H - SÍNTESE DO RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DAS CONDIÇÕES DE OFERTA DE CURSO DA UEG, 2014.

Quadro 12 - Síntese do Relatório de Avaliação das Condições de Oferta de Cursos da UEG (continua)

Curso de graduação na modalidade licenciatura	
Pontos fortes	Fragilidades
<ul style="list-style-type: none"> • 75% dos cursos receberam notas satisfatória na avaliação do CPC pelo MEC/Inep. • Apenas 18% dos cursos estão inseridos em uma região cuja população na faixa etária de 18 a 24 anos está em retração nos últimos 2 censos. • Em 75% dos cursos, o número de candidatos por vaga, em uma série histórica dos últimos três anos, é aceitável. • Apenas 17% dos cursos apresentam baixo grau de aproveitamento das vagas disponíveis nos últimos 3 anos (< 0,85 ingressantes por vaga). • Em apenas 18% dos municípios em que se encontram o campus, o número de egressos do ensino médio é insuficiente para oferta atual das vagas. • Em apenas 4% dos municípios em que se encontram o campus, a área de influência geoeconômica apresenta reduzida empregabilidade para os egressos dos cursos; • 46% dos discentes do curso apresentam um elevado quantitativo de bolsas concedidas por mérito acadêmico (PIBC, PBIC, Extensão, Pró-Licenciatura, PIBID, PBIT etc.). • 66% dos cursos apresentam suficiente conectividade, real ou potencial, com as políticas locais e/ou regionais para o desenvolvimento da área de influência geoeconômica. • 94% dos cursos dispõem de ambiente satisfatório voltado para atividades de ensino, extensão ou pesquisa composto por uma rede de computadores e <i>softwares</i>, conectados à <i>Internet</i> em número e velocidade suficientes para que os alunos e professores possam utilizá-los em suas atividades acadêmicas. 	<ul style="list-style-type: none"> • 60% dos cursos não apresentam relação significativa com a área de influência geoeconômica em que o campus está inserido. • 42% dos cursos não possuem um número aceitável (< 20% do total de docentes) de projetos cadastrados junto à Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação sob a coordenação ou com a participação de docentes do curso nos últimos 5 anos. • Apenas 1,32% dos docentes dos cursos apresentam-se integrados a programas de mestrados e/ou doutorados com avaliação ≥ 4 pela Capes. • 76% dos cursos não apresentam programas de mestrados e/ou doutorados próprios. • 86% dos cursos não apresentaram pedidos de abertura de mestrados e/ou doutorados junto à Capes. • Apenas 16% dos docentes dos cursos apresentam denotada capacidade em atrair efetivamente recursos externos significativos na consecução dos objetivos institucionais nos últimos cinco anos.

(Continuação)

