



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO  
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

**THAÍSA LEAL COSTA**

**DESAFIOS DA GESTÃO UNIVERSITÁRIA: UM ESTUDO DA PERCEPÇÃO DOS  
DIRETORES DAS UNIDADES DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**

SALVADOR

2021

THAÍSA LEAL COSTA

**DESAFIOS DA GESTÃO UNIVERSITÁRIA: UM ESTUDO DA PERCEPÇÃO DOS  
DIRETORES DAS UNIDADES DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**

Dissertação apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia, como requisito final à obtenção do título de mestre em Administração. Área de concentração: Organização, poder e gestão.

Orientador: Prof. Dr. João Martins Tude.  
Coorientadora: Prof. Dr. Leidimar Cândida dos Santos.

SALVADOR

2021

Escola de Administração - UFBA

C837 Costa, Thaísa Leal.

Desafios da gestão universitária: um estudo da percepção dos diretores das unidades da Universidade Federal da Bahia / Thaísa Leal Costa. – 2021.

152 f. : il.

Orientador: Prof. Dr. João Martins Tude.

Coorientadora: Profa. Dra. Leidimar Cândida dos Santos.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2021.

1. Universidade Federal da Bahia – Administração – Análise, apreciação. 2. Executivos públicos. 3. Comportamento organizacional. 4. Universidades e faculdades – Administração de pessoal. 5. Transferência de recursos financeiros governamentais. 6. Burocracia. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Título.

CDD – 378.107

THAÍSA LEAL COSTA

**DESAFIOS DA GESTÃO UNIVERSITÁRIA: UM ESTUDO DA PERCEPÇÃO DOS  
DIRETORES DAS UNIDADES DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**

Dissertação apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia como requisito final à obtenção do título de mestre em administração. Área de concentração: Organização, poder e gestão.

Orientador: Prof. Dr. João Martins Tude.  
Coorientadora: Profa. Dra. Leidimar Cândida dos Santos.

Aprovada em: 11/06/2021.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. João Martins Tude (Orientador)  
Universidade Federal da Bahia (UFBA)

---

Profa. Dra. Leidimar Cândida dos Santos (Coorientadora)  
Universidade Federal da Bahia (UFBA/UFPE)

---

Prof. Dra. Georgina Gonçalves  
Universidade Federal Recôncavo Baiano (UFRB/UFBA)

---

Prof. Dr. Raimundo Santos Leal  
Universidade Federal da Bahia (UFBA)

À Deus.

À minha mãe, Maria das Dores  
Alves Leal.

## AGRADECIMENTOS

Desde a graduação esse mestrado foi um sonho, na verdade, um sonho que por muitas vezes me senti incapaz de realizar. Ainda lembro de conversar com Deus em maio de 2017 sobre desejar muito a aprovação no curso, mesmo sem perspectiva de quando isso aconteceria, e para a minha surpresa, em 2018 eu já era mestranda em administração. Por isso e por todo acolhimento, eu agradeço a Deus. Sou grata por Ele ajudar-me a realizar até o que eu penso não ser capaz – A minha vida, tudo o que eu sou, tenho e conquistar sejam para glorificar no nome Dele.

Também tenho a felicidade em agradecer aos meus orientadores: ao Professor João Martins Tude pela paciência, força, disponibilidade, acolhimento, compreensão e amizade; à Professora Leidimar Cândida dos Santos, pelo encorajamento, companheirismo, disponibilidade e amizade. Sou muito grata por ser orientada, acompanhada e inspirada por ambos. Agradeço também ao Professor Raimundo Santos Leal por acompanhar-me desde à graduação e por ouvir as minhas angústias todas as vezes em que eu precisei conversar. Agradeço-o também por toda dedicação e disponibilidade durante o período do estágio docente, poder voltar à sala de aula e observá-lo em ação sempre é motivo de inspiração para mim.

À Professora Georgina Gonçalves dos Santos agradeço por ser uma grande inspiração na minha trajetória, por ter aceitado fazer parte da composição da banca de avaliação, por todo encorajamento e atenção que dedicou a mim nos poucos encontros que já tivemos e pela representatividade que encontro nela. Também, agradeço aos professores que participaram da pesquisa e responderam com todo cuidado o questionário.

Agradeço (e dedico esse trabalho e título) também à minha mãe, Maria das Dores Alves Leal, uma mulher que precisou ser forte e lutar muito para garantir o nosso sustento e educação, sem o seu amor e sacrifício nada disso seria possível. Também agradeço ao meu pai, Tibúrcio da Cruz Costa Filho, pelo afeto dedicado a mim enquanto esteve entre nós. No geral, agradeço muito à minha família, às minhas avós e avôs, aos tios e tias, primas e primos, irmãs e irmãos, cunhadas e cunhados, amo muito a todos e quem eu sou hoje é fruto também do exemplo de vocês. Agradeço muito ao meu tio Celso Luciano Costa por sempre estar ao meu lado quando preciso. Aos queridos primos(as) e irmãos(as) Diego Costa, Tainara Costa, Mariana Leal, Frankland Leal e Marina, Wesley Jean e Erick Leal Costa e Joice pela ajuda e apoio em diversos momentos.

Agradeço aos meus amigos que me acompanharam nessa jornada sempre incentivando a alcançar os meus objetivos. Especialmente ao Raphael Almeida pelas madrugadas tentando arrumar o meu notebook, a Thais (Kiwi) pelo nosso encontro e pelas palavras de incentivo dedicadas a mim, a toda equipe do projeto “Kiwii: Livre, leve e solta” (Biel, Xande, Fabrício e Zizo Lino) pela paciência com a minha ausência em diversos momentos. Também, agradeço às amigas e aos amigos, Ingrid, Zenilda, Daiane, Victor, André, Roberto, Ramon, Suse, Isis, Jéssica e Carminha, por sempre dedicarem tempo para me animar, além de aguentarem os desabaços e ausências. Agradeço aos colegas de trabalho do curso EEGN (EAUFBA) pelos momentos divertidos que vivemos.

Eu sou também muitíssimo grata à minha turma de mestrado/doutorado (2018), com toda certeza continuaremos repetindo que somos a melhor turma de pós-graduação que o Brasil já viu (ou, pelo menos, os mais animados, companheiros e felizes). Nesse período de distanciamento, sinto muita falta dos nossos momentos juntos (até do “sofrimento” com as provas métodos quantitativos... porque até “sofrer” em quanti com vocês foi melhor). Em especial, agradeço à Camila, Tássia, Tony, Larissa, Yago, Justina e Maria pela companhia, acolhimento, força e carinho.

À Universidade Federal da Bahia, agradeço o acolhimento, as oportunidades de desenvolvimento e de mudanças proporcionadas durante a minha formação. Agradeço também à Escola de Administração, ao NPGA e todos os setores que eu trabalhei. Gratidão também aos Professores: José Antônio Saja (em memória), André Luís Nascimento, Ivone Costa, Bete Santos, Horácio Filho, Ernani Marques, Fábio Almeida, Ana Décia, Karine, Ernani Coelho, Jair Sampaio, Genauto França, Eduardo Davel, Roberto Brasileiro, Adriano Bruni, Guilherme Marback e aos demais professores que participaram da minha formação.

Também desejo agradecer aos queridos: Anaélia, Artur, Ernani e Joanito por toda ajuda, atenção e prestatividade dedicados à mim, também aos demais servidores da Escola: Dona Conceição, Eduardo (Show), Geraldo, Lourival, Rosinara, Gal (e todo pessoal dos serviços gerais/apoio), Gal (da informática), Ricardo, Alexandre (Brodinho), Eduardo, Magno, Morjane e todos os demais que, por falha da minha memória, posso não ter citado. Agradeço também às meninas da cantina, especialmente, Margô e Fátima pela atenção e carinho de sempre.

Não posso terminar essa parte tão importante do trabalho sem agradecer às gestões do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e da Presidenta Dilma Rousseff que, apesar de todas as críticas pertinentes, tornaram possível o acesso ao ensino superior no nosso país, sobretudo, às pessoas que fazem parte de minorias como eu.

COSTA, Thaísa Leal. **DESAFIOS DA GESTÃO UNIVERSITÁRIA: UM ESTUDO DA PERCEPÇÃO DOS DIRETORES DAS UNIDADES DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**. 2021. 152 f. Dissertação (Mestrado) - Mestrado Acadêmico em Administração, Núcleo de Pós-graduação em Administração (NPGA), Universidade Federal da Bahia (UFBA), Salvador, 2021.

## **RESUMO**

Os gestores universitários lidam com diversos desafios para exercer a sua função, seja por conta da estrutura organizacional complexa, da cultura ou da ausência de políticas públicas e institucionais que promovam melhores condições no exercício da função. O presente estudo tem como objetivo geral compreender os desafios vivenciados pelos diretores das Unidades Universitárias da Universidade Federal da Bahia. Para tanto, foram inqueridos 18 diretores por meio de questionário composto por questões fechadas e abertas. A pesquisa é de natureza exploratória e utilizou técnicas qualitativas e quantitativas de análises. Os resultados da pesquisa revelam que os principais desafios dos participantes na gestão são: a escassez de recursos financeiros, o excesso de burocracia. A partir da pesquisa, conclui-se que as dimensões mais desafiantes na rotina dos diretores da UFBA: 1ª - dimensão econômica (falta de recursos financeiros, materiais e de pessoal); 2ª – dimensão burocrática (excesso de burocracia, de normas e complexidade da tomada de decisão); 3ª – dimensão motivacional (Excesso de trabalho e falta de recursos para exercer o trabalho), 4ª – dimensão técnica (falta de preparo/formação e 5ª – relacional (servidores técnicos administrativos e docentes).

**Palavras-chave:** Desafios da Gestão Universitária; Gestão Universitária; Dirigentes de Unidades Universitárias Federais

COSTA, Thaísa Leal. **CHALLENGES OF UNIVERSITY MANAGEMENT: A STUDY OF THE PERCEPTION OF DIRECTORS OF UNITS OF THE FEDERAL UNIVERSITY OF BAHIA**. 2021. . 152 f. Dissertação (Mestrado) - Academic Master'S In Administration, Graduate Program In Administration (NPGA), Bahia Federal University (UFBA), Salvador, 2021.

## **ABSTRACT**

University managers face several challenges to exercise their function, whether due to the complex organizational structure, culture or the absence of public and institutional policies that promote better conditions in the exercise of their function. The present study has as general objective to understand the challenges experienced by the directors of the University Units of the Federal University of Bahia. For this purpose, 18 directors were asked through a questionnaire consisting of closed and open questions. The research is exploratory in nature and used qualitative and quantitative analysis techniques. The results of the research reveal that the main challenges of the participants in the management are: the scarcity of financial resources, the excess of bureaucracy. From the research, it is concluded that the most challenging dimensions in the routine of UFBA directors: 1st - economic dimension (lack of financial, material and personnel resources); 2nd – bureaucratic dimension (excess of bureaucracy, rules and complexity of decision making); 3rd – motivational dimension (overwork and lack of resources to perform the work), 4th – technical dimension (lack of preparation/training and 5th – relational (administrative technical servants and teachers).

**Keywords:** Challenges; University Management. Directorate of Federal University Units

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Andifes	Associação nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
BIs	Bacharelados Interdisciplinares
CNPq	Conselho Nacional de Pesquisa
Consuni	Conselho Universitário
CPL	Cursos de Progressão Linear
DE	Dedicação Exclusiva
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FATECS	Faculdades de Tecnologia
FIES	Fundo de Financiamento do Estudantes no Ensino Superior
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
HIAC	Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos
IES	Instituições de Ensino Superior
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAF	Pavilhão de Aulas da Federação
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PNE	Plano Nacional da Educação
PNAES	Programa Nacional de Assistência Estudantil
Proplan	Pró-Reitoria de Planejamento
Prouni	Programa Universidade para todos
PT	Partido dos Trabalhadores
Reuni	Programa de Apoio à Expansão e Reestruturação das Universidades Públicas
Sinaes	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SISU	Sistema de Seleção Unificado
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UNB	Universidade de Brasília
USP	Universidade de São Paulo

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b>	Fluxograma do Processo de Construção Pesquisa	19
<b>Figura 2</b>	Modelos da Estrutura Administrativa Consolidados na Reforma de 1968	51
<b>Figura 3</b>	Percentual da Distribuição das Universidades pelos Modelos de Estruturas Administrativas em 1968	51
<b>Figura 4</b>	Novos modelos da estrutura administrativa consolidados a partir da LDB - 1996	52
<b>Figura 5</b>	Percentual de distribuição entre todos os modelos de estrutura administrativa	52
<b>Figura 6</b>	Percentuais de distribuição das Universidades Públicas e Privadas por modelos de estruturas administrativas em 2005	53
<b>Figura 7</b>	Estrutura organizacional das Universidades Públicas	55
<b>Figura 8</b>	Anarquia Organizada nas Universidades Públicas	64
<b>Figura 9</b>	Organograma da Universidade Federal da Bahia	104

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b>	Principais Eventos de Reforma e Reestruturação do Ensino Superior Público	47
<b>Quadro 2</b>	Processos de Decisão em Modelos Organizacionais	60
<b>Quadro 3</b>	Modelo de Análise	102
<b>Quadro 4</b>	Relatos sobre os principais desafios enfrentados na gestão	130
<b>Quadro 5</b>	Propostas sobre treinamentos, compartilhamento de experiências e desafios	131
<b>Quadro 6</b>	Propostas sobre autonomia financeira	132
<b>Quadro 7</b>	Propostas sobre Intervenções na Forma de Gestão	132
<b>Quadro 8</b>	Propostas sobre atualização tecnológica	133

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 3</b>	Percentual dos desafios enfrentados pelos diretores	131
-----------------	---	-----

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 01</b> - Faixa etária	108
<b>Gráfico 02</b> - Experiência em gestão universitária	108
<b>Gráfico 03</b> - Intensidade - A falta de reconhecimento e prestígio profissional	109
<b>Gráfico 04</b> - Frequência - A falta de reconhecimento e prestígio profissional	109
<b>Gráfico 05</b> - Intensidade - A baixa recompensa financeira (Função Gratificada)	110
<b>Gráfico 06</b> - Frequência - A baixa recompensa financeira (Função Gratificada)	110
<b>Gráfico 07</b> - Intensidade - O excesso de trabalho	111
<b>Gráfico 08</b> - Frequência - O excesso de trabalho	111
<b>Gráfico 09</b> - Intensidade - Conciliar as atividades de ensino, pesquisa, extensão e gestão	111
<b>Gráfico 10</b> - Frequência - Conciliar as atividades de ensino, pesquisa, extensão e gestão	111
<b>Gráfico 11</b> - Intensidade - Conciliar atividades profissionais e pessoais	112
<b>Gráfico 12</b> - Frequência - Conciliar atividades profissionais e pessoais	112
<b>Gráfico 13</b> - Intensidade - A falta de preparo para a gestão universitária pública	115
<b>Gráfico 14</b> - Frequência - A falta de preparo para a gestão universitária pública	115
<b>Gráfico 15</b> - Intensidade - A falta de experiência em gestão universitária pública	115
<b>Gráfico 16</b> - Frequência - A falta de experiência em gestão universitária pública	115
<b>Gráfico 17</b> - Intensidade - Lidar com seus sentimentos e limitações pessoais	116
<b>Gráfico 18</b> - Frequência - Lidar com seus sentimentos e limitações pessoais	116
<b>Gráfico 19</b> - Intensidade - O relacionamento com os outros gestores	118
<b>Gráfico 20</b> - Frequência - O relacionamento com os outros gestores	118
<b>Gráfico 21</b> - Intensidade - O relacionamento com os docentes de sua unidade	119

<b>Gráfico 22</b> - Frequência - O relacionamento com os docentes de sua unidade	119
<b>Gráfico 23</b> - Intensidade - O relacionamento com os discentes de sua Unidade	119
<b>Gráfico 24</b> - Frequência - O relacionamento com os discentes de sua Unidade	119
<b>Gráfico 25</b> - Intensidade - O relacionamento com os servidores técnicos administrativos de sua unidade	120
<b>Gráfico 26</b> - Frequência - O relacionamento com os servidores técnicos administrativos de sua unidade	120
<b>Gráfico 27</b> - Intensidade - O relacionamento com os funcionários terceirizados de sua unidade	120
<b>Gráfico 28</b> - Frequência - O relacionamento com os funcionários terceirizados de sua unidade	120
<b>Gráfico 29</b> - Intensidade - O relacionamento com a administração central da UFBA	121
<b>Gráfico 30</b> - Frequência - O relacionamento com a administração central da UFBA	121
<b>Gráfico 31</b> - Intensidade - O excesso de burocracia	123
<b>Gráfico 32</b> - Frequência - O excesso de burocracia	123
<b>Gráfico 33</b> - Intensidade - O excesso de normas	123
<b>Gráfico 34</b> - Frequência - O excesso de normas	123
<b>Gráfico 35</b> - Intensidade - O processo de tomada de decisão	124
<b>Gráfico 36</b> - Frequência - O processo de tomada de decisão	124
<b>Gráfico 37</b> - Intensidade - A falta de recurso financeiro e material	127
<b>Gráfico 38</b> - Frequência - A falta de recurso financeiro e material	127
<b>Gráfico 39</b> - Intensidade - A falta de pessoal	128
<b>Gráfico 40</b> - Frequência - A falta de pessoal	128

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>15</b>
<b>1.1</b>	<b>Percurso metodológico</b>	<b>18</b>
<b>2</b>	<b>A FORMAÇÃO E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL NO BRASIL</b>	<b>22</b>
<b>2.1</b>	<b>REUNI: o projeto e as características</b>	<b>38</b>
<b>3</b>	<b>A GESTÃO UNIVERSITÁRIA E OS SEUS DESAFIOS</b>	<b>49</b>
<b>3.1</b>	<b>Os desafios vivenciados na direção das unidades universitárias das IFES</b>	<b>65</b>
3.1.1	Dimensão Motivacional	66
3.1.2	Dimensão técnica/competência	70
3.1.3	Dimensão Relacional	74
3.1.4	Dimensão Burocrática	86
3.1.5	Dimensão Econômica	100
<b>4</b>	<b>OS DESAFIOS DOS DIRETORES DE UNIDADES UNIVERSITÁRIAS: O CASO DA UFBA</b>	<b>103</b>
<b>4.1</b>	<b>A Universidade Federal da Bahia</b>	<b>103</b>
<b>4.2</b>	<b>Desafios enfrentados pelos diretores das unidades universitárias da UFBA</b>	<b>107</b>
4.2.1	Perfil dos Diretores Pesquisados	107
4.2.2	Desafios Motivacionais	109
4.2.3	Desafios Técnicos/ Competências	114
4.2.4	Desafios Relacionais	118
4.2.5	Desafios Burocráticos	123
4.2.6	Desafios Econômicos	126
4.2.7	Como superar os desafios?	131
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO</b>	<b>134</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>137</b>
	<b>APÊNDICE A</b>	<b>146</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação discute os desafios da gestão universitária a partir da percepção e vivências dos diretores das Unidades Universitárias da UFBA. Para isso, buscou-se compreender a frequência e a intensidade dos desafios vivenciados pelos gestores inquiridos, assim como o entendimento do conceito de gestão universitária construído com base nas experiências deles.

Para além da curiosidade, enquanto estudante e pesquisadora, sobre gestão das organizações, a construção de um trabalho sobre esse tema é motivada, inicialmente, pela atuação profissional na gestão do Hospital Universitário Reitor Edgar Santos (UFBA) e da Escola de Administração (UFBA), uma vez que essas experiências permitiram a observação dos desafios de diferentes naturezas que compõem a rotina dos gestores.

Junta-se aos motivos, o desejo de construir uma carreira acadêmica – somada às atividades de ensino, pesquisa e extensão – atuando na gestão, sobretudo, de Universidades Públicas. Logo, elaborar um estudo sobre determinado assunto é justificada pela colaboração deste para o desenvolvimento da percepção sobre a complexidade da gestão em Universidades Federais.

O fato de a pesquisa ser realizada com os diretores das Unidades Universitárias permite que essa construção seja composta pela visão micro e macro organizacional, visto que eles atuam tanto na gestão de base – junto aos coordenadores de curso e chefes de departamento – quanto na composição de conselhos e comissões superiores da gestão como no caso da UFBA, o Conselho Universitário (CONSUNI).

Outra justificativa que torna esse trabalho viável e interessante está relacionada às inconsistências das poucas pesquisas na área de gestão elaboradas com objetivos similares. Na UFBA, até então, há apenas uma pesquisa, publicada em 2015, que aponta os desafios vivenciados pelos diretores das Unidades Universitárias e, ao final do trabalho, os autores Janissek, Peixoto e Bastos (2015) recomendam a elaboração de uma nova pesquisa com mais aprofundamento para compreender pontos de maior complexidade que eles não conseguiram alcançar.

Para selecionar o referencial teórico utilizado nesta pesquisa, foram realizadas buscas nas principais plataformas de pesquisa científica (Spell, Anpad, CAPES e Google scholar) e, também, na plataforma do “*Colóquio Internacional de Gestão Universitária*”. Essas buscas realizaram-se a partir de palavras-chave como “gestão universitária”, “desafios da gestão universitária”, “direção de Unidades Universitárias” e “gestão de universidades públicas”.

Definir a gestão de uma instituição complexa como a Universidade é uma tarefa composta por etapas que permitem conhecer as suas características formadas, no caso das Universidades Federais. Adiciona-se as nuances da gestão pública e o efeito de tal regime administrativo na gestão e nos resultados delas.

Neste trabalho, escolheu-se iniciar a observação do objeto a partir dos principais eventos que a constituíram ao longo do tempo. A linha temporal dos fatos que moldaram a Universidade no Brasil tem início nas escolas jesuítas que ministravam estudos superiores em artes e filosofia, mas foi a chegada da coroa portuguesa (1808) que viabilizou a formalização de instituições de ensino superior no país para atender as demandas do poder público e da sociedade. (LEAL, 1994)

Conforme Fávero (2006) e Cunha (2000) explicam, depois da independência, o movimento positivista ganhou força e, como resultado, entendeu-se que não caberia ao Estado intervir na organização da educação, distanciando a possibilidade da formação de uma Universidade Pública. Por isso, no lugar de Universidades, o ensino superior brasileiro foi organizado em um sistema de Cátedras independentes. Esse sistema era representado na figura de um professor responsável por ensinar e formar os estudantes com recursos próprios e permaneceu assim até 1813, quando aconteceu a união das cátedras independentes para formar as primeiras academias.

Cunha (2000) e Fávero (2006) destacam que o fato de receber influência do modelo de ensino francês – baseado na separação entre ensino e pesquisa – e da Reforma da Universidade de Coimbra – sob influência e repressão científica da Igreja Católica – cooperou para as atividades de pesquisa não fazerem parte dos objetivos das academias brasileiras naquele momento.

A partir de 1890, ações de Reforma começam a marcar linha histórica da Universidade tendo como ponto em comum, sobretudo, o fato de direcionar a abrangência do acesso ao ensino superior no Brasil. Assim, a Reforma Epitácio Pessoa (Decreto Nº 3.890/1901) e a Reforma Universitária de 1968 (Leis 5.540; 5.539) são marcadas pelo movimento de expansão do acesso ao ensino superior, já o movimento de contensão pode ser percebido nas seguintes ações: Reforma Rivadária Correa (Decreto Nº 8.659/1911), Reforma Carlos Maximiliano (Decreto Nº 11.530/1915), Reforma Rocha Vaz (Decreto Nº 16.782/1925), Reforma Francisco Campos (Decreto Nº 18.890/1931).

Dentre todas as Reformas acima, foi a ocorrida em 1968 que alcançou maiores mudanças e avanços no quesito estrutural, alterando, inclusive, a organização do regime de cátedras para a departamentalização. As mudanças no Sistema Universitário foram acontecendo

aos poucos, e nenhuma das Reformas ocorridas antes de 1968 engendraram grandes revoluções estruturais nas Universidades Federais. (CUNHA, 2000; LEAL, 1994)

Já um pouco mais tarde, em 2007, o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais surge, como o próprio nome revela, na intenção de expandir o acesso ao ensino superior e tornar mais eficiente a utilização dos recursos públicos. Em termos de estrutura organizacional, não houve mudanças significativas nas Universidades Federais, porém, o cenário interno mudou, sobretudo, em relação ao perfil do público atendido, à superutilização das instalações físicas, de pessoal e dos recursos materiais existentes por conta da insuficiência de novos investimentos. (DUBET, 2015; TONEGUTTI, MARTINEZ, 2007)

No Brasil, há uma diversidade de Instituições de Ensino Superior organizadas, quanto a sua natureza jurídica, em instituições públicas e privadas. As instituições públicas podem ser de responsabilidade Federal, Estadual ou Municipal, porém, fica a cargo do Governo Federal ser o principal responsável em garantir o funcionamento do ensino superior público. No geral, a complexidade da Universidade é caracterizada pela sua responsabilidade na formação social e cultural, além de acompanhar e fazer parte da modernização dos processos científicos e tecnológicos.

No caso das Universidades Públicas, ainda se soma o fator da gestão pública, com todas as suas regras, normas, processos e trâmites burocráticos na formalização e distribuição do poder. Esse é, justamente, um dos principais desafios vivenciados no desempenho da organização universitária pública: acompanhar os avanços da modernidade e, ao mesmo tempo, funcionar em estruturas organizacionais burocráticas que buscam padronizar os vários processos de desenvolvimento intelectual que, por sua vez, mudam constantemente.

Sendo assim, para estudar a Universidade Pública, conforme explicam Pinto, Santos e Leal (2017), é necessário considerar essa complexidade como fundamento epistemológico do processo. Essa complexidade também pode ser percebida na diversidade dos modelos de gestão que integram as Universidades Federais, fazendo com que princípios diferentes sejam praticados na mesma organização, como o modelo colegiado (marcado pela descentralização do poder) e o burocrático (caracterizado pela centralização do poder).

Majoritariamente, quem lida com essa complexa realidade são os docentes ocupando cargos de gestor como Reitor, Pró-reitor, Diretor, Chefe de departamento etc. Conforme Trigueiro (1999) explica, é no exercício dessas funções que se materializam os aspectos de formalização, centralização e complexidade da estrutura organizacional universitária.

Dentre todas as figuras de gestores universitários, destacamos o diretor de unidade, por ele transitar nas diversas instâncias acadêmicas e vivenciar desafios internos e externos à

sua unidade universitária, podendo contribuir para a percepção e construção do conceito de gestão universitária na UFBA. Em síntese, na literatura, os desafios enfrentados por esses gestores são elencados nas seguintes dimensões: i) motivacional; ii) técnica; iii) relacional; iv) burocrática; v) econômica.

### **1.1 Percurso metodológico**

Assim, com base nas intenções e justificativas supracitadas, o trabalho pretende responder ao seguinte problema de pesquisa: Quais são os desafios associados à gestão universitária percebidos pelos dirigentes de unidades acadêmicas da Universidade Federal da Bahia? Os dois pressupostos formulados para responder esse problema e direcionar a pesquisa foram: i) Para compreender a gestão universitária em instituições públicas é preciso conhecer o processo de formação das Universidades Públicas no Brasil; ii) Para compreender a gestão universitária na UFBA é preciso conhecer os desafios e as atividades dos gestores.

Para conseguir verificar as respostas do problema, foi estipulado o seguinte objetivo geral: Compreender os desafios da gestão universitária – por vias indutivas e dedutivas – a partir dos desafios e experiências vivenciados pelos diretores das Unidades Universitárias da UFBA. Nesse processo metodológico, conforme explicam Quivy e Campenhoudt (2005, p. 122-123), a dedução permite elaborar conceitos de forma sistemática – a partir dos paradigmas – identificando as dimensões, categorias e indicadores que os compõem.

Já a indução é compreendida pelos autores a partir de uma construção empírica de conceitos através da observação e exploração (direta ou por terceiros) do objeto pesquisado. Assim, para operacionalizar esse processo, foram estipulados os seguintes objetivos específicos: 1) Compreender o processo de formação da Universidade Federal no Brasil; 2) Compreender as características fundamentais e a gestão das Universidades Federais; 3) Mapear e analisar os desafios vivenciados pelos diretores de unidades universitárias da UFBA.

A natureza exploratória deste trabalho se dá ao fato de existirem poucos estudos na área de gestão que mapeiem os desafios vivenciados pelos diretores na gestão das Unidades Universitárias da UFBA. Ou seja, o objeto ainda é passível de estudos, sobretudo, porque os principais trabalhos encontrados durante a pesquisa do referencial teórico que discutem temas similares com profundidade são desenvolvidos no campo da psicologia.

As abordagens qualitativas e quantitativas foram combinadas durante a análise desse estudo porque permitem ao pesquisador o emprego de mais criatividade na criação dos processos de pesquisa por ambas serem complementares na compreensão do comportamento

do público pesquisado. (GIL, 2002; QUIVY; CAMPENHOUDT, 2005; MARTINS; THEÓPHILO, 2007). O processo de construção da pesquisa pode ser observado na figura do fluxograma a seguir:

**Figura 1** - Fluxograma do Processo de Construção Pesquisa



Fonte: Autoria própria.

A pesquisa é composta por duas fases que visam cumprir os objetivos específicos e objetivo geral do trabalho. A primeira fase busca, com base na literatura, compreender a Universidade Federal em relação à sua formação, institucionalização, estrutura organizacional e gestão, esses aspectos são apresentados nos capítulos II e III; na segunda fase, busca-se – através da pesquisa de campo – mapear os desafios da gestão universitária na UFBA, com foco no exercício da função dos diretores das suas Unidades Universitárias, como pode ser visto no capítulo IV.

Pelo fato de ser um estudo exploratório, entendeu-se que a estratégia para a análise dos dados mais adequada seria a estatística descritiva (medindo e comparando intensidade e frequência) e a análise de conteúdo, no caso das questões abertas. Ambas as estratégias são significativamente suficientes para alcançar o objetivo de pesquisa e para a compreensão dos

leitores deste trabalho. (MARTINS, THEÓPHILO, 2007; OLIVEIRA, 1999)

O instrumento de coleta de dados (Questionário) foi enviado para os 33 diretores das Unidades Universitárias da UFBA, no entanto foi respondido parcialmente por 8 e completamente por 20, totalizando 28 respondentes. Ele foi construído com base na literatura apresentada no capítulo III, onde foi possível compreender que os desafios vivenciados pelos gestores universitários em Universidades Públicas estão agrupados nas seguintes dimensões: i) motivacional; ii) técnica; iii) relacional; iv) burocrática; v) econômica.

A dimensão motivacional foi avaliada a partir dos fatores: baixa compensação financeira e falta de reconhecimento e excesso de trabalho. Já a dimensão técnica é composta por: falta de capacitação e limitações pessoais. A dimensão relacional é formada pelos seguintes fatores: desafios no relacionamento com os gestores, docentes, discentes, servidores técnicos administrativos, funcionários terceirizados. A quarta dimensão, a burocrática, é composta pelos fatores: excesso de normas, complexidade do processo decisório e da estrutura organizacional. A última dimensão, a econômica, é formada pela falta de recursos financeiros, materiais e de pessoal.

O Instrumento de coleta dos dados é um questionário dividido em quatro partes: Bloco I - Perfil dos Diretores das Unidades Universitárias da UFBA; Bloco II - Desafios vivenciados na gestão das Unidades Universitárias da UFBA - Questões abertas; Blocos III: - Intensidade dos Desafios na Rotina do Gestor; Bloco III - Frequência dos Desafios na Rotina do Gestor. No Bloco I - Perfil dos Diretores das Unidades Universitárias da UFBA - foram analisados dados nominais a partir dos percentuais das respostas em cada categoria, cruzando alguns dados para estabelecer o perfil dos gestores participantes e identificando os padrões de cada grupo.

Os dados questionados que compõem o perfil (bloco I) são: gênero, idade, titulação, anos de experiência em gestão e no cargo de diretor (dentro e fora da UFBA), área do conhecimento da Unidade Universitária e autoavaliação sobre o desempenho nas atividades de gestão, ensino, pesquisa e extensão. No Bloco II – foram elaboradas questões abertas com a finalidade compreender os desafios e concepções dos diretores em relação à sua vivência enquanto gestor universitário.

Já nos Blocos III - Intensidade dos Desafios na Rotina do Gestor e IV - Frequência dos Desafios na Rotina do Gestor, as questões formuladas em Escala Likert, foram analisadas a moda (qual a resposta escolhida com maior frequência) e a distribuição da frequência comparando os percentuais das respostas através dos gráficos de barra apresentados no próximo capítulo. (MARTINS, THEÓPHILO, 2007; OLIVEIRA, 1999)

Para a análise, os dados de natureza qualitativa foram categorizados através da análise

de conteúdo, agrupando as respostas similares através do *software Survey Monkey* com procedimentos que descrevem, organizam e sintetizam o conteúdo coletado em campo, transformando-o em dados qualitativos e quantitativos interpretados à luz do referencial teórico selecionado. Já os dados de natureza quantitativa foram analisados a partir de estatísticas descritivas, avaliando a frequência e a intensidade dos desafios na rotina dos gestores.

Desta forma, a decisão de utilizar esse método de análise na pesquisa é justificada pela dimensão da compreensão que ele possibilita ter sobre o objeto pesquisado, podendo comparar os dados qualitativos com as estatísticas e desenvolver análises focadas na compreensão dos dados coletados, levando em consideração as peculiaridades da organização estudada. (BARDIN, 2006; MARTINS, THEÓPHILO, 2007; OLIVEIRA, 1999)

Estruturalmente esta dissertação está organizada em cinco capítulos: I - Introdução: composta por uma síntese dos principais pontos discutidos em cada capítulo, pela exposição dos principais elementos e do percurso metodológico da pesquisa; II - Formação e Institucionalização das Universidades Federais no Brasil: busca compreender os principais eventos que possibilitaram a formação das Universidades Federais no Brasil; III - Gestão Universitária: nesse capítulo, buscou-se compreender a estrutura organizacional, os modelos de gestão e os desafios vivenciados na gestão universitária em IES públicas; IV - Análise de Resultados: é o capítulo onde são organizados, descritos e avaliados os dados coletados em campo junto ao referencial teórico; V - Conclusão: Nessa parte do trabalho serão apontadas as conclusões obtidas através do estudo em relação aos principais desafios enfrentados pelos diretores das Unidades Universitárias da UFBA.

## **2 A FORMAÇÃO E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL NO BRASIL**

O objetivo deste capítulo é analisar o contexto histórico e as características fundamentais das Universidades Federais no Brasil. Para isso, buscou-se estudar o percurso de formação e institucionalização do ensino superior brasileiro, dando ênfase às ações que instituíram o Sistema Universitário no País e aos principais eventos que planejaram e organizaram as suas Universidades Federais. Depois, serão apresentados os aspectos mais relevantes do Plano de Reestruturação e Expansão do Ensino Superior (REUNI) que foi inspirado no projeto da “Universidade Nova”, idealizado pelo Professor Dr. Naomar Almeida Filho.

Carreta (1999), Fávero (2006) e Leal (1994) explicam que desde antes da independência do Brasil, a criação do sistema de uma Universidade no País foi motivo de reivindicações dos colonos e dos Jesuítas que desejavam formalizar o ensino superior no país. Barreto e Filgueiras (2007) e Cunha (2000) complementam que mesmo o currículo dos colégios jesuítas tendo sido concebido nos moldes do ensino superior europeu, durante um longo período, foi negada ao Brasil a formalização de uma Universidade por conta de preconceitos, racismos e, provavelmente, para a manutenção da submissão à coroa portuguesa. Nesse período, os colégios ofereciam formação da alfabetização ao ensino médio e alguns poucos ofereciam os estudos superiores em artes, com três anos de duração, e em teologia, que durava quatro anos.

Entre os anos de 1808 e 1810, quando a Família Real veio para o Brasil, D. João VI instituiu a Escola Anatômica, Cirúrgica e Médica e a Academia Real Militar da Corte instaladas em Salvador e no Rio de Janeiro. Conforme escrito por Leal (1994), por conta da transferência da corte de Portugal para o Brasil houve uma demanda de profissionais para atender ao poder público e às atividades liberais.

Segundo Fávero (2006), depois da independência, o movimento positivista ganhou força e com o passar do tempo, entendeu-se que o chamado “livre ensino” não conceberia a intervenção do Estado, ainda que para organizá-lo. De acordo com os autores, desde esse período, a criação de um projeto de Universidade Pública era almejada, mas também motivo de discordância ideológica justamente por conta dessa intervenção e regulação estatal em uma instituição pública de ensino superior. Assim, em vez de criar Universidades, D. João VI criou o sistema de ensino superior com base em Cátedras independentes. (CUNHA, 2000; FÁVERO, 2006; LEAL, 1994)

As Cátedras, como explica Cunha (2000):

[...] eram unidades de ensino de extrema simplicidade, consistindo num professor que com seus próprios meios ensinava seus alunos em locais improvisados. Foram as escolas, as academias e as faculdades, surgidas mais tarde, a partir das cátedras isoladas, as unidades de ensino superior que possuíam uma direção especializada, programas sistematizados e organizados conforme uma seriação preestabelecida, funcionários não-docentes, meios de ensino e local próprios. (CUNHA, 2000, p. 154)

Em 1813, houve as junções das cátedras independentes para formar as academias de medicina da Bahia do Rio de Janeiro, já os cursos de engenharia eram geridos pela Academia Militar. Em foi criado em Olinda e São Paulo os cursos jurídicos, formando assim composição tradicional que por muitos anos caracterizou o sistema de ensino superior brasileiro: os cursos de Medicina, Engenharia e Direito. (CUNHA, 2000)

Cunha (2000) e Fávero (2006) destacam que nesse tempo não existia a tríade ensino/pesquisa e extensão. Portanto, em termos de pesquisas, não era este o objetivo final da Universidade Pública e a sua ocorrência era algo pontual, associado ao interesse dos profissionais educadores e quando ocorria tinha cunho aplicado, era voltada para a resolução de problemas.