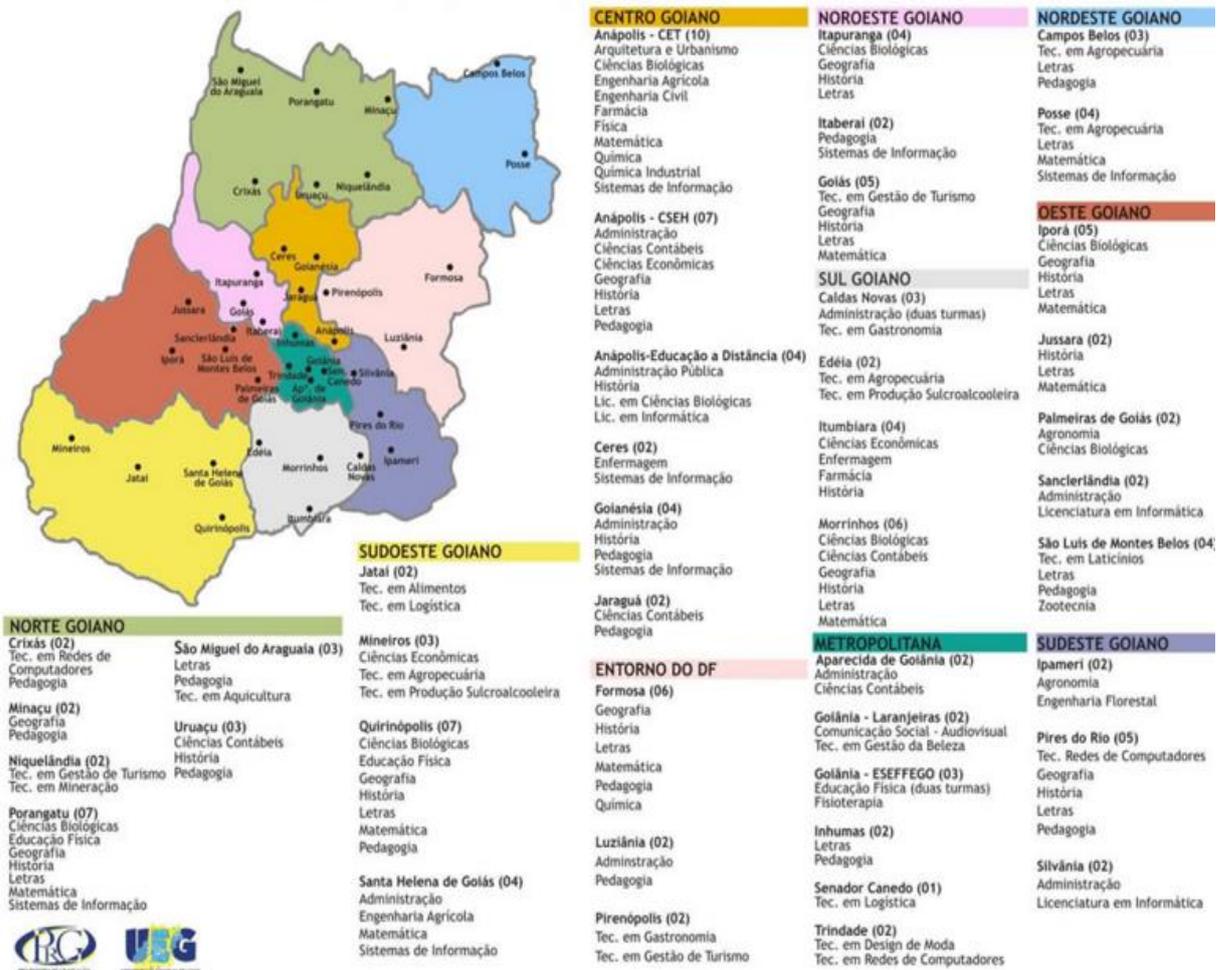
Curso de graduação na modalidade bacharelado	
Pontos fortes	Fragilidades
<ul style="list-style-type: none"> • 67% dos cursos receberam avaliação satisfatória na avaliação do CPC (externa) realizada pelo Mec/Inep. • 92% dos cursos inserem-se de maneira contributiva em uma importante área de influência geoeconômica em que o campus está inserido. • 72% dos cursos estão inseridos em uma região cuja população, na faixa etária de 18 a 24 anos, está em expansão nos últimos 2 censos. • Apenas 5,3% dos cursos têm apresentado baixa demanda nos processos seletivos, nos últimos 3 anos. • 87% dos municípios apresentam um número de egressos do ensino médio que representa uma excelente demanda por vagas. • 90% dos municípios apresentam boa empregabilidade aos egressos dos cursos de graduação. • 59% dos cursos apresentam excelente conectividade, real ou potencial, com as políticas locais e/ou regionais para o desenvolvimento da área de influência geoeconômica. • 75% dos cursos dispõem de ambiente voltado para atividades de ensino, extensão ou pesquisa, composto por uma rede de computadores e <i>softwares</i>, conectados à <i>Internet</i> em número e velocidade suficientes para que os alunos e professores possam utilizá-los em suas atividades acadêmicas. 	<ul style="list-style-type: none"> • 35% dos cursos apresentam baixa taxa de eficiência em graduar aqueles que iniciam o curso (< 0,6 concluintes por ingressante). • Apenas 35% dos prédios em que o curso funciona encontram-se sob o domínio formal da UEG e em excelentes condições de infraestrutura. • 18% dos cursos não possuem um conjunto aceitável de obras (livros e periódicos) à disposição da comunidade acadêmica referentes à área do curso, bem como das grandes obras da humanidade, seja no formato eletrônico ou físico. • 72% dos cursos não possuem um número aceitável (< 20% do total de docentes) de projetos cadastrados junto à Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação. • 79% não possuem periódicos próprios. • 82% dos cursos não apresentam programas de mestrado ou doutorado. • 87% ainda não apresentaram qualquer pedido de mestrado ou doutorado. • 92% dos cursos não captaram bolsas de incentivos à pesquisa juntos às agências de fomento. • 42% dos docentes dos cursos não apresentam capacidade ou interesse em atrair recursos externos significativos na consecução dos objetivos institucionais.