Tal fato é explicado no fato do modelo do nível superior de ensino no país ter sofrido influência do modelo francês (napoleônico) que é baseado dicotomia entre a pesquisa científica e o ensino. De acordo com os autores acima, também houve a influência da Reforma da Universidade de Coimbra que, caracterizada pelo seu teor pragmático, tinha como objetivo livrar o ensino das interferências do conservadorismo e da Igreja Católica – os quais, na época, foram considerados responsáveis pelo atraso dos avanços industriais e científicos de Portugal comparados aos avanços do restante da Europa – e dar espaço para a valorização da formação profissional. Nesse período, o sistema de ensino superior no Brasil é resumido pela autora no trecho a seguir:

[...] o sistema de ensino superior se desenvolve lentamente, em compasso com as rasas transformações sociais e econômicas da sociedade brasileira. Tratava-se de um sistema voltado para o ensino, que assegurava um diploma profissional, o qual dava direito a ocupar posições privilegiadas no restrito mercado de trabalho existente e a assegurar prestígio social. (SAMPAIO, 1991, p. 3)

Foi no início da República, em 1890, que aconteceu a primeira Reforma do ensino superior com o objetivo de flexibilizar a admissão dos candidatos nas academias. Formalizada

através do Decreto nº 981, ela foi nomeada como a Reforma Benjamin Constant, conferiu o direito aos estudantes formados no Colégio Pedro II e, posteriormente, a todos formados nos colégios supervisionados pelo Governo Federal a admissão direta, sem prestar os exames preparatórios que até então eram exigidos. (CUNHA, 2000)

Com o crescimento populacional e econômico do País, Cunha (2000) explica que a necessidade de profissionais aumentava e, conseqüentemente, a necessidade de expandir o acesso ao ensino superior também. Essa demanda foi responsável pela Reforma Epitácio Pessoa (Decreto nº 3.890 – 01 de janeiro de 1901), ela teve como principal medida tornar o acesso ao ensino superior livre de exames, ou seja, todas as pessoas que concluíssem o ensino médio teriam o direito a cursar ao ensino superior<sup>1</sup>.

Em 1911, em busca de conter a expansão do ensino superior, foi, através do Decreto nº 8.659, formalizada a Reforma Rivadária Correa. As principais medidas adotadas, segundo Cunha (2000), foram: o retorno dos exames preparatórios, sem os privilégios dados aos formados no segundo grau do Pedro II e colégios com supervisão Federal; e conferência de autonomia didática, administrativa e econômica para as instituições de ensino superior, a última foi estimulada através da regulamentação da cobrança de taxas de matrícula, mensalidade, biblioteca e emissão de diplomas e pela liberação de fiscalização estatal para as autônomas.

Cunha (2000) chama atenção que esse movimento de retenção acontece, sobretudo, porque as críticas à qualidade da formação do ensino superior aumentavam e porque a formação superior deixou de ser um fator de diferenciação social das classes dominantes. Sendo assim, a partir dessa reforma, há a busca pela oficialização da formação superior para as classes dominantes.

Ainda na tentativa de conter a expansão do acesso ao ensino superior, em 1915, através do decreto nº 11.530, foi formalizada a Reforma Carlos Maximiliano que criou mais barreiras para excluir candidatos inabilitados do processo de admissão do ensino superior como, os estudantes formados em colégios privados que precisavam prestar um exame nos colégios federais para atestar a conclusão do segundo grau e poderem prestar o vestibular só depois de aprovados.

Em 1920, através do Decreto nº 14.343, aconteceu a institucionalização da Universidade do Rio de Janeiro, composta pelos cursos, antes isolados, de medicina, direito e

---

<sup>1</sup> Mesmo com o livre acesso ao ensino superior, é preciso compreender que quem tinha acesso e concluía o ensino médio até então também eram as classes sociais mais favorecidas, o que aconteceu de fato foi o alargamento da possibilidade dessa classe formar-se para atender a necessidade de profissionalização do país. (CUNHA, 2000)

engenharias (na Escola Politécnica) que já funcionavam desde o início do século XXI. O decreto era mais um instrumento de garantia de autonomia administrativa e didática à Universidade do Rio de Janeiro, porém, sem a formação de uma identidade institucional, o que houve foi apenas uma junção dessas escolas de formação profissional.

Segundo Sampaio (1991), estes três cursos representam a espinha dorsal do que seria o início do Sistema de Universitário no Brasil, porém na época citada o que houve foi apenas uma junção formal, porém, na prática, as então Unidades Universitárias seguiam funcionando de maneira independente. (BARRETO; FILGUEIRAS, 2007; FÁVERO, 2006; LEAL, 1994; SAMPAIO, 1991)

Em 1925, através do Decreto nº 16.782, com o objetivo de intensificar e dar continuidade ao processo de contenção da expansão do ensino superior, foi formalizada a Reforma Rocha Vaz mais uma ação instituída. As principais ações dessa Reforma para intensificar a seletividade e nível de concorrência foram: a reformulação do exame de admissão – titulado como vestibular – tornando-o ainda mais rigoroso; a limitação de vagas, permitindo o acesso não somente pela aprovação no exame, mas através da ordem de classificação. (CUNHA, 2000)

Nesse mesmo sentido de conter a expansão do ensino superior, em 1928, foi promulgado o Decreto nº 5616, que regula a instalação de Universidades no Brasil. Segundo Cunha (2000), ele ressalta novamente a autonomia administrativa, econômica e didática das Universidades, a oferta de vagas passa a ser regulada pelo Estado. E, além disso, é definido que para uma Instituição de Ensino Superior ser reconhecida com Universidade precisaria ter recursos econômicos suficientes para a manutenção das atividades e, na sua composição, conter pelo menos três faculdades com quinze anos de funcionamento ininterruptos.

Até conceber uma configuração de unidade institucional em 1968, o sistema de educação superior passou por seis reformas. Leal (1994, p. 114-115) compreende que “essas reformas compõem um ciclo, onde observa-se avanços e retrocessos, influenciando decisivamente a estrutura atual das Universidades brasileiras”. Em resumo, as duas primeiras reformas (1890–1910) são marcadas pelo movimento de expansão do ensino superior; a terceira, quarta e quinta (1911–1930) buscaram conter a expansão. Mas, de acordo com Cunha (2000) e Leal (1994) foram as duas últimas reformas que mais contribuíram para consolidar a Universidade enquanto instituição; por isso, na perspectiva desse estudo, elas são as que mais interessam.

A Reforma Francisco Campos ocorrida nos anos 1930 é apontada como “a primeira ação mais planejada do Governo Federal em relação ao ensino superior, visualizando uma

Universidade bem mais organizada e estruturada a partir de uma Escola ou Instituto de Educação ou Filosofia”. (LEAL, 1994, p. 126) Carreta (1999) explica que, de modo geral, essa Reforma avanço na organização do sistema de ensino brasileiro e na associação formal das dimensões ensino e pesquisa.

Cunha (2000) e Leal (1994) ressaltam que isso pode ser observado por meio dos seguintes decretos instituídos: i) Decreto nº 19.850/1930: criava o Ministério da Educação e Saúde Pública e o Conselho Nacional de Educação; ir) Decreto nº 19.851/1931, que determinava a elaboração do Estatuto das Universidades Brasileiras; III) Decreto nº 19.852/1931 que tratava da reorganização do ensino superior brasileiro e, em especial, da Universidade do Rio de Janeiro.

Segundo Fávero (2006) e Leal (1994), esses decretos conferiram melhor organização e formalização ao Sistema de Ensino Superior no Brasil e, conseqüentemente, às Universidades Federais. A partir dessa reforma, formaliza-se a finalidade do ensino universitário no Brasil, expresso no artigo I, do decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931:

Art. I. O ensino universitário tem como finalidade: elevar o nível da cultura geral; estipular a investigação científica em quaisquer domínios dos conhecimentos humanos; habilitar ao exercício de atividades que requerem preparo técnico e científico superior; Concorrer, enfim, pela educação do indivíduo e da coletividade pela harmonia de objetivos entre professores e estudantes e pelo aproveitamento de todas as atividades universitárias, para a grandeza da Nação e para o aperfeiçoamento da humanidade. (BRASIL, 1931)

Nesse momento, foram reconhecidos dois tipos de organizações de ensino superior: As Universidades e os Institutos Isolados. O Estatuto das Universidades Brasileiras definia os dois critérios para a consolidação de uma Universidade: possuir no mínimo três cursos (que poderiam ser entre os seguintes: Direito, Medicina, Engenharia, Educação, Ciências e Letras) e a obrigatoriedade de cobrança pelo curso mesmo em Universidades criadas pelo Estado.

Ou seja, os cursos superiores nas Universidades Federais continuavam não sendo gratuitos. Também no Estatuto foi estruturada a gestão das Universidades Brasileiras com base na Administração central: Reitoria, Conselho Universitário e Conselhos de Curadores. As Unidades (Escolas, Faculdades e Institutos), por sua vez, seguem a mesma estrutura-base com a Diretoria, Congregação e Conselho Departamental. (CUNHA, 2000; FÁVERO, 2006; LEAL, 1994)

Segundo Fávero (2006), é a partir desses esforços que há a percepção da formalização da estrutura organizacional do sistema de ensino superior público. O modelo desenvolvido foi

resultado da tentativa de contemplar os interesses de dois grupos divergentes<sup>2</sup>: os que defendiam e os que criticavam o modelo anterior (inspirado no modelo napoleônico). Já Leal (1994, p. 128) corrobora com essa ideia e acrescenta que modelo institucional criado “preservava boa parte da autonomia das antigas escolas, mas as integrava numa unidade maior, podendo ser considerada um modelo híbrido de Universidade fruto de um compromisso entre concepções antagônicas”.

Tanto Fávero (2006) quanto Leal (1994) escrevem que a Reforma Francisco Campos teve como objetivo a formalização de institucionalização da Universidade enquanto organização, mas não tornou real a operacionalização da sua integração. Isso pode ser observado nos artigos oito e nove do Estatuto que conferem a cada unidade acadêmica autonomia individual. Como resultado, na prática, existiam várias unidades acadêmicas desarticuladas que se reportavam ao mesmo órgão superior.

Segundo Leal (1994), a descentralização interna impediu a organicidade estrutural das Universidades públicas e gerou uma dependência direta de cada uma em relação ao Ministério da Educação. Já Barreto e Figueiras (2007) completam essa análise quando escrevem que esse isolamento entre as Escolas, Institutos e Faculdades era uma das fragilidades da Universidade Federal.

Então, apesar de estar vinculado ao Estado, foi nesse período, segundo Fávero (2006) e Marback Neto (2002), que o modelo universitário brasileiro vivenciou uma transformação inspirada no modelo da Universidade alemã que é baseada no binômio ensino-pesquisa e tem a liberdade acadêmica como um dos valores mais respeitados nas instituições de ensino. A Universidade de São Paulo (USP), sobretudo, passou a ser uma Universidade diferente das demais, pois investia em pesquisas, além de ofertar cursos em todas as áreas do conhecimento.

Outro fato importante de ser ressaltado é que, apesar de a Constituição de 1946 já afirmar que competia à União determinar a legislação sobre as diretrizes e bases da educação, só dois anos depois, em 1948, foi encaminhado ao Congresso um projeto de lei que, por sua vez, foi aprovado somente quatorze anos mais tarde, precisamente em 20 de dezembro de 1961. (FÁVERO, 2006; MARBACK NETO, 2002)

Para Leal (1994), a criação desse instrumento legal, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), foi mais uma oportunidade perdida de conferir coesão à Instituição

---

2 De acordo com Fávero (2006), os dois grupos dividiam-se em: os que defendiam o “ensino livre” sob a perspectiva da não intervenção do Estado nas Instituições de ensino – nem mesmo para reorganizá-las, prezando pela total liberdade acadêmica, e pelos que concebiam e buscavam a institucionalização de um ensino superior público organizado e regulamentado pelo Estado.

Universitária, pois não alterava a sua lógica de funcionamento; na realidade, só alterou de três para cinco a quantidade de cursos exigidos para a sua constituição. O autor afirma que o aspecto em que a LDB avançou em relação ao quadro vigente na época foi delegar a competência de fixar o currículo mínimo dos cursos superiores e avaliar as Instituições de Ensino Superior ao Conselho Federal de Educação.

A próxima Reforma do Sistema de Ensino Superior aconteceu em 1968, durante o Regime militar, mas anos antes um movimento em prol de uma reforma do ensino superior ganhava força no meio acadêmico, sobretudo, no movimento estudantil. (CUNHA, 2000) Essa Reforma, de acordo com Cunha (2000), tinha dois objetivos principais: A retomada da expansão do ensino superior e a redução dos custos médios por estudante.

O mesmo autor explica que, apesar das críticas<sup>3</sup> lançadas por diversos autores sobre as violências causadas no período da ditadura militar, a Reforma Universitária de 1968 foi a responsável pela operacionalização da institucionalização do Sistema Universitário do Brasil<sup>4</sup> que – como explicado anteriormente – constituía-se de uma junção simbólica e formal de cursos que, na prática, continuavam funcionando de maneira isolada e independente. Então, Cunha (1998; 2000) e Leal (1994) entendem a Reforma de 1968 como o marco legal que concretiza a ideia da Universidade funcionando como uma unidade composta por partes codependentes.

Em resumo, as principais medidas<sup>5</sup> adotadas foram: extinção das cátedras; estruturação da carreira docente baseada em habilidades e produtividade, tempo de carreira e prova de títulos; aumento do número de vagas e de cursos na graduação; exigência de que as universidades garantissem a universalidade de campo, oferecendo pelo menos quatro cursos de graduação nas áreas fundamentais (Ciências exatas e naturais; Ciências Humanas e Letras); restrição da autonomia didática, financeira e administrativa; a gestão geral é assumida por interventores ligados ao Regime Militar; aumento do investimento em pesquisa e pós-graduação; implementação de

---

3 Cunha (1998) comenta que as críticas sobre o período que aconteceu a Reforma de 1968 se justificam mais pelo momento político do País do que efetivamente pelas transformações no Sistema Universitário, sobretudo, nas Universidades Públicas.

4 Como foi explicado, a institucionalização das Universidades aconteceu anteriormente, mas de uma forma simbólica e legal. Até esse momento, o que aconteceu na prática foi que institutos e faculdades isolados se reuniam para constituir Universidades, no entanto continuavam funcionando de maneira isolada, não havia interdependência, unidade e coexistência entre elas de fato. A reforma de 1968 operacionaliza ou torna real a existência de um sistema universitário e de instituições universitárias, inclusive através da departamentalização que organiza as áreas do conhecimento e faz com que professores de um departamento ministrem aulas de um componente curricular para diversos cursos de áreas do conhecimento e de cursos diferentes exigindo, por exemplo um planejamento interativo e unificado entre as unidades universitárias. Mudanças como essa obrigaram as unidades universitárias relacionarem-se. (CHAUÍ, 2001; CUNHA, 1998; FÁVERO, 2006)

5 As medidas citadas serão explicadas ao longo do texto.

medidas para a redução de custos por estudante matriculado: departamentalização, divisão dos cursos de graduação e matrícula por disciplina; extinção da duplicidade de funções.

Segundo Chauí (2001), nesse período, a Universidade Federal foi reformada estruturalmente e, ao invés de ter como finalidade apenas formar uma elite intelectual, teve o número de vagas e de cursos expandido com o objetivo de formar também mão de obra qualificada para o trabalho por meio dos cursos de graduação. De acordo com a autora, essa expansão das vagas na graduação foi, sobretudo, a tentativa de atender a demanda da classe média – que crescia e apoiava o Regime Militar – pelo acesso ao ensino superior, demanda provocada pelo aumento do número de pessoas concluindo o ensino médio.

Ainda de acordo com Chauí (2001), mudar a essência<sup>6</sup> da Universidade foi o principal aspecto da reforma do ensino superior que gerou a crise do sistema universitário porque houve a inversão da sua finalidade e sentido. Em vez de formar uma classe de pensadores críticos e líderes capacitados, passou a ter de “[...] adestrar mão-de-obra dócil para um mercado sempre incerto. E ela própria ainda não se sente bem treinada para isto”. (CHAUÍ, 2001, p. 46)

As mudanças supracitadas foram instituídas e amparadas nas Leis 5.539 e 5.540 (1968) e numa série de outros instrumentos legais, como: o Ato Institucional nº 5 (1968) e do Decreto nº 477 (1968) e, além disso, foram pensadas através do plano Atcon (1966) e do Relatório Meira Mattos (1968). (CUNHA, 2000; FÁVERO, 2006) Dentre esses instrumentos legais, Cunha (2000) destaca a Lei 5.540/68 criticando que apesar de ela legitimar a Universidade como:

[...] a forma de organização por excelência do ensino superior, restando à instituição isolada o status de excepcional e transitória. No entanto, as afinidades políticas eletivas entre os governos militares e os dirigentes de instituições privadas do ensino superior fizeram com que o Conselho Federal de Educação assumisse uma feição crescentemente privatista. Assim, no momento em que a reforma do ensino superior proclamava sua preferência pela universidade como forma própria de organização do ensino superior, o Conselho Federal de Educação (CFE) já se empenhava em propiciar a aceleração do crescimento dos estabelecimentos privados, a grande maioria isolados, contrariando a lei recentemente promulgada. (CUNHA, 2000, p. 180)

---

6 Antes a Universidade era dedicada a formar uma “elite” de intelectuais que estavam preparando-se para assumir cargos e funções de liderança e posições de prestígio no País – obviamente não eram as pessoas pobres que a frequentavam. Então a sua essência era essa: formar (poucos) intelectuais, segundo Chauí (2001) uma “elite intelectual”. Quando a Reforma de 1968 é instituída, expande as vagas para possibilitar o acesso da classe média – muda a essência consiste nessa transição da formação da elite intelectual para a preparação de mão de obra qualificada. É como se deixasse de produzir um produto/serviço quase personalizado para um produto/serviço de massa. (CHAUÍ, 2001; CUNHA, 2000)

Segundo Cunha (2000) e Fávero (2006), a Reforma Universitária de 1968 foi estruturada, sobretudo, com base nas recomendações de dois documentos: O Plano Atcon (1966) e o Relatório Meira Mattos (1968). Segundo Fávero (2006), o plano Atcon (1966) foi elaborado por Rudolph Atcon, um consultor norte americano convidado pela Diretoria do Ensino Superior do Ministério da Educação; de acordo com a autora, o plano recomendava “[...] a implantação de nova estrutura administrativa universitária baseada num modelo cujos princípios básicos deveriam ser o rendimento e a eficiência”. (FÁVERO, 2006, p. 30)

O Plano tratava a educação de forma quantitativa visando o máximo aproveitamento dos recursos. Para tanto, foi pensado um modelo universitário baseado no modelo administrativo de corporações privadas, no qual a direção fosse assumida por executivos que desenvolveriam a gestão de forma gerencial totalmente desvinculada da comunidade universitária. (CHAUÍ, 2001; CUNHA, 2000; FÁVERO, 2006; LEAL, 1994)

Cunha (2000) explica que o fato de os Reitores serem substituídos por interventores foi uma ação inspirada nessa recomendação do plano. De acordo com Fávero (2006) e, também, atestado por Cunha (2000), o projeto redigido pelo Ministério da Educação em 1966, titulado “Rumo à Reformulação Estrutural da Universidade Brasileira”, incorporou algumas das sugestões contidas no plano Atcon (1966), como a primeira autora citada descreve:

[...] defesa dos princípios de autonomia e autoridade; dimensão técnica e administrativa do processo de reestruturação do ensino superior; ênfase nos princípios de eficiência e produtividade; necessidade de reformulação do regime de trabalho docente; criação de centro de estudos básicos. (FÁVERO, 2006, p. 31)

Uma construção importante trazida por Cunha (2000) é a questão da autonomia universitária e da democratização dos espaços de poder. Ele chama atenção ao fato de que a Reforma do ensino superior de 1968 Militar foi composta por muitas contradições, por exemplo, ela conferiu formalmente o início da democratização na gestão das Unidades Universitárias e na carreira docente, mas também formalizou o controle do Estado sob a gestão geral das Universidades. Além disso, de acordo com os autores, apesar de conferir essa autonomia formal, os arranjos políticos e informais eram construídos para que, na prática, essa autonomia não fosse vivenciada e os estudantes e professores sofressem repressões. (CUNHA, 2000)

Ainda de acordo com Sampaio (2001), esse período foi um momento paradoxal na história da Universidade brasileira porque o mesmo Regime militar que gerou uma nova estrutura universitária com o fortalecimento de valores acadêmicos – estruturando a carreira

docente e valorizando a pesquisa – e com a efetivação da democratização interna, inclusive, com a participação estudantil na gestão.

No entanto, também criava mecanismos paralelos para corromper o sistema democrático pelo fato de essas medidas dificultarem o controle político e ideológico. Em resumo, como explica Sampaio (1991):

Em função disso, montaram-se mecanismos paralelos não acadêmicos de controle político-ideológico que se constituíram como elemento corruptor e perturbador de todo o sistema, enfraquecendo os sistemas de mérito, que a estruturação da carreira deveria revigorar, destruindo a autonomia e fortalecendo os sistemas de cooptação e clientelismo. (SAMPAIO, 1991, p. 19)

Cunha (2000) entende ainda que outro ponto colocava em questão a autonomia da Universidade Federal: a sua dependência financeira do Governo Federal, haja vista que no início da década de 1960<sup>7</sup> as ações (que precederam a Reforma Universitária de 1968) para iniciar a expansão do acesso ao ensino superior foram: aumentar o número de Universidades Federais e fomentar a gratuidade dos cursos de graduação tornando-a dependente economicamente do Estado. Então, de acordo com o autor, a dependência financeira também era um fator condicionante para a aceitação das imposições e interferências do Governo Federal.

Sobre a estruturação da carreira docente, Cunha (2000) explica ser outra contradição porque mesmo a Reforma Universitária de 1968 descontinuando o sistema de Cátedras, convencionando um processo seletivo e estruturando a progressão de carreira docente com base em méritos, na dedicação ao trabalho e habilidades desenvolvidas, no entanto, o autor explica no seguinte trecho:

De um lado, professores e pesquisadores experientes foram compulsoriamente aposentados; docentes jovens foram impedidos de ingressar e/ou de progredir na carreira; reitores foram demitidos e, para o seu lugar, foram nomeados interventores; a autonomia administrativa e financeira, já tão reduzida, foi ainda mais restringida; o controle policial estendeu-se aos currículos, aos

---

7 De acordo com Cunha (2000), a política educacional desenvolvida durante o Estado Novo caracterizada pela dualidade de formar uma elite intelectual direcionada à continuidade dos estudos nas Universidades e uma outra parcela formada e direcionada à profissionalização de modo que não conseguissem acessar o nível de estudos superiores. O resultado dessa política foi o aumento do acesso ao ensino médio e aumento da demanda de acesso ao ensino superior. Para conseguir atender essa demanda, em 1960 o Governo Federal responde com três medidas: a) A criação de novas Instituições de Ensino Superior; b) A gratuidade dos cursos (mesmo com a legislação permitindo a cobrança); c) A federalização e transformação em Universidades algumas faculdades privadas e estaduais. Cunha (2000) explica que das três ações, “[...] processo de "federalização" foi responsável pelo aumento da oferta pública de ensino superior gratuito, assim como pela criação da maior parte das universidades federais hoje existentes”. (CUNHA, 2000, p. 171)

programas das disciplinas e até às bibliografias; as entidades estudantis foram severamente cerceadas, o que contribuiu para que centenas de jovens fossem atraídos para a luta armada [...] De outro lado, no entanto, uma aliança tácita entre docentes e pesquisadores experientes fez com que as agências de fomento ampliassem em muito os recursos destinados à pós-graduação; novos prédios foram construídos nos campi e laboratórios foram equipados; a profissão docente foi institucionalizada mediante o regime de tempo integral e de dedicação exclusiva; as instituições públicas de ensino superior ampliaram expressivamente o número de estudantes nelas matriculados. (CUNHA, 2000, p. 178-179)

Cunha (2000) explica que o apelo dessa dimensão administrava tecnicista da Reforma de 1968 tem uma óbvia inspiração taylorista e economicista, marcada pela busca da redução de custos por estudante matriculado. Para isso, foram desenvolvidas três ações: A departamentalização, a divisão dos cursos de graduação e a matrícula por disciplina (que serão explicados ao longo do texto).

De maneira estrutural, uma das mudanças das mais importantes implementadas para atingir os objetivos – aumentar a eficiência e a produtividade da Universidade – traçados a partir dos relatórios supracitados foi a departamentalização. Ela foi inspirada no projeto da Universidade de Brasília, que – originalmente – visava o processo democrático da gestão da Universidade, transferindo o poder de decisão para o corpo docente. (CHAUÍ, 2001; FÁVERO, 2006; LEAL, 1994)

Mas, de acordo com Chauí (2001), na sua implantação, a departamentalização traduziu-se em:

Reunir num mesmo departamento todas as disciplinas afins, de modo a oferecer cursos num mesmo espaço (uma única sala de aula), com o menor gasto material (desde o giz e o apagador até mesas e carteiras) e sem aumentar o número de professores (um mesmo professor devendo ministrar um mesmo curso para maior número de alunos). (CHAUÍ, 2001, p. 48)

Fávero (2006) lembra que, apesar da ênfase dada ao sistema departamental<sup>8</sup> como o pilar da Organização Universitária, a sua implementação encontrou resistência da comunidade acadêmica e, em alguns casos, foi mantida somente em caráter normativo. Já a cátedra, durante essa transição, mesmo sendo extinta legalmente, foi mantida através de arranjos informais, porém, com a sua autonomia reduzida. Em resumo, a autora entende que

---

8 O departamento não é mais uma exigência legal desde a Lei nº 9.394/ 96, § 2º “Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei”, no entanto continua presente nas Unidades Universitárias da Universidade Federal da Bahia.

A departamentalização encontra resistências desde o início da implantação da Reforma Universitária. Passadas mais de três décadas, observa-se ser o departamento, frequentemente, um espaço de alocação burocrático-administrativa de professores, tornando-se, em alguns casos, elemento limitador e até inibidor de um trabalho de produção de conhecimento coletivo. (FÁVERO, 2006, p. 18)

Por fim, de acordo com Cunha (2000), as Universidades brasileiras foram estruturadas com base em quatro modelos:

1) a agregação dos departamentos em alguns poucos centros; 2) a reunião dos departamentos em número maior de institutos, faculdades ou escolas; 3) a ligação dos departamentos diretamente à administração superior, sem instâncias intermediárias; e 4) a superposição de centros às faculdades, aos institutos e às escolas. (CUNHA, 2000, p. 182)

De acordo com Cunha (2000), Chauí (2001) e Fávero (2006), outra mudança foi a matrícula do curso por disciplinas e créditos, classificando as disciplinas em obrigatórias e optativas, sendo que as optativas de um curso eram obrigatórias para outros, levando o professor a ministrar o mesmo conteúdo para muitos estudantes de cursos diferentes, no mesmo espaço e tempo, com os mesmos recursos para economizar recursos humanos e materiais. Segundo o projeto, a finalidade era “aumentar a produtividade do corpo docente”. (CHAUÍ, 2001, p. 48)

Também foi instituído o curso básico, unificando os conhecimentos básicos dos cursos de áreas afins, justificado pela utilização da capacidade ociosa dos docentes dos cursos pouco demandados e pela alta demanda de outros cursos que exigiriam a contratação de novos docentes, então, evitando “prejuízos” ao Estado e contratação de novos professores. Ainda o curso básico tornava-se outra etapa de seleção, uma espécie de seleção interna tendo o efeito diferente do vestibular como explica Chauí (2001):

Enquanto o vestibular permite aumentar o número dos que ascendem à Universidade, controlando os riscos sociais da insatisfação (da classe média, pois em resposta do apoio da mesma ao golpe de 1964 as possibilidades e vagas nas Universidades foram aumentadas), o básico seleciona os estudantes segundo um critério que todos consideram perfeitamente justo, isto é, o do aproveitamento. (CHAUÍ, 2001, p. 49)

Para Chauí (2001), a unificação do vestibular por região e o ingresso por classificação, tendo como objetivo o preenchimento de vagas em cursos com baixa demanda, levava os alunos a escolherem esses cursos ou forçava-os a procurar as Instituições Particulares de Ensino

Superior. Fávero (2006) entende que esse modelo de vestibular unificado e classificatório cumpriu duas finalidades: “a racionalização no aproveitamento do número de vagas e admissão do ingresso não para determinado curso, mas para determinada área de conhecimento”. (FÁVERO, 2006, p. 18)

Diante de todas essas medidas, Chauí (2001, p. 49) conclui que “não há turmas, e sim conglomerados humanos que se desfazem ao final de cada semestre”. A autora entende que os cursos de licenciatura de curta duração foram outra medida implantada durante o período: visando suprir a demanda da classe média e aumentar a formação de professores e, conseqüentemente, a disponibilidade desta mão de obra, assim possibilitando a diminuição dos salários e dos direitos desta classe. (CHAUÍ, 2001)

A pós-graduação, por sua vez, foi mantida como a divisora de classes dentro da Universidade, sendo a graduação destinada à classe operária e a pós-graduação destinada a formar a elite do pensamento científico, assim, o acesso a esta era limitado à classe que tinha os maiores salários, as carreiras bem estruturadas e o prestígio social. “O pós-graduado, além de mais bem remunerado, lança o graduado na condição de diplomado degradado – um peão universitário”. (Idem, p. 50)

Tanto no trabalho de Chauí (2001) quanto no de Leal (1994), a massificação do ensino universitário público é entendida como o aumento das vagas sem o aumento proporcional da estrutura física e de força de trabalho, assim baixando o grau de qualidade dos cursos superiores que já sofriam o reflexo da baixa qualidade do ensino médio. Uma das principais críticas a este período é que a expansão do Sistema Universitário foi baseada majoritariamente em questões quantitativas e administrativas, não levando em conta a essência e a função da Universidade, e as especificidades dos cursos oferecidos. Tendo em vista tais fatos, Chauí (2001) conclui que:

[...]a ideia de massificação tem como pressuposto uma concepção elitista do saber. Com efeito, se a reforma pretendeu atender às demandas sociais por educação superior, abrindo as portas da Universidade, e se com a entrada das massas” na Universidade não houve crescimento proporcional da infraestrutura de atendimento (bibliotecas, laboratórios) nem corpo docente, é porque está implícita a ideia de que para a massa” qualquer saber é suficiente, não sendo necessário ampliar a Universidade de modo a fazer que o aumento da quantidade não implicasse diminuição de qualidade. (Chauí, 2001, p. 50)

Em termos da gestão, Chauí (2000) afirma que a Universidade Pública, assim como qualquer outra, pautava-se na relação economia de custos/maximização dos resultados., prestando sempre pela economia de recursos e maximização dos resultados. Por isso, de acordo com a autora, o corpo Universitário tornou-se mero executor das ordens vindas do alto escalão

que, por sua vez, aliados ao Estado e externos à realidade e essência das Universidades Públicas, garantiram a gestão da estrutura fragmentada, obedecendo “ao princípio da empresa capitalista moderna: separar para controlar”. (Idem, idem)

Enquanto o Plano Atcon (1966) tratava desses aspectos mais técnicos que validavam as ações ideológicas do Regime Militar, o Relatório Meira Mattos (1968) – elaborado por uma comissão especial no final de 1967 a partir do Decreto nº 62.024 e presidida pelo General Meira Mattos – de acordo com Fávero (2006), foi construído para lidar com a “subversão estudantil” e manifestações contrárias aos ideais do governo. As finalidades oficializadas para essa comissão foram:

- a) emitir pareceres conclusivos sobre reivindicações, teses e sugestões referentes às atividades estudantis; b) planejar e propor medidas que possibilitassem melhor aplicação das diretrizes governamentais no setor estudantil; c) supervisionar e coordenar a execução dessas diretrizes, mediante delegação do Ministro de Estado. (BRASIL, 1967, p. 13.147)

Segundo Chauí (2001), o documento centrava-se em questões sobre “disciplina e de autoridade”, “exigindo a recondução das escolas superiores ao regime de nova ordem administrativa e disciplinar”. (CHAUÍ, 2001, p. 47) Assim, de acordo com a autora, colocou-se em questão a autonomia universitária para que não houvesse a possibilidade de desenvolvimento de ideias diferentes da ordem política imposta, nem oposição à mesma. Para Chauí (2001), essas diretrizes eram justificadas através da utilização da educação como ferramenta de evolução tecnológica, econômica e social do país. (CHAUÍ, 2001)<sup>9</sup>

De acordo com Fávero (2006), do Relatório Meira Mattos (1968) foram absorvidas algumas recomendações para o Projeto de Reforma Universitária de 1968, como: “[...] fortalecimento do princípio de autoridade e disciplina nas instituições de ensino superior; ampliação de vagas; implantação do vestibular unificado; criação de cursos de curta duração e ênfase nos aspectos técnicos e administrativos”. (FÁVERO, 2006, p. 16)

---

9 A partir das leituras dos trabalhos de Chauí (2001), Fávero (2006), Leal (1994) e Sampaio (1991) é possível compreender que a massificação e as outras medidas tomadas na Reforma Universitária de 1968 são pautadas na economicidade e eficiência, sendo portanto criticadas porque esses fundamentos coadunam com princípios capitalistas e não levam em consideração as especificidades da natureza das Instituições de Ensino Superior, além de custar a liberdade e a autonomia universitária e justificar atos de censura e violência. Sampaio (1991) corrobora com Cunha (1998) quando entende que diante desse momento de alta repressão o posicionamento dos docentes e discentes de forte oposição ao Regime Militar faz com que eles não consigam analisar que os problemas da Universidade não começaram a existir no Regime Militar. Também, ainda hoje é possível identificar na estrutura organizacional das Universidades Federais a forte presença de traços adquiridos e moldados nesse período como a departamentalização, o distanciamento entre os polos de ensino e entre os professores de áreas diferentes.

A autora explica que a ideia de fortalecer princípios como autoridade e disciplina nas instituições de ensino era manifestação do desejo de instaurar artifícios para coação e censura. Para alcançar tal finalidade foi promulgado o Ato Institucional nº 5 (AI -5), em 13 de dezembro de 1968 e, também, através do Decreto 477, de 26 de fevereiro de 1969, que definiam a adoção de punições para desvios disciplinares cometidos por estudantes, professores e funcionários de Instituições de Ensino Públicas e Privadas. (FÁVERO, 2006)

Conforme Cunha (2000) e Canavez e Donadeli (2016) explica, foi nessa década (1960) que as Universidades Federais passaram a ser gratuitas como parte da estratégia de expansão do acesso ao ensino superior, mas não como direito garantido ao cidadão. Foi na Constituição Federal de 1988 que o acesso à educação gratuita passou a ser um direito do cidadão brasileiro<sup>10</sup>. A única exceção à regra da gratuidade, foram para as instituições contempladas pelo artigo 242 da Constituição Federal de 1988: “O princípio do art. 206, IV, não se aplica às instituições educacionais oficiais criadas por lei estadual ou municipal e existentes na data da promulgação desta Constituição, que não sejam total ou preponderantemente mantidas com recursos públicos”. (BRASIL, 1988)

Ou seja, fundações e autarquias municipais ou estaduais que trabalhavam com educação superior fundadas antes de 1988 poderiam seguir cobrando mensalidades dos estudantes sem ônus legal, contanto que não fossem majoritariamente ou totalmente financiadas com recurso público. (CANAVEZ; DONADELI, 2016)

Em 1995, através de uma emenda à Constituição Federal de 1988, foi publicada pelo Governo Federal uma nova LDB, além de leis e decretos que empreendiam um intenso movimento reformador da educação em todos os níveis. (CUNHA, 2000) Os principais pontos ressaltados por Cunha (2000) que caracterizam e fundamentam esse movimento nas Universidades são: avaliação institucional; autonomia; e regime jurídico.

Avaliação Institucional: Segundo Cunha (2000), o processo de avaliação surgiu em 1976 na pós-graduação *stricto sensu*, organizado pela Capes e pelo MEC para acontecer anualmente, porém em 1982 passou a ser bianual. Nesse processo, era utilizada a metodologia de julgamento pelos pares, onde os próprios professores que julgavam, porém depois de muitas críticas a avaliação passou a contar com a ampla consulta da comunidade envolvida.

Em 1992, o MEC lança, com adesão voluntária, o Programa de Avaliação Institucional

---

10 No artigo 206 da Constituição Federal, o acesso ao ensino público gratuito em todos os níveis, sendo que ao município compete a educação infantil e o ensino fundamental, ao estado compete o ensino fundamental e o ensino médio e à União compete o ensino superior. Permitindo que estes atendam demandas além da sua obrigação, apenas quando esta já houver sido cumprida. (CANAVEZ; DONADELI, 2016)

das Universidades Brasileiras com a intenção de prover recursos para as Universidades (públicas e privadas) realizassem a sua autoavaliação. Cunha (2000) explica que por parte da comunidade acadêmica havia dois temores: a ênfase de dimensões quantitativas e, por isso a não consideração dos diferentes contextos sociais e econômicos das regiões do país, favorecendo as Universidades com mais recursos humanos e materiais disponíveis e de melhor qualidade. No entanto, de acordo com o autor, houve uma grande adesão ao longo do tempo.