(Continuação)

Curso de graduação na modalidade tecnólogo	
Pontos fortes	Fragilidades
<ul style="list-style-type: none"> • 94% dos cursos inserem-se de maneira contributiva em uma importante área de influência geoeconômica em que o campus está inserido. • 58% dos cursos estão em uma região cuja população na faixa etária de 18 a 24 anos está em expansão nos dois últimos censos. • Apenas 15% dos cursos apresentam número de candidatos por vaga, em uma série histórica dos últimos três anos, insuficiente (média < 1,5 candidato por vaga). • 68% dos cursos apresentam excelente grau de aproveitamento das vagas disponíveis nos últimos 3 anos (1 ingressante por vaga oferecida). • Em 63% dos cursos, a área de influência geoeconômica apresenta excelente empregabilidade para os egressos dos cursos. 	<ul style="list-style-type: none"> • 36% dos cursos apresentam baixa taxa de eficiência em graduar aqueles que iniciam o curso nos últimos 3 anos (< 0,6 concluintes por ingressante). • Em 16% dos municípios em que se encontram os campi da UEG, o número de egressos do ensino médio é insuficiente para oferta atual das vagas. • Apenas 5% dos cursos funcionam em prédios próprios e em condições satisfatórias. • 37% dos cursos não possuem um conjunto aceitável de obras (livros e periódicos) à disposição da comunidade acadêmica referentes à área do curso, bem como se ausentam grandes obras da humanidade, seja no formato eletrônico ou físico. • 89% dos cursos não possuem um número aceitável (< 20% do total de docentes) de projetos cadastrados junto à Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação sob a coordenação ou com a participação de docentes do curso nos últimos 5 anos. • 79% dos cursos não possuem periódicos regulares na sua edição sob a responsabilidade de docentes do curso. • 47% dos cursos apresentam excelente conectividade, real ou potencial, com as políticas locais e/ou regionais para o desenvolvimento da área de influência geoeconômica. • Apenas 6% dos docentes do curso apresentam-se integrados a programas de mestrados e/ou doutorados. • Apenas 5% dos cursos aguardam avaliação dos pedidos de abertura de mestrados e/ou doutorados, que foram solicitados mediante Aplicativo para Proposta de Cursos Novos (APCN) junto à Capes com boas perspectivas de aprovação. • Em 95% dos cursos não existem bolsas captadas para docentes por agências de fomento da cultura e da ciência. • Em apenas 5% dos cursos, os docentes apresentam denotada capacidade de atrair efetivamente recursos externos significativos na consecução dos objetivos institucionais.

ANEXOS

ANEXO A - DISTRIBUIÇÃO DOS CAMPI E CURSOS DE GRADUAÇÃO INSTALADOS POR ÁREA DE PLANEJAMENTO CONFORME A SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DO ESTADO DE GOIÁS



ANEXO B – DISTRIBUIÇÃO DOS CAMPI DA UEG POR MUNICÍPIOS GOIANOS