Outro movimento que fortaleceu a política de avaliação institucional, segundo Cunha (2000), foi o Exame Nacional dos Cursos (de graduação), criado para ser executado em simultaneidade à autoavaliação em 1996 e dando início a um complexo mecanismo de avaliação. De acordo com resultado dessa avaliação que julgava as habilidades e conhecimentos desenvolvidos pelos discentes, os cursos poderiam ser descredenciados ou até as Instituições de Ensino Superior fechadas.

Ainda de acordo com o autor, a legislação reguladora do Exame Nacional dos Cursos também previa a reordenação Institucional da Universidades, assim as Instituições de Ensino Superior que possuísem um bom rendimento nos cursos de graduação, mas não obtivessem o mesmo em pesquisa e pós-graduação perderiam o status de Universidade e passariam a ser reconhecidas como centros universitários. Enfim, de maneira geral, é o sistema de avaliação institucional que permite a manutenção do status de cada Instituição de Ensino Superior. (CUNHA, 2000, p. 191)

Autonomia: De acordo com Cunha (2000), a Lei da Reforma Universitária de 1968 referenciava a autonomia em diversas dimensões, no entanto, ao mesmo tempo continha muitos dispositivos que a limitava, como já explicado anteriormente. À medida que período o regime militar foi superado, Cunha (2000) explica que a Universidade foi conquistando mais espaços e medidas democráticas, um deles foi a eleição direta para os Reitores e outros gestores (Lei 9.192 aprovada em 12/1995).

Apesar de o rito de escolha do Reitor consistir na nomeação de um dos indicados na lista endossadas pelos conselhos superiores, as Universidades comprometeram-se em estabelecer um processo de escolha democrático onde estudantes, professores e funcionários técnicos-administrativos fossem consultados. Nessa perspectiva, o autor afirma que, para além do processo de escolha, outras ações conferiram a autonomia financeira e administrava, como a concessão do direito de contratação de pessoal e de liberdade para a elaboração do plano de cargos e salários e do orçamento. (CUNHA, 2000, p. 193)

Regime jurídico: O regime jurídico, de acordo com o autor, estava relacionado mais à distinção entre instituições de ensino superior comunitárias e privadas. Esse aspecto estava

direcionado aos pleitos das Universidades Confessionais para gozar de investimentos oriundos de recursos públicos, em resumo, o autor explica que:

Elas procuram construir sua identidade com base nos seguintes elementos principais: estão organizadas sob o regime jurídico de fundação de direito privado ou, ainda, de sociedade civil; seu patrimônio pertence a uma "comunidade", sem depender de famílias, de empresas ou de grupos com interesses econômicos; não distribuem dividendos, bonificações, participações ou parcelas de seu patrimônio a sócios da sociedade mantenedora. Com esses critérios, elas pretendem se diferenciar das universidades propriamente privadas. (CUNHA, 2000, p. 195)

De acordo com Cunha (2000), as Universidades Privadas reagiram afirmando que os critérios apresentados pelas Universidades Confessionais eram subjetivos, no entanto, a reação não surtiu o efeito necessário para barrar o pleito.

Ao longo da história do ensino superior brasileiro e das Universidades Federais existiram diversos eventos importantes, esse capítulo é a tentativa de construir um recorte histórico que capte os principais momentos desses muitos anos ao longo de sua existência para mostrar como essa estrutura foi construída. Então, no próximo item a ser discutido, têm-se um direcionamento para o quadro atual vivenciado pelas Universidades Federais explicando a partir do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI).

## **2.1 REUNI: o projeto e as características**

A concepção de um novo modelo de Universidade Pública foi fomentada em 2006 pelo Professor Naomar de Almeida Filho, Reitor da Universidade Federal da Bahia na época, através do projeto “Universidade Nova”, inspirado no movimento Escola Nova liderado pelo professor Anísio Teixeira, em 1932. (ALMEIDA FILHO, 2007; TONEGUTTI; MARTINEZ, 2007; IPEA, 2015)

A proposta foi apresentada em um encontro nacional realizado pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior no Brasil (ANDIFES), em Pernambuco, e ganhou uma forte adesão de outras Universidades Federais, por isso foi utilizado pelo Ministério da Educação (MEC) como inspiração para concretizar o Plano de Reestruturação e Expansão do Ensino Superior (REUNI).

No geral, o projeto da “Universidade Nova” propõe radicalmente a transformação da estrutura acadêmica da Universidade Pública Federal, tomando como referência os modelos

norte-americano<sup>11</sup> e europeu<sup>12</sup> com o objetivo de superar desafios e corrigir alguns dos defeitos do sistema vigente na época. (ALMEIDA FILHO, 2007; TONEGUTTI; MARTINEZ, 2007) O projeto em questão previa:

A abertura de programas de cursos experimentais e interdisciplinares de graduação, que poderiam ser não-profissionalizantes ou não-temáticos, com projetos pedagógicos inovadores, em grandes áreas do conhecimento: Humanidades, Ciências Moleculares, Tecnologias, Saúde, Meio Ambiente, Artes; A consolidação dos programas de renovação do ensino de graduação, por meio de projetos acadêmico-pedagógicos criativos e consistentes, reduzindo as barreiras entre os níveis de ensino como, por exemplo, oferta de currículos integrados de graduação e pós-graduação; e o incentivar reformas curriculares naqueles cursos que ainda não apresentaram propostas de atualização do ensino de graduação. (ALMEIDA FILHO, 2007, p. 262)

Segundo Almeida Filho (2007, p. 265), essa transformação radical da arquitetura acadêmica Universidade Pública, em relação à estrutura acadêmica, tratava-se:

[...] da implantação de um regime de três ciclos de educação universitária: Primeiro Ciclo: Bacharelados Interdisciplinares (BI), propiciando formação universitária geral, como pré-requisito para progressão aos ciclos seguintes; Segundo Ciclo: Formação profissional em licenciaturas ou carreiras específicas; Terceiro Ciclo: Formação acadêmica, científica ou artística, de pós-graduação. (Idem, p. 265)

O autor explica que os Bacharelados Interdisciplinares são a tradução desse desejo de um processo de formação cidadão dentro da Universidade que visa formar, não um profissional limitado ao currículo dos cursos de progressão linear (CPL), mas um cidadão que percebe o contexto social onde está inserido e um profissional multidisciplinar que tem sido demandado pelo novo contexto global. (ALMEIDA FILHO, 2007)

---

11 O modelo norte-americano forma de maneira diferente cada grupo de profissionais de uma mesma área focando no aprofundamento necessário para cada função; por exemplo, um professor de química do ensino médio não terá uma formação tão aprofundada quanto um bacharel que pretende atuar no mercado. Além disso, os autores explicam que o ciclo básico do ensino superior, nos Estados Unidos, acontece fora das Universidades, em instituições públicas e privadas, e propõem a formação profissional ou técnica dos cidadãos em curto prazo. Essas medidas são interpretadas de duas formas: a primeira é que têm a finalidade de democratizar o acesso ao ensino superior; a segunda interpretação é que as medidas são a forma encontrada pela elite para impor barreiras aos estudantes de originados das classes populares ou como uma vocação menor para profissões e carreiras que exigem a execução de atividades intelectuais mais complexas às Universidades tradicionais e com maior conceito acadêmico. (TONEGUTTI; MARTINEZ, 2007)

12 O modelo acadêmico europeu foca em compatibilizar a formação dos profissionais de todos os países que integram a comunidade europeia através de uma adequação dos currículos. A arquitetura foca em na graduação com três ou quatro anos de duração, mestrado com dois anos e o doutorado com três. Diferente do modelo proposto na Escola Nova, a formação geral é alcançada durante o ensino médio (cursado em tempo integral na maioria dos países). (Idem, idem)

Segundo ele, depois dessa formação geral durante os dois ou três primeiros anos, haveria a possibilidade de o (a) estudante seguir três trilhas na academia: 1) Concorrer nas seleções para os cursos de licenciatura, se tiver vocação para a docência; 2) Seguir para as seleções dos cursos de formação profissional (bacharelados); 3) Ou trilhar a carreira acadêmica, se for aprovado em seleções de mestrado ou doutorado acadêmico ou profissional e se desejarem ser professores (as) e/ou pesquisadores (as). (ALMEIDA FILHO, 2007)

De acordo com Mello, Almeida Filho e Ribeiro (2009), a “Universidade Nova” propõe uma maior interação com a sociedade e enfrentamento de seus problemas. Segundo os autores, os três principais desafios enfrentados pela Universidade Pública brasileira com essa reestruturação seriam: 1) Alcançar o nível de qualidade compatível com os avanços e exigências do contexto contemporâneo global; 2) Garantir o acesso para quem deseja cursar o nível superior de educação, concebendo o acesso à educação como um direito de todo cidadão; 3) A ausência de programas sociais mais relevantes que possam enfrentar os problemas mais críticos e estruturais do Brasil, sobretudo, os que perpetuam as desigualdades e exclusão sociais.

Segundo Mello, Almeida Filho e Ribeiro (2009), as Universidades Federais, no contexto dessa proposta, teriam a garantia de ser uma instituição pública, gratuita, qualificada de acordo com os melhores padrões e democrática tanto pela garantia de democratização do acesso à população, quanto pela relação ativa e participativa com a sociedade e os problemas enfrentados por ela.

De acordo com os autores, esse desenho institucional contribuiria na solução de problemas, sobretudo, em países subdesenvolvidos e permitiria que os demais países desenvolvidos contribuíssem com as questões de desigualdades universais. Por isso, eles explicam que, além da importância da qualidade e quantidade da ciência produzida pela Universidade, a proposta de “Universidade Nova” evidencia que a sua relevância social precisa ser demonstrada, sobretudo, por conta da fragilidade da sociedade civil. Os autores explicam que devido a esta

[...] fragilidade da sociedade civil, no Brasil, a universidade tem o dever de ser culturalmente engajada, comprometida com a solução dos problemas da sociedade, com a superação da pobreza crônica, com o fim do analfabetismo, com a geração de alternativas econômicas. (MELLO; ALMEIDA FILHO; RIBEIRO, 2009, p. 2)

Segundo Mello, Almeida Filho e Ribeiro (2009), como resultado desse projeto de Universidade Pública, a formação dos estudantes estaria consolidada além dos limites profissionais e técnicos, visando formar “além de especialistas competentes, indivíduos

criativos, críticos, empreendedores e, sobretudo, excelentes cidadãos [...] pessoas comprometidas com a ética da causa pública, com as consequências da própria ação”. (Idem, p. 3) Em resumo, para os autores, se nessa proposta não for evidente que os estudantes também são responsáveis por lidar com as demandas e conflitos sociais, haverá uma deficiência na sua formação enquanto cidadão.

Até então foram discutidas as diretrizes e premissas de elaboração desse processo de remodelagem do ensino superior em direção a um sistema com relevância social, mas qual seria a forma institucional de o estudante interagir com a sociedade? A resposta trazida no texto “Por Uma Universidade Socialmente Relevante” é que para

Conceber as ações acadêmicas sob novos paradigmas de formação exige a formulação de políticas pedagógicas que articulem, de forma inovadora, ensino, pesquisa e extensão, viabilizando a relação transformadora entre universidade e sociedade e mobilizando, para o ensino, possibilidades, metodologias e estratégias alternativas no exercício da aprendizagem e na construção do conhecimento. (MELLO; ALMEIDA FILHO; RIBEIRO, 2009, p. 4)

Outro ponto importante para ser destacado segundo Mello, Almeida Filho e Ribeiro (2009) é o fato de o modelo realocar a modalidade extensão dentro da concepção da instituição universitária, em vez de uma atividade complementar/opcional à formação, ela torna-se o veículo principal de interação entre a academia e a sociedade. Na prática, segundo eles, essas atividades estariam vinculadas à grade curricular dos cursos como “atividade curricular obrigatória, estruturante da formação universitária”. (Idem, idem)

Sendo assim, de acordo com os autores, todos os estudantes passariam por essas experiências durante a sua formação, as atividades em sociedade não seriam uma opção, seriam as práticas onde se fundamentam o ensino superior numa Universidade Pública; uma estratégia para enfrentar contextos nacionais desafiadores e preparar profissionais para a sociedade que consigam se comprometer com estas situações depois de formados. (MELLO; ALMEIDA FILHO; RIBEIRO, 2009)

Em busca de retomar o movimento de expansão do acesso ao ensino superior e viabilizar uma renovação estrutural, o Governo Federal construiu o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), inspirando-se nesse desenho no projeto da Universidade Nova para fomentar o crescimento do ensino superior público. A adesão era voluntária e cada Universidade Federal poderia estabelecer um plano de ação com estratégias para alcançar o objetivo, no entanto, o recebimento dos recursos era

condicionado ao alcance das metas globais estipuladas pelo Ministério da Educação (MEC). (TONEGUTTI; MARTINEZ, 2007)

De maneira geral, o objetivo do REUNI, instituído em 24 de abril de 2007 pelo Decreto nº 6.096, era a democratização do acesso ao ensino superior. (BRASIL, 2007) Nesse caso, segundo Ramos (2014), entende-se como democratização, o acesso igualitário de todas as camadas sociais ao ensino superior público, garantindo o maior acesso e permanência dos estudantes nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) para então proporcionar essa “formação ideal” enquanto cidadão. Mas, de acordo com o autor, o que vem sendo recorrentemente questionado é se aconteceu de fato essa democratização? (RAMOS, 2014)

No texto do Decreto nº 6.096, o objetivo do REUNI é:

Criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, para o aumento da qualidade dos recursos e pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas Universidades Federais, respeitadas as características particulares de cada instituição e estimulada a diversidade do sistema de ensino superior. (BRASIL, 2007)

Por isso, Tonegutti e Martinez (2007) explicam que as medidas planejadas no REUNI buscavam criar condições para as Universidades Federais alcançarem a expansão das estruturas físicas, dos recursos pedagógicos e acadêmicos focando na expansão das vagas e na permanência dos estudantes no nível de graduação. As metas globais desse Programa descritas no §1º do art. 1º do Decreto nº 6.096 são: “A elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para noventa por cento e da relação de alunos de graduação em cursos presenciais por professor para dezoito, ao final de cinco anos, a contar do início de cada plano”. (BRASIL, 2007)

Tanto o objetivo quanto as metas são objetos de críticas, não por conta da expansão e do aumento das vagas, mas pelo fato dessas medidas não garantirem o alcance do aumento ou/e da manutenção da qualidade do ensino superior federal, conforme explicam Tonegutti e Martinez (2007). Um dos pontos mais discutidos pelos autores é a implantação do Programa sob o argumento de combater a evasão, justificando o seu alto índice pelo fato de os estudantes iniciarem a formação no nível superior sem a maturidade necessária para escolher a formação profissional, por isso seria viável implantar os ciclos básicos (Bacharelados Interdisciplinares) propostos no projeto “Universidade Nova”.

De acordo com os autores, esse argumento não valida o combate à evasão, visto que as pesquisas apontavam esse fator correspondendo apenas a 10% da motivação dos estudantes

para evadirem, logo não fazia sentido propor uma remodelação estrutural para combater os 10% e deixar de observar os outros 90%<sup>13</sup> não abarcados nessa medida. Essa observação de Tonegutti e Martinez (2007) é tão pertinente que para combater os demais fatores da evasão do novo perfil de estudante das Universidades Federais, fruto da popularização do ensino superior através do aumento de vagas e das políticas de cotas, foi criado o PNAES – Programa Nacional de Assistência Estudantil, instituído no final de 2007 e implantado em 2008 – prevê a assistência estudantil em aspectos que vão além do financeiro.

No entanto, de acordo com Santos, Pinho e Santos (2014), os programas REUNI e PNAES efetivamente não se traduziram em melhores condições de ensino e maior excelência acadêmica, sobretudo, porque os recursos foram insuficientes e as ações de expansão mal planejadas. Segundo eles, para alcançar os objetivos principais, os projetos necessitavam gradativamente de novos e maiores investimentos e, além disso, a má execução do planejamento acarretou desperdício dos recursos que já não seriam suficientes.

Ramos (2014) também explica que o fato de as Universidades não terem recebido recursos suficientes para igualar as relações e vivências dos estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica aos estudantes que historicamente faziam parte do perfil que acessava ambiente acadêmico tradicionalmente, trazendo para o âmbito universitário as mesmas desigualdades sociais experienciadas por esses estudantes nos outros ambientes que transitam.

Já Ledá e Mancebo (2009) ainda complementam que a desproporcionalidade entre a expansão das vagas do Sistema Universitário Federal e os recursos investidos, resultou na diminuição da qualidade do serviço prestado à comunidade e na fragilização do suporte necessário para esse novo público. De acordo com as autoras, ao invés de uma expansão democrática do ensino superior federal, o que aconteceu foi uma sobrecarga do sistema, agravando tanto o sucateamento das estruturas quanto o excesso de trabalho dos professores, gestores e servidores públicos.

Como prova desse descompasso entre expansão e investimento, Santos (2013) explica que o Ministério da Educação previu, para o cumprimento da meta estipulada no PDE (Plano

---

13 Tonegutti e Martinez (2007, p. 5) afirmam que na época as pesquisas apontavam que cerca de 50% dos estudantes desistiam dos cursos por não conseguirem conciliar o trabalho com as atividades acadêmicas. Por isso os autores compreendem que não é possível encarar a evasão apenas como um produto da estrutura interna, mas também é preciso compreender essa questão da evasão como uma condição complexa reflexo de fatores internos e externos de cada estudante. Outros pontos que eles trazem à tona são os fatos: de cursos de uma mesma área possuírem um índice de evasão com alta variabilidade e de os estudantes saírem do ensino médio com uma formação de baixa qualidade levando a reprovações logo início do curso, ou seja, não dá para simplificar o índice de evasão e o seu combate apenas à reformulação da estrutura acadêmica.

Nacional de Educação), dobrar o total de vagas nas Universidades Federais investindo 8 bilhões de reais entre 2007 e 2011 (período planejado para a execução do REUNI). Porém, um ano antes (em 2010) para o fim do prazo apenas aproximadamente 65% desse valor havia sido aplicado, restando ao Governo Federal um ano para investir os 35% restantes e alcançar a meta.

Por outro lado, mesmo com o descompasso dos investimentos, as metas desenvolvidas para o aumento de vagas no ensino superior foram alcançadas, até 2010 houve o aumento de 96% das vagas levando em consideração as oriundas do ensino a distância, ou seja, em 2011 só faltariam 4% para atingir o crescimento duplicado das vagas, enquanto ainda faltavam 35% dos investimentos prometidos.

Ainda sobre esse dado, a autora chama atenção ao fato de que, apesar do discurso do governo do Partido dos Trabalhadores (PT) sobre ter feito um grande investimento em educação superior, se comparado ao mesmo intervalo de tempo dos anos finais da gestão anterior (2000 – 2006), a variação do aumento dos recursos aplicados foi de apenas 4%. Por isso, segundo Santos, Pinho e Santos (2014, p. 7), o REUNI resumiu-se a “um projeto expansionista da Universidade Pública transvestido no discurso da democratização do acesso ao ensino superior”.

A partir da leitura dos autores e de Ledá e Mancebo (2009) é possível compreender que apesar de expressar a intenção de democratizar o acesso ao ensino público, o Plano não garantiu a permanência dos estudantes e acabou evidenciando as diferenças socioeconômicas no âmbito da Universidade. Ainda, ao observar os trabalhos dos autores supracitados e de Tonegutti e Martinez (2007), conclui-se que o aumento das vagas sem a estrutura adequada aos novos perfis de estudantes leva à precarização do acesso à universidade, reproduzindo e reafirmando a estratificação de classes já existentes no contexto externo.

Ainda, a expansão contribui para o agravamento dos problemas desenvolvidos na história do ensino superior público, por exemplo, a falta de estrutura física e administrativa sobrecarregou as Instituições e fragilizou a qualidade e a credibilidade delas, resultando no prejuízo da qualidade na formação dos estudantes. Essas conclusões podem ser compreendidas no trecho a seguir:

A reestruturação pretendida não passa de uma tentativa para atender as metas de cobertura educacional impostas por organismos internacionais a custo reduzido, sem se importar com a sua repercussão na qualidade de ensino [...] Ela não responde ao anseio da sociedade, não respeita as condições concretas existentes nas IFES e o calendário proposto para a discussão de modificações de tal monta na estrutura acadêmica não respeita o tempo acadêmico próprio que essas medidas requerem para serem discutidas e acordadas com qualidade.

Não se mudam currículos e programas em dois meses de discussões atropeladas por datas limite impostas por interesses externos às IFES. (TONEGUTTI; MARTINEZ, 2007, p. 16)

Esse aspecto também é reafirmado quando os mesmos autores explicam que a obrigatoriedade de alcançar as metas trazidas pelo REUNI – atender a razão de 18 estudantes por professor, diplomar 90% dos ingressantes nas Universidades Federais – fere a autonomia das Universidades conferida na Lei de Diretrizes e Bases, no seu artigo 53, onde é assegurada a autonomia na oferta de vagas e na contratação de pessoal, também na construção dos programas e currículos dos cursos. (TONEGUTTI; MARTINEZ, 2007)

Em concordância com essa análise Ramos, Rothen e Fernandes (2019) explicam que mesmo a adesão ao REUNI sendo voluntária, as obrigações geradas para as Universidades Federais a partir da firmação do contrato com o MEC foram invasivas e atingiram a autonomia Universitária quando exigiu um plano de ação com a estrutura e objetivos determinados pelo referido Ministério e serviriam de base para a oficialização do contrato entre as partes envolvidas.

Nesse contexto, ainda é atual a crítica de Chauí (2001) sobre o fato de o crescimento da oferta de vagas desproporcional ao crescimento do investimento nas Universidades Federais é a prova “de que para a ‘massa’ qualquer saber é suficiente, não sendo necessário ampliar a universidade de modo a fazer com que o aumento da quantidade não implicasse em diminuição de qualidade”. (CHAUÍ, 2001, p. 51)

Nesse sentido, Dubet (2015) entende que para conceber a ideia de um sistema democrático, seria necessário que os estudantes tivessem acesso e oportunidades iguais dentro do sistema, ou seja, alcançar a “[...]democratização exigiria que todas as classes sociais tivessem as mesmas possibilidades e que a população dos estudantes retratasse a sociedade [...]”. (DUBET, 2015, p. 257) Tanto Dubet (2015) quanto Tonegutti e Martinez (2007) entendem que a igualdade em questão está para além da equiparação financeira, mas ela também inclui a estrutura familiar, o capital cultural e o acesso à saúde, ao ensino básico e médio de qualidade.

De acordo com Dubet (2015), a ideia de democratização pretendida pelo projeto “Universidade Nova” – em parte traduzida no REUNI – dá espaço para a fragilização na qualidade do ensino superior público. No entanto, ela chama atenção de que apesar desse projeto não ter garantido o acesso igualitário dos estudantes ao Sistema de Ensino Superior, de maneira geral, ele permitiu à parcela da população menos favorecida a formação universitária e, em consequência disto, a conquista de prestígio social, capital cultural e melhor qualidade de vida por conta da quantidade de profissionais disponíveis na sociedade e das novas

oportunidades acessadas através da formação e do diploma do ensino superior.

Já Tonegutti e Martinez (2007) fazem questão de evidenciar que as suas críticas ao Programa não estão fundamentadas de forma isolada na expansão das vagas, pois isso há tempos era almejado pela comunidade universitária, mas as suas críticas consolidam-se pelo fato dessa ampliação não ocorrer dentro das possibilidades de manutenção ou aumento do padrão de qualidade do ensino superior público federal.

Para eles, isso não foi possível por conta das orientações e limitações do Programa, a exemplo das metas duas metas globais<sup>14</sup> que condicionam as suas ações, mas “[...] são incompatíveis com padrões de qualidade de ensino aceitáveis, aprofundam a precarização do trabalho docente e, na concepção, ferem a autonomia universitária ao impor padrões que são da competência acadêmica das universidades”. (TONEGUTTI; MARTINEZ, 2007, p. 1)

Aliado ao REUNI as Universidades Federais aderiram ao Sistema de Seleção Unificado (SISU) em 2009. A nova política de seleção consistia em tornar o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) a primeira etapa da seleção, substituindo o tradicional vestibular e possibilitando a mobilidade dos candidatos já que todas as instituições participam do mesmo processo de seleção.

De acordo com Silveira, Barbosa e Silva (2015), o ENEM foi criado em 1998 como instrumento para a avaliação dos estudantes do ensino médio, porém, em 2009, o Governo Federal e o Ministério da Educação estimularam que o exame se tornasse a maneira de acessar o ensino superior público e o Sisu passa a ser o processo de alocação dos estudantes em todo território nacional.

Assim, os candidatos passam a ter a possibilidade de concorrer às vagas usando as notas do ENEM e sem a necessidade de deslocamento para prestar exame na cidade onde Universidade Pleiteada está localizada. Essa medida, segundo os autores, contribuiu para o alcance das metas do REUNI, tanto no preenchimento das novas vagas como no alcance de candidatos que habitavam em locais distantes dos polos de ensino. Por isso, os autores entendem que a adoção do SISU contribuiu para o fortalecimento da ideia de democratização do acesso ao ensino superior federal, porém, afirmam que, na prática, a mobilidade dos estudantes não tão foi expressiva quanto o esperado, em 2012 o percentual ficou em torno de 13,2%. (SILVEIRA; BARBOSA; SILVA, 2015)

Para além das especificidades de cada reforma e reestruturação que a Universidade

---

14 Metas globais: taxa de conclusão de 90% dos ingressantes (indicador: taxa de sucesso) e relação de 18 alunos por professor. (TONEGUTTI; MARTINEZ, 2007)

Federal vivenciou, é importante notar que em volta de cada uma dessas ações há um objetivo amplo de expansão ou retração do acesso ao ensino superior, neste recorte, nas instituições universitárias federais. Para a melhor compreensão ampla desses momentos, criou-se o quadro a seguir na tentativa de resumir as ações e os seus objetivos:

**Quadro 1 – Principais Eventos de Reforma e Reestruturação do Ensino Superior Público**

ANO	AÇÃO	FINALIDADE	PRINCIPAIS ASPECTOS E ESTRATÉGIAS
1901	Reforma Epitácio Pessoa – Decreto N° 3.890	Expansão do Ensino superior público	Admissão livre: Todos que concluíssem o Ensino Médio teriam acesso ao ensino superior sem prestar o exame.
1911	Reforma Rivadária Correa – Decreto N° 8.659	Contensão do crescimento ensino superior público	Barreiras ao acesso: Fomento à cobrança de taxas de matrícula, curso, biblioteca e emissão de certificado; Retomada da admissão via exames preparatórios para todos; Autonomia didática, administrativa e econômica, sem fiscalização Federal para as Universidades que alcançassem independência financeira; A qualidade do ensino superior criticada por conta da expansão anterior; Tentativa de resgate do ensino superior enquanto fator de diferenciação social e formação intelectual característico das classes dominantes.
1915	Reforma Carlos Maximiliano – Decreto N° 11.530	Continuar a contensão do ensino superior iniciado na reforma anterior	Criação de mais barreiras ao acesso: Criação do vestibular; Alunos de colégios privados precisavam prestar um exame nos colégios federais para atestar a conclusão do segundo grau. Reafirmar a admissão por seleção, sem privilégios ou facilidades; Criação de barreiras para o acesso de candidatos inabilitados ao ensino superior;
1925	Reforma Rocha Vaz – Decreto N° 16.782	Continuar a contensão do ensino superior iniciado na reforma anterior	Intensificar a seletividade dos ingressantes: Alto nível de dificuldade das provas; Limitação de vagas – acesso pela ordem de classificação.
1931	Reforma Francisco Campos – Decreto N° 18.890	Continuar a contensão do ensino superior iniciado na reforma anterior	Cada universidade seria criada pela reunião de faculdades (pelo menos três dentre as seguintes: Direito, Medicina, Engenharia, Educação, Ciências e Letras); cada faculdade seria dirigida por uma congregação, com diretor (professor catedrático) escolhido pelo MEC; A administração central de cada universidade seria composta do conselho universitário e do reitor.
1968	Reforma Universitária de 1968 - Leis 5.540; 5.539	Expansão do ensino superior público	Extinção das Cátedras e estruturação da carreira docente; Aumento das vagas e do número de cursos; Garantia de Universalidade de campo: obrigatoriedade de oferecer pelo menos 4 cursos de graduação nas áreas fundamentais (Ciências exatas e naturais; Ciências Humanas e Letras) em busca de resolver a dedicação exclusiva à medicina, direito e engenharia; A gestão geral é assumida por

			<p>interventores ligados ao Governo Federal; Avanço e investimento na pós-graduação e na pesquisa; Minimização do custo da matrícula adicional: Departamentalização, divisão dos cursos de graduação, matrícula por disciplina (regime de créditos); Inspiração taylorista e economicista refletida na extinção da duplicação de funções idênticas.</p>
2007	<p>REUNI - Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - Decreto nº 6.096</p>	<p>Expansão do ensino superior público</p>	<p>Investimento condicionado ao cumprimento de metas para expansão e combate a evasão: Dobrar as vagas disponíveis nas Universidades Federais, Razão de 18 alunos por professor, 90% de taxa de sucesso. Melhor aproveitamento dos recursos públicos; Interferência na autonomia universitária.</p>

Fonte: A autoria própria.

### 3 A GESTÃO UNIVERSITÁRIA E OS SEUS DESAFIOS

O sistema universitário brasileiro é composto por “Universidades Públicas Federais, Estaduais e Municipais, Escolas Técnicas, como as faculdades de tecnologia (FATECS), Universidades Privadas Confessionais, Universidades Particulares e Centros Universitários”. (KRASILCHIK, 2008, p. 24) Lopes e Bernardes (2005, p. 12) pensam as Universidades “como organizações particularmente complexas, além da organização de suas atividades-fim, paralelamente apresentam estruturas colegiadas e de atividades meio”.

Já Pinto, Santos e Leal (2017) consideram a complexidade como fundamento epistemológico para compreensão da Universidade, caracterizando-a por conta da sua dupla função: adaptar-se à modernidade e cumprir o papel de formadora social e cultural. Eles também entendem que não é o bastante implantar um modelo de gestão baseado prioritariamente em um *benchmarking*, antes é preciso considerar as especificidades das Universidades para não interferir na essência e na missão das Instituições.

De acordo com Lopes e Bernardes (2005, p. 12), “A Universidade brasileira ainda busca um modelo de estrutura administrativa que lhe proporcione eficiência e eficácia na condução de suas atividades”, no entanto, ainda são priorizados os modelos centrados no ensino que colocam as atividades de pesquisa e extensão em segundo plano. De acordo com Ribeiro (1999), independente de qual seja o modelo adotado, é recomendável conceber a Universidade como Instituição que precisará atender grandes demandas por educação universitária.

Conforme explica o autor supracitado, essa capacidade de disseminação do conhecimento em grande escala é uma característica importante a ser considerada no desenho organizacional e nos processos decisórios, no entanto, para garantir a qualidade desse processo, não há como pensar a gestão das Universidades da mesma maneira cartesiana e generalista como de uma empresa privada, considerando apenas as áreas funcionais como a de gestão financeira ou, então, pensar essa disseminação do conhecimento com o objetivo principal de alcançar a economia de escala a todo e qualquer custo.

Cunha (1998) também chama atenção ao equívoco de tentar adequar as Universidades aos modelos de gestão de outras organizações, como empresas privadas ou militares, na tentativa de suprir a falta de experiência e modelos de gestão próprios. Segundo o autor, todas essas tentativas falharam e é preciso perceber a particularidade da gestão de uma Universidade, que, ao compará-la com uma instituição de outra natureza, pode-se confundir o singular com o comum. O autor ressalta que é necessário que seja investigada a forma “[...] específica de dividir

o trabalho, de gerar crenças e de distribuir autoridade, suas próprias modalidades de mudança e seus conflitos de valores”. (CUNHA, 1998, p. 56) Segundo ele, depois disso é possível assinalar o que existe de comum entre ela e outras instituições.

Por isso, Pinto, Santos e Leal (2017, p. 04) entendem “que a gestão não pode estar desconectada da condição complexa do ambiente acadêmico universitário, ainda que esteja ancorada em um contexto histórico com seu modo de produção característico e que constitui a base para a construção de seus modelos”.

De acordo com Ribeiro (1999), a primeira grande ação que conferiu ao Sistema Universitário Federal uma forma organizacional consistente, unificada e articulada foi a reforma de 1968 por conta, sobretudo, dos seguintes aspectos: i) unificação do patrimônio e da gestão de cada Instituição de Ensino Superior (IES), impedindo a discrepância da alocação de recursos nas Unidades Universitárias e administrativas; ii) adoção da departamentalização como uma metodologia que confere organicidade à estrutura universitária e padronização dos processos de gestão<sup>15</sup>.

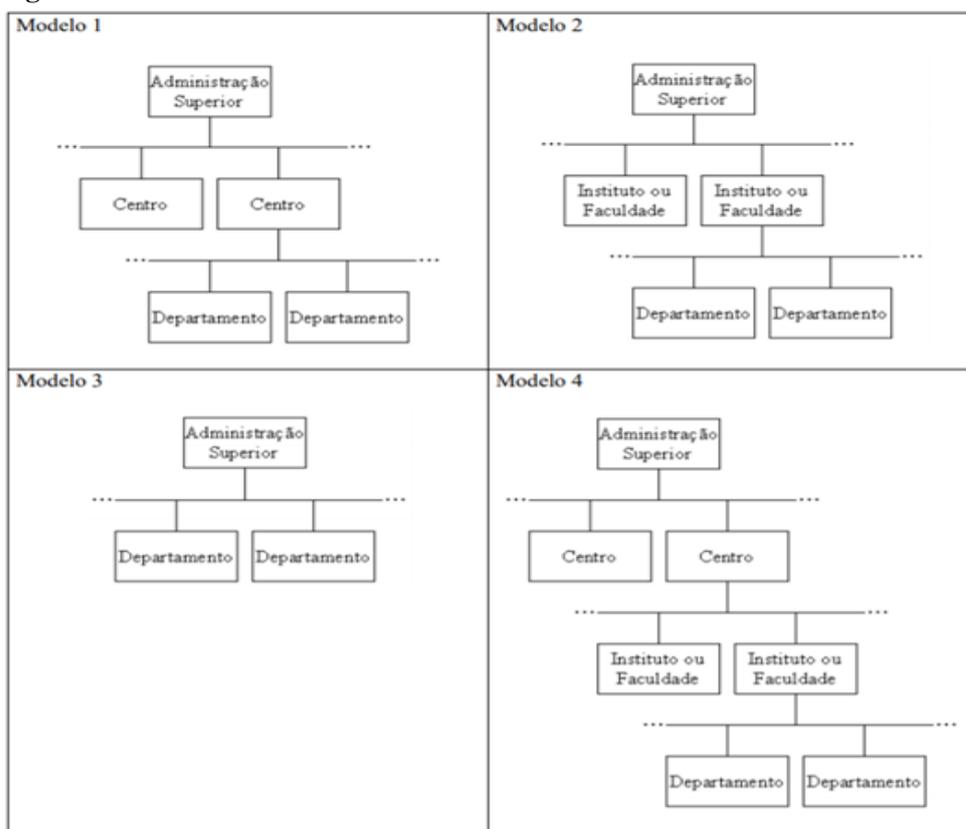
De acordo com Lopes e Bernardes (2005), a Reforma de 1968 consolidou quatro moldes de estruturas administrativas para as universidades: O primeiro modelo agrega os departamentos em poucos centros (organizados por áreas do conhecimento), estes ligados a uma administração superior. O segundo fluxograma apresenta estrutura administrativa que reúne os departamentos em uma quantidade maior de departamentos também ligados à administração superior.

Na terceira estrutura, modelo mais simples, onde os departamentos são ligados diretamente à administração superior; e, por fim, o quarto modelo, estrutura mais extensa, na qual o departamento é subordinado ao Instituto ou Faculdade que, por sua vez, é subordinado ao centro e esse responde à administração superior. Esses modelos podem ser compreendidos através dos seguintes fluxogramas (Idem, idem):

---

15 Toda essa iniciativa de racionalização da gestão tornou, na época, as Universidades Federais referência para novos modelos organizacionais. Por outro lado, Vieira e Vieira (2003) analisam que a Reforma de 1968 contribuiu para a burocratização excessiva do Sistema Universitário Federal, sobretudo, por causa da departamentalização que, por sua vez, ao invés de simplificar e dinamizar a estrutura, aumentou o conjunto de rotinas burocráticas e, conseqüentemente, o aumento das normas. Assim, segundo o autor, as IFES foram organizadas em estruturas complexas demais e compostas por diversos órgãos administrativos, faculdades, escolas, institutos, departamentos, coordenações de cursos etc.; e toda essa complexidade estrutural ocasionou um aumento desproporcional e exacerbado das atividades-meio.

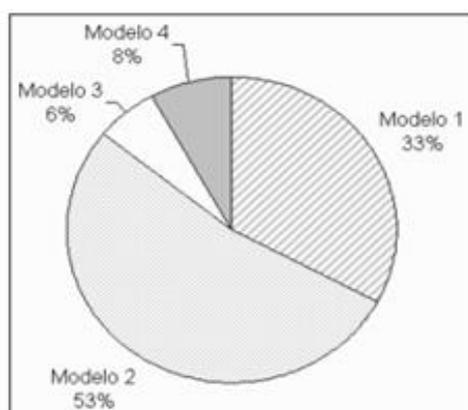
**Figura 2** - Modelos da Estrutura Administrativa Consolidados na Reforma de 1968.



Fonte: Lopes e Bernardes (2005).

Ainda de acordo com os autores, a maioria das IES adotaram os modelos 2 e 1 como é demonstrado na figura 3 (LOPES; BERNARDES, 2005):

**Figura 3** - Percentual da Distribuição das Universidades pelos Modelos de Estruturas Administrativas em 1968



Fonte: Lopes e Bernardes (2005).

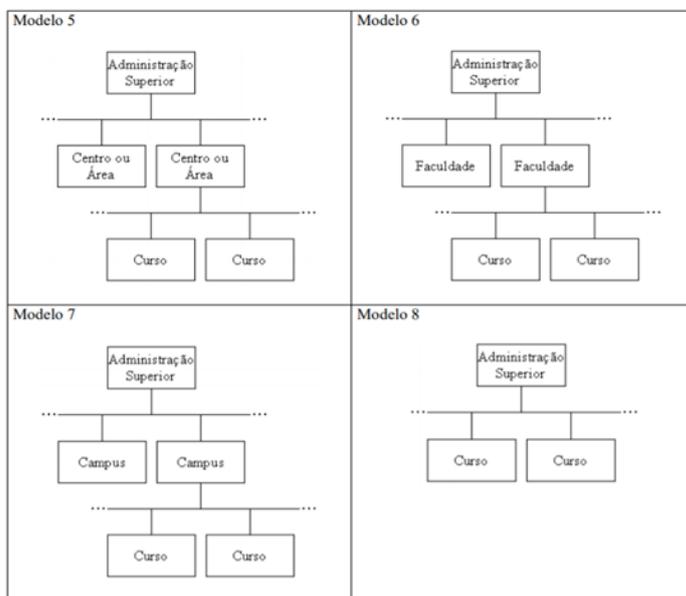
Com a criação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/96) – que revogou as disposições da Reforma de 1968 (Lei nº 5.540/68) em vários aspectos e conferiu a autonomia às Universidades – surgiram mais quatro modelos baseados nos quatro anteriores. Nesse aspecto, a diferença principal é que a menor unidade administrativa deixa de ser o

departamento e passa a ser o curso.

No modelo 5, os cursos são aglutinados em poucos centros ou áreas ligadas a uma administração superior; já no modelo 4, os cursos são organizados em maior número de faculdades. No modelo 7, os cursos são vinculados a um *campus* – focando na especialização regional – que também é ligado a uma administração superior; na última figura, o modelo 8, o curso é diretamente ligado à administração superior. (LOPES; BERNARDES, 2005)

Os novos modelos são demonstrados na figura a seguir:

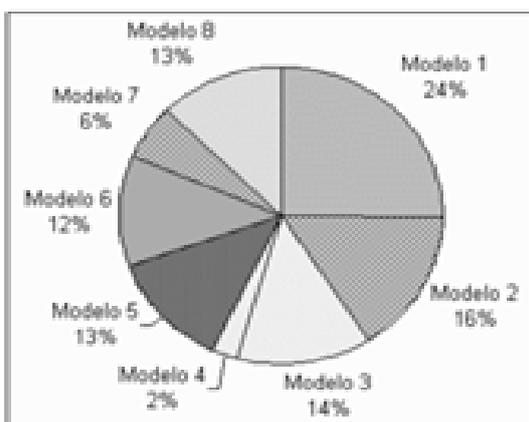
**Figura 4** - Novos modelos da estrutura administrativa consolidados a partir da LDB - 1996.



Fonte: Lopes e Bernardes (2005).

Ao analisar a distribuição dos oito modelos, é possível perceber que o primeiro e o segundo continuaram concentrando a maior parte das instituições, mas também houve uma migração considerável deles para os novos modelos como pode ser visualizado abaixo (Idem):

**Figura 5** - Percentual de distribuição entre todos os modelos de estrutura administrativa

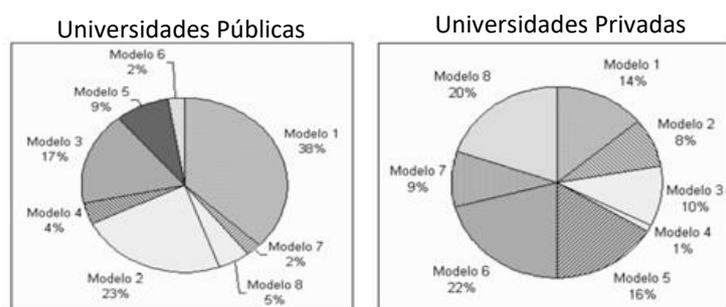


Fonte: Lopes e Bernardes (2005).

Os novos modelos foram aderidos majoritariamente pelas Universidades da rede privada, enquanto as da rede pública continuaram optando pelas mesmas estruturas. Enquanto as Universidades Públicas concentram-se nos modelos 1, 2 e 3, somando 78% do total, as Universidades Particulares concentram-se nos modelos 5, 6 e 8, somando 58% do total.

Segundo Lopes e Bernardes (2005), isso é mais um fato que prova a dificuldade das Universidades Públicas em aderir às mudanças propostas ou permitidas, evidenciando o conservadorismo como umas das características da IFES. Abaixo seguem as figuras que demonstram os percentuais de distribuição das Universidades Públicas e Privadas pelos novos modelos<sup>16</sup>:

**Figura 6** - Percentuais de distribuição das Universidades Públicas e Privadas por modelos de estruturas administrativas em 2005.



Fonte: Lopes e Bernardes (2005).

A estrutura organizacional das Universidades Públicas é entendida por Trigueiro<sup>17</sup> (1999, p. 30) como “um conjunto de características presentes nas instituições” e essas características atribuem significado e alicerce aos objetivos traçados previamente, aos processos e a todo sistema de relações que compõem a rotina das pessoas dentro da organização, interferindo nas suas escolhas e ações. (TRIGUEIRO, 1999, p. 30) Ele caracteriza a estrutura organizacional das Universidades públicas como uma

<sup>16</sup> É importante salientar que o trabalho de Lopes e Bernardes foi publicado em 2005, antes da implementação do REUNI (2007) e do FIES (2010), ou seja, atualmente existem novas Universidades Públicas e Privadas no Brasil e não foi encontrado um trabalho até o momento que apresente os dados atuais e o impacto desses Programas na adesão de novas estruturas administrativas.

<sup>17</sup> Trigueiro (1999), no seu livro: “Universidades públicas: desafios e possibilidades no Brasil contemporâneo”, desenvolve reflexões sobre as Universidades Públicas a partir de suas experiências como docente, gestor e pesquisador na Universidade de Brasília (UNB), sob ponto de vista teórico da sociologia das organizações e da sociologia das ciências e tecnologia. Do ponto prático, o autor destaca características das instituições públicas brasileiras baseando na sua vivência enquanto professor e gestor da UNB. Os capítulos do livro discutem: “A DINÂMICA SOCIAL CONTEMPORÂNEA, O CONHECIMENTO E A UNIVERSIDADE; DESAFIOS E POSSIBILIDADES NO ÂMBITO INTERNO DAS UNIVERSIDADES; O AMBIENTE EXTERNO”, além da introdução e da conclusão do autor sobre os aspectos supracitados.

[...] estrutura pesada para os vários trâmites burocráticos ou acadêmicos, levando a processos decisórios muito lentos e com grande dispersão de esforços internos, com a duplicação de ações e a superposição de esferas de decisão, o que leva à perda de qualidade no âmbito das atividades acadêmicas e administrativas. (Idem, p. 33)

Já Dagnino e Gomes (2002, p. 06) caracterizam a estrutura organizacional universitária da seguinte maneira:

Unidades autônomas, debilmente ligadas entre si e com a organização em si mesmo são típicas da instituição universitária. Nela necessariamente convivem democracia e descentralização com procedimentos legais e extensivos, abrangentes e altamente padronizados que regulam a aprovação de novos programas, contratação de programas, contratação de professores, promoção na carreira etc. e que percorrem toda a estrutura hierárquica. Ao lado desta estrutura profissional caracterizada por autonomia e liberdade acadêmica e tensionando-a de forma explícita ou latente, o apoio administrativo é estruturado segundo burocracia hierárquica tradicional. (DAGNINO; GOMES, 2002, p. 06)

Segundo Vieira e Vieira (2003), os modelos de estrutura organizacional desenvolvidos e adotados pelas Universidades ao longo do tempo possuem um ponto em comum:

[...] a expansão das unidades burocráticas e a consequente aplicação disfuncional de uma racionalidade formal instituída e ampliada constantemente pelas próprias unidades. Cresce, dessa forma, consideravelmente, o aparato-meio e com ele um poder que quase sempre se contrapõe e compromete a qualidade dos resultados da atividade-fim. (VIEIRA; VIEIRA, 2003, p. 900)

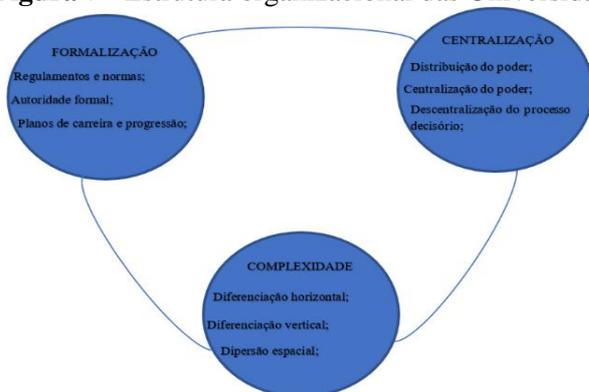
Um traço comum entre as definições da estrutura organizacional das Universidades Públicas apresentadas pelos autores acima é o fato de a burocracia enquanto característica fundamental e originária de diversas disfunções nessas Instituições. De acordo com Vieira e Vieira (2003) e Dagnino e Gomes (2002), a burocracia e os seus excessos são traços marcantes nas instituições públicas brasileiras, caracterizadas pela formalidade, excessividade de regras e centralização do poder. Ainda de acordo com os autores, especificamente nas Universidades Federais, a estrutura burocrática tem a peculiaridade de existir junto a conceitos totalmente contrários à sua natureza, como descentralização, consenso, autonomia, democracia e liberdade.

De acordo com Vieira e Vieira (2003), existem duas dimensões que explicam o comportamento organizacional nas Instituições de Ensino Superior: O desempenho acadêmico e o desempenho gerencial. Ambas impactam nos resultados gerais da organização, porém, os critérios e indicadores de avaliação são diferentes mesmo que haja uma forte relação entre elas. O desempenho gerencial, foco deste trabalho, corresponde à execução das atividades-meio (ou

atividades administrativas) que são resultantes da gestão operacional e estratégica e tem como função dar suporte às atividades-fim.

Já Trigueiro (1999) explica a estrutura organizacional da Universidade Pública a partir de três aspectos: formalização, centralização e complexidade. A partir deles é possível compreender didaticamente as características do funcionamento administrativo das Instituições Federais de Ensino Superior. As principais observações do autor sobre essa estrutura podem ser observadas na figura a seguir:

**Figura 7 - Estrutura organizacional das Universidades Públicas**



Fonte: Autoria própria, baseado em Trigueiro (1999).

A formalização, um dos pontos nucleares da estrutura organizacional, “refere-se a todo sistema normativo interno, aos regulamentos, às regras de promoção, aos planos de cargos e salários, às definições das tarefas e aos limites do exercício da autoridade, em seus diferentes níveis, bem como às sanções”. Além disso, os padrões comportamentais também fazem parte da formalização, apesar de não se apresentarem nos regimentos institucionais, eles são reproduzidos e legitimados pelos componentes das Universidades Públicas. (TRIGUEIRO, 1999, p. 32)

Nas Universidades Públicas, segundo o autor, a formalização é uma área de conflitos, pois, tradicionalmente, na academia, o corpo docente busca vivenciar grande nível de liberdade e autonomia, o que nem sempre é compatível com as normas estipuladas na Instituição. Por exemplo, esses conflitos se materializam através de resistências aos sistemas de avaliação para progressão e promoção profissional porque os docentes tendem a criar mecanismos próprios para estabelecer sua posição e autoridade na Instituição. A partir daí podem surgir barreiras no processo decisório e no fluxo das informações e comunicações internas, o que interfere no desenvolvimento das políticas de gestão e funcionamento de toda a Universidade. (TRIGUEIRO, 1999)

Essas situações, ainda, podem iniciar conflitos entre os diferentes grupos das IFES, porque os que não possuem o grau de autonomia (formal e informal) e liberdade dos docentes, como os técnicos administrativos e terceirizados que se percebem em prejuízo por terem de obedecer um conjunto de regras formais e não terem tantas possibilidades de negociação quando comparados aos docentes, haja visto que não é cobrado do professor/pesquisador comprovação diária de presença e de cumprimento de carga horária nas suas unidades universitárias (BUARQUE, 1993; TRIGUEIRO, 1999).

De acordo com Trigueiro (1999, p. 33), “estes fatos implicam grandes dificuldades de controle e acompanhamento das atividades desenvolvidas no âmbito da Universidade, com consequências para o processo de legitimação e de definição da autoridade”.

O segundo aspecto é a centralização, ela refere-se à forma de distribuição interna do poder na organização em relação ao nível de concentração deste nos níveis hierárquicos. No geral, esse aspecto é ambíguo nas Universidades Públicas porque algumas atividades administrativas são demasiadamente centralizadas, enquanto outras têm alto grau de descentralização no seu fluxo processual. (Idem, Idem)

Por exemplo, as decisões orçamentárias são caracterizadas por uma gestão e fluxo decisório mais centralizados nas instâncias superiores, centralizando o debate e o poder de decisão nelas, quando poderiam ser diluídos entre as unidades, no entanto, processos rotineiros tramitam por diversas comissões, instâncias de aprovação e setores levando um longo período até a sua conclusão, refletindo a extrema burocratização de processos que deveriam ser mais céleres pelo seu caráter repetitivo, além de corriqueiramente gerar orientações conflituosas sobre como proceder em determinadas situações, e de criar ruídos e falhas na comunicação interna. (TRIGUEIRO, 1999, p. 33)

Essa burocratização dos processos, conceito que abarca as disfunções advindas do excesso de procedimentos burocráticos, confere à Instituição uma administração de baixa energia e dinamicidade. Além disso, a estrutura extensa e burocratizada, composta por inúmeras instâncias deliberativas organizadas em colegiados que tratam de diversos assuntos, torna-se pesada e um empecilho para alcançar a velocidade necessária em negociações e parcerias com instituições privadas, pois estas funcionam de maneira veloz e flexível. (DAGNINO; GOMES, 2002; TRIGUEIRO, 1999; VIEIRA; VIEIRA, 2003)

Por causa desse quadro de morosidade institucionalizado, as Universidades Públicas criaram mecanismos legais para alcançar a celeridade e a realização de seus projetos. Por exemplo, segundo Trigueiro (1999), na prática da gestão universitária é comum os gestores utilizarem o *ad referendum* como artifício, que é a possibilidade dada a eles de aprovar e

encaminhar processos corriqueiros (e/ou urgentes) antes de serem debatidas nas reuniões colegiadas. Mas, posteriormente o assunto retorna à Unidade Universitária para ser dada ciência e promover o debate na instância que compete o assunto. Esse debate, segundo Trigueiro (1999, p. 35) acontece apenas de maneira formal, só para cumprir um rito burocrático, desperdiçando o tempo disponível e recursos financeiros e humanos que poderiam ser aplicados em assuntos mais complexos que requerem maior dedicação.

As fundações de direito privado surgiram para tentar dar celeridade e mais liberdade à gestão Universitária. Elas são a tentativa de superar esse desafio e atuar como uma mediadora nas relações entre a Universidade Pública e outras organizações. De acordo com o autor, elas “[...] ampliam as possibilidades de acordos, parcerias e convênios, que requerem eficiência e velocidade nas ações de contratação e gerenciamento de recursos os mais diversos”. (TRIGUEIRO, 1999, p. 34)

No entanto, ele explica que as fundações também desempenham papel negativo no ambiente interno por colocar em questão princípios e convenções tradicionais das Universidades Públicas, visto que não são totalmente administradas com o rigor burocrático da gestão universitária pública, ou seja, podem fugir ao controle das instâncias superiores e da política acadêmica da Instituição. (Idem, Idem)

Sendo assim, justamente por serem concebidas para dar celeridade aos processos e superar os excessos da burocracia da gestão pública, elas podem privilegiar alguns setores mais fluídos em prejuízo de outros que não são. De acordo com o autor, esse cenário acaba “[...] levando a conflitos normativos e repercutindo na própria legitimação dos diversos centros decisórios da instituição, além de contribuir para a fragmentação e divisão interna”. (TRIGUEIRO, 1999, p. 34)

A centralização na gestão das Universidades Públicas aparece especialmente em características das decisões orçamentárias e de alocação de recursos, além de algumas áreas administrativas e acadêmicas. As Universidades Públicas que elaboram um plano orçamentário participativo e promovem discussões sobre a distribuição dos recursos são poucas, geralmente informações e debates dessa natureza são mais restritos a poucos servidores e gestores da Instituição, até porque a intervenção e participação em assuntos dessa natureza requer o conhecimento específico, técnico e legal, o que a maior parte da comunidade acadêmica não domina. (Idem, p. 34-35)

Outro aspecto relevante nesse ponto, conforme explica o autor, é a relação ambígua da centralização e descentralização que pode ser observada nas dinâmicas das decisões e nas formas utilizadas para dar celeridade a determinados processos acadêmicos. Uma demonstração

dessa ambiguidade é a sobreposição das atribuições das instâncias deliberativas. (Idem, Idem)

Por exemplo, para a atualização de um currículo de um curso, com pequenas alterações, é necessário passar pela aprovação de várias instâncias da Unidade, e ainda outras instâncias superiores e setores administrativos da Universidade. O processo torna-se tão extenso que anula a efetivação da autonomia das Unidades Universitárias, tornando-as dependentes de órgãos superiores em processos relativamente de baixa complexidade, isso gera ônus de dedicação a outros assuntos mais complexos que exigem mais conhecimento, reflexão e tempo para debate. (TRIGUEIRO, 1999)

A complexidade, terceira característica dessa estrutura elaborada por Trigueiro (1999), é entendida como “a diferenciação interna na organização”. Ela é composta por: diferenciação horizontal – identificada como a subdivisão das atividades desenvolvidas na organização por seus membros; diferenciação vertical ou hierárquica –, “[...] medida da estratificação de uma organização [...]”; e dispersão espacial: “[...] forma de diferenciação horizontal ou vertical, que designa o afastamento geográfico de tarefas, setores ou atividades dos centros de tomada de decisão ou da realização das ações primordiais na organização”. (TRIGUEIRO, 1999, p. 35-36)

A estrutura organizacional da Universidade Pública é complexa, sobretudo, quando vista através da lente da diferenciação horizontal, pois há uma grande diversidade de áreas administrativas e acadêmicas e elas relacionam-se internamente formando as suas subculturas, estratégias de comunicação, predileções, percepções da realidade e tendências distintas. A diferenciação horizontal busca padronizar esses aspectos através dos ritos burocráticos. Para isso, enfrenta situações diversas e instáveis, por exemplo, conseguir encaixar um componente curricular prático relacionado a um evento sazonal dentro da carga horária, legislação, período semestral e ainda garantir que o evento aconteça; ou como formular políticas de gestão que abarquem todas as particularidades das áreas e unidades universitárias e administrativas. (Idem, idem)

Por isso, não é incomum que durante o semestre haja conflitos entre o planejamento acadêmico e a realidade executada ou mesmo desgastes na formulação de políticas que demoram a ser implementadas porque a realidade e a complexidade organizacional não comportam a ideia. (TRIGUEIRO, 1999)

Trigueiro explica que,

[...] são várias tradições que se articulam, interagem e se superpõem, ressaltando a peculiaridade e a complexidade desse tipo de instituição e a

dificuldade de se formularem e implementarem políticas globais, as quais se devem aplicar ao conjunto como um todo, sem negligenciar as especificidades, não apenas de setores e órgãos, mas também de atividades, como ensino, pesquisa e extensão. (TRIGUEIRO, 1999, p. 36)

Soma-se a este contexto o fato de que a Organização Universitária pressupõe a presença de criatividade e inovação, resultantes da liberdade de expressão e da prática do raciocínio crítico que são estimuladas nelas, portanto, esses desafios surgem em consequência do choque entre características tão distantes e complexas.

Ainda, para além de todo cenário descrito, Trigueiro (1999) chama atenção ao fato de a localização geográfica das Unidades Universitárias e setores administrativos estarem espacialmente dispersos no *campus* ou até em vários *campi* contribui para o afastamento entre as áreas do conhecimento e, também, entre os centros onde ocorrem os processos decisórios, o que, conseqüentemente, acaba afetando a qualidade e o desempenho da Instituição. Assim, essa dispersão espacial contribui na resistência à execução das ações decididas nas instâncias superiores, sobretudo, se estas forem opostas aos interesses de alguns grupos. (TRIGUEIRO, 1999)

Sobre a diferenciação vertical nas Universidades Públicas, existem vários aspectos formais e informais que a caracterizam, por exemplo, Trigueiro (1999) explica que os docentes

[...] seguem uma estratificação segundo a participação nos cargos de chefia e de direção, bem como uma estratificação, ainda formal, com base na titulação, e, superpondo-se às duas anteriores [...] ou seja, esta estratificação liga-se aos critérios de prestígio e poder, que são obtidos pela luta concorrencial entre os pares, segundo os cânones e critérios de respeitabilidade definidos pela própria comunidade de cientistas/docentes. (TRIGUEIRO, 1999, p. 37)

Outro aspecto formal desafiante é o cumprimento das normas e ações administrativas, gerado pela disputa entre o docente-gestor e a sua equipe administrativa, uma peculiaridade latente nas Universidades Públicas, que está relacionada à estabilidade e organização do corpo de trabalhadores, ou seja, a impossibilidade de dispensa ou sanção (com exceção de casos graves e específicos a serem avaliados pelo Reitor) e à forte presença do movimento sindical ou similares. (Idem, idem)

Essa disputa está relacionada à legitimidade do poder do gestor universitário, que por sua vez espera ter a autonomia de tomar decisões simples, mas que podem refletir no cotidiano dos técnicos administrativos. Diante disso, por exemplo, caso os técnicos organizem-se e sabotem a decisão, o gestor, mesmo que institucionalmente possua autoridade para tal, não terá sucesso nas atividades propostas. (Idem, idem)

Uma forma mais ampla para tentar compreender a estrutura organizacional das Universidades Públicas é observar os modelos de gestão que compõem essa complexa organização. Para isso, Dagnino e Gomes (2002), baseados na obra de Hardy e Fachin (1996), criam uma tipologia específica para explicar a estrutura organizacional das Universidades Públicas brasileiras a partir do seu processo decisório. No entanto, eles compreendem que a distribuição de poder formal não é o único fator que deve ser considerado nessa análise, pelo fato de tratar-se de uma estrutura complexa e diversa é importante avaliar aspectos os subjetivos que permeiam esse processo decisórios e, conseqüentemente, os modelos de gestão.

A partir dessa premissa, os autores consolidaram quatro modelos que descrevem o processo de decisão nas Universidades Públicas. Modelo 1: A burocracia profissional – é baseada na divisão do trabalho, padronização, impessoalidade, normatização, hierarquização (características que ganharam força na Reforma de 1968); Modelo 2: O colegiado – é caracterizada pela descentralização do poder no ambiente universitário, ela baseia-se no consenso, na descentralização do poder para a tomada de decisões, e na legitimação da autoridade a partir do reconhecimento da capacidade do profissional e não porque ele ocupa um cargo formal; Modelo 3: O político – foca no dissenso, nos enfiamentos e nas resoluções a partir das tensões e relações vivenciadas no meio universitário (greves, manifestos etc.); Modelo 4: A anarquia organizada: é a combinação dos três anteriores configurando a coexistência de características opostas como centralização e descentralização ou gestão participativa, democrática e estruturas hierárquicas. (DAGNINO; GOMES, 2002)

Os quatro modelos utilizados por Dagnino e Gomes (2002) foram resumidos por Paiva e Campos no quadro a seguir:

**Quadro 2 – Processos de Decisão em Modelos Organizacionais**

<b>Modelo</b>	<b>Características</b>
Burocracia Profissional	Relativamente à burocracia tradicional, é descentralizado; Unidades autônomas, frouxamente ligadas entre si e com a organização, onde convivem democracia e descentralização com procedimentos legais padronizados que regulam a aprovação de programas, contratação de professores, promoção na carreira etc. e que percorrem a estrutura hierárquica; Privilegia a dimensão de estrutura organizacional.
Colegiados	Decidir é construir consenso; Tensão colegiabilidade X burocracia: departamentos operam num sistema centralizado (administração central influente) ou descentralizado (com autonomia); Influência difusa, mas forte, do corpo de pesquisadores ou autoridade de um chefe ou líder poderoso, exercendo controle sobre seus departamentos autônomos.
Político	Processo decisório não é por consenso, nem burocrático, mas por alinhamento político; Grupos com interesses e objetivos distintos, como consequência da

	especialização e da disputa por poder e recursos, convivem numa estrutura descentralizada e com pouco acoplamento.
Anarquia Organizada	Enfatiza a dimensão de processo; Atores não têm propósito definido no processo decisório; O comportamento da instituição não pode ser deduzido das intenções e interesses individuais; Ações individuais não produzem decisões racionais em nível institucional; Decisões carecem de intencionalidade, são determinadas por ausência de ação ou por acidente.

Fonte: Paiva e Campos (2018), baseado em Dagnino e Gomes (2002).

O primeiro modelo, a “burocracia profissional”, é definido pelos autores como um modelo de burocracia tradicional – pensada por Weber, caracterizada pela coordenação acontecer a partir da divisão do trabalho, as atividades serem realizadas baseada em um modelo padrão, as decisões serem regidas por impessoalidade e imparcialidade e a hierarquia administrativa, regras e regulamentos serem formalizados – coexiste, em algumas instâncias, com a falta da supervisão direta, de regulamentos operacionais detalhados e da centralização. Eles ressaltam que as ambiguidades e contradições originadas a partir da relação entre a burocracia e a flexibilidade (esta última fundamental à Instituição Universitária) são reflexos da existência de um modelo de burocracia descentralizado e profissional.

Esse modelo é não fundamentado na formalidade do processo como acontece com a burocracia tradicional, mas na subjetividade que permeia as relações organizacionais, como a motivação e desempenho dos profissionais nas atividades por conta do orgulho ou da fidelidade à profissão ou à classe; diferente do burocrata tradicional que é o profissional obcecado especificamente pela organização e suas normas. (DAGNINO; GOMES, 2002)

Sendo assim, na estrutura organizacional universitária, aliam-se o modelo de burocracia tradicional aos aspectos culturais, à autonomia e a liberdade inerentes à academia. Segundo os autores, o caráter mais tradicional da burocracia pode ser observado com maior intensidade nas áreas administrativas, enquanto o modelo mais flexível é percebido nas atividades acadêmicas das Universidades Públicas. (DAGNINO; GOMES, 2002)

De acordo com Vieira e Vieira (2004), a manifestação da autoridade em um ambiente burocrático acontece de maneiras diferentes, a depender da complexidade da estrutura organizacional. Quanto mais simples for o organograma, mais direto é o processo e o poder decisório, ou seja, menor é o processo burocrático, o que traz mais fluidez e celeridade aos ritos formais e, por sua vez, contribui para o bom desempenho de toda instituição.

Em contraponto, as estruturas com maior grau de complexidade sofrem com a perda de recursos e baixo desempenho porque tanto as ações ditadas por chefias quanto pelos colegiados transitam por um extenso percurso burocrático. Segundo os autores: “É fácil

concluir que nesse último caso, situação dominante nas universidades federais, a funcionalidade burocrática produz uma baixa energia sistêmica, comprometendo a qualidade dos procedimentos e a possibilidade de introdução de uma racionalidade pós-burocrática”. (VIEIRA; VIEIRA, 2004, p. 190)

As formas de exercício da autoridade são identificadas como: individual, gerada a partir da existência da função ou cargo e baseada nas normas institucionais; e coletiva é “emanada dos órgãos colegiados que decidem sobre pendências, conflitos e consultas e, também, pela criação de novas normas a serem observadas”. (Idem) As duas são de caráter formal e tanto as chefias quanto os docentes exercem as duas formas de autoridade quando participam das rotinas e rituais acadêmicos.

A autoridade individual tem a peculiaridade de sua intensidade estar atrelada aos aspectos subjetivos e pessoais que determinam o nível de influência não formal que o gestor tem sobre os processos e os outros atores, por exemplo, a personalidade, o conhecimento, a conduta e a admiração. Ela tem tendência de promover dois tipos de comportamentos extremos e opostos: O apoio imediato ou o enfrentamento – direto ou indireto. Enquanto as decisões colegiadas tendem a sofrer menor influência das características pessoais nos processos decisórios porque precisam de um jogo político mais trabalhoso para alcançar a coalizão dos atores envolvidos e influenciar na decisão. (VIEIRA; VIEIRA, 2004)

A colegialidade, o segundo modelo apresentado por Dagnino e Gomes (2002), é caracterizada pela descentralização do poder no ambiente universitário, baseando-se: no consenso que, enquanto parte do processo decisório, é conduzido pela lealdade e pelo compromisso com os objetivos organizacionais; na descentralização do poder para a tomada de decisão; e no reconhecimento da autoridade, sobretudo, a partir da competência profissional e não por conta da atribuição do cargo formal e da posição hierárquica, como na burocracia; porém, como são conceitos de premissas divergentes, a contradição entre a colegialidade e a burocracia que se concretiza em cenários extremos, como existem

[...] departamentos universitários operando num sistema centralizado, sob uma administração central influente, ou num sistema descentralizado, com bastante autonomia; com um estilo de tomada de decisão “colegial” com influência difusa, mas forte, do corpo docente, ou burocrático, sob a autonomia do chefe de departamento. Mas pode também ocorrer situações híbridas com descentralização sem colegialidade, quando professores poderosos exercem alto grau de controle sobre seus respectivos departamentos autônomos. (DAGNINO; GOMES, 2002, p. 06)

Em relação ao modelo colegiado, Krasilchik (2008) compreende que para uma gestão

universitária ser bem qualificada é necessário o gestor encontrar apoio da comunidade acadêmica, caso contrário nenhum plano será concretizado. Porém, isso não quer dizer que existir resistência à mudança é uma situação incomum nas organizações em geral, logo, também não é na Universidade. De acordo com a autora, essa resistência se apresenta em duas formas diferentes:

[...] em alguns casos ela é aberta e discutida amplamente nos colegiados, foros especiais para tratar do assunto ou mesmo na convivência diária; em outros casos, é silenciosa e consiste simplesmente em não pôr em prática o que se propõe até que os projetos pereçam por inanição. (KRASILCHIK, 2008, p. 24)

Conforme a autora explica, a segunda maneira de resistência é a mais desafiadora e comum para os gestores universitários, além de ser a causa protagonista no fracasso dos novos projetos. No caso das Universidades Públicas, o maior impedimento do funcionamento dos projetos de mudanças está voltado para a falta de interesse e de conhecimento sobre a administração universitária, visto que esta é considerada uma atividade de menor importância quando comparada às suas atividades fim. (KRASILCHIK, 2008)

A relação política vivenciada pelos atores que compõem a comunidade acadêmica das Universidades Públicas é explicada no terceiro modelo da tipologia desenvolvida por Dagnino e Gomes (2002). O modelo político é caracterizado pelas tensões e relações políticas vivenciadas no meio universitário como greves, manifestações, arranjos e conflitos políticos internos e externos. Diferente do modelo colegiado que é baseado no consenso, o modelo político foca no dissenso, nos confrontos e na conciliação entre os grupos políticos compostos por discentes, docentes, servidores e comunidade externa, é nele que estão alocadas as demandas de interesse individual de determinados grupos.

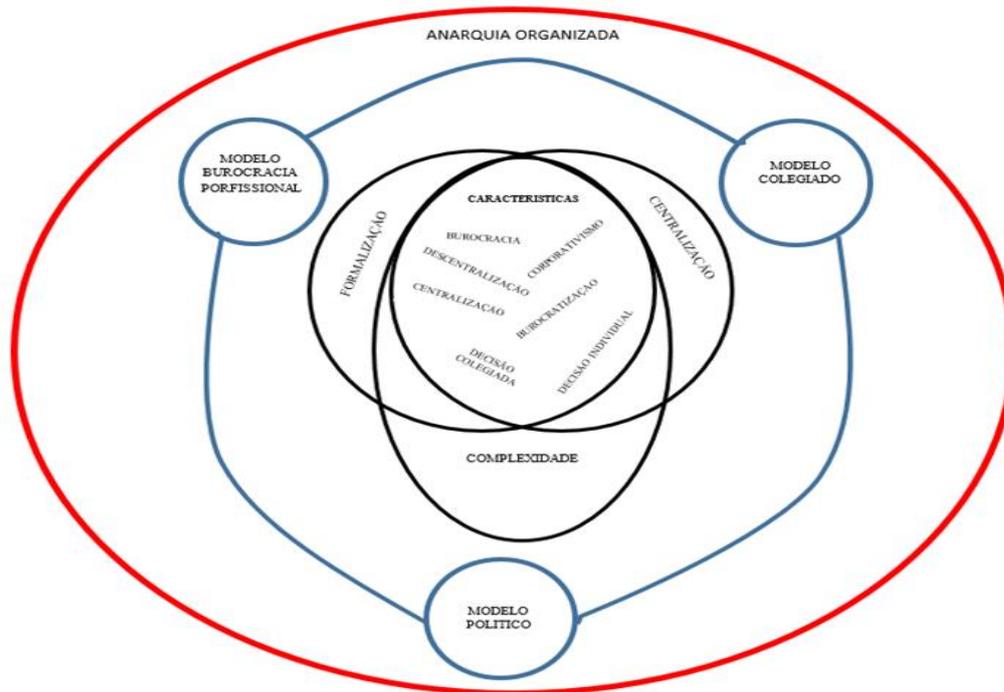
Dagnino e Gomes (2002) afirmam que o melhor modelo para compreender a estrutura organizacional das Universidades Públicas é a anarquia organizada, pois ele possibilita explicar a distribuição do poder na Universidade agrupando a diversidade e a complexidade das características dos três modelos supracitados (burocracia profissional, colegiado, político), aproximando-os da realidade das organizações universitárias públicas.

Isso ilustra a afirmação já citada de que não é possível analisar as Universidades de maneira cartesiana porque ela, em essência, já é composta de contradições, além de permitir a percepção que alguns desafios da gestão surgem da própria natureza organizacional e, por isso, não é uma tarefa fácil superá-los. (DAGNINO; GOMES, 2002)

O seguinte fluxograma foi elaborado na tentativa de ilustrar a interação entre a

estrutura organizacional das Universidades Públicas de acordo com a compreensão de Trigueiro (1999) e os modelos de gestão apresentados por Dagnino e Gomes (2002):

**Figura 8** - Anarquia Organizada nas Universidades Públicas



Fonte: Autoria própria, baseado em Dagnino e Gomes (2002) e Trigueiro (1999).

### 3.1 Os desafios vivenciados na direção das unidades universitárias das IFES

Nesta parte do capítulo será possível compreender quais são os pontos discutidos na literatura sobre os desafios enfrentados pelos diretores de Unidades Universitárias.

De acordo com Krasilchik (2008) é importante, na discussão sobre a gestão das Universidades Públicas, observar os seguintes pontos: a sua gestão, o que é exigido dos gestores e quais os desafios enfrentados por eles para manter a qualidade e inovar sendo fiel aos valores da Instituição. Numa análise geral, na percepção de Cruz (2008), as principais variáveis que dificultam o trabalho do gestor da Unidade Universitária são: “A falta de apoio administrativo, a quantidade de atividades e o gerenciamento de questões pessoais de professores e alunos, a burocracia, os recursos tecnológicos e a comunicação interna, lidar com o inusitado e o local de trabalho”. (CRUZ, 2008, p. 101)

Segundo a autora, as formas de solucionar os problemas e superar esses desafios, geralmente, são baseadas no diálogo com a equipe de trabalho e com outros profissionais mais experientes ou ligados aos órgãos superiores responsáveis pelo controle geral da Instituição. Durante a sua análise, Cruz (2008) afirma que, em relação aos problemas mais corriqueiros, é comum os gestores buscarem conhecer ações que já tenham sido implementadas com sucesso. É certo que seguir nessa direção garante uma probabilidade maior de êxito na tomada de decisão, porém, a autora chama atenção para as chances de esse movimento bloquear a criatividade do gestor para pensar em novas soluções e fazer com que ele fique numa zona de conforto até quando as ações estabelecidas já não surtam mais o efeito esperado.

Já em relação aos problemas mais complexos, para a autora, não basta agir com base no que foi apreendido a partir das experiências, nem nas diretrizes institucionais pré-existent; Ela acredita na necessidade de avaliar a estrutura dos problemas para superá-los, tratando-os de “[...] maneira sistêmica, abrangente e personalizada, com ações inovadoras e adequadas a situação em si”. (CRUZ, 2008, p. 101) E, além disso, a pesquisa de Cruz (2008) também aponta que os facilitadores para a gestão universitária estão centralizados no bom desempenho do apoio administrativo, no apoio recebido dos outros docentes, nas características e conhecimentos do gestor e, em último lugar, nas características da organização.

Os desafios à gestão de unidades universitárias serão apresentados de acordo com as seguintes dimensões identificadas na literatura: i) Motivacional – Falta de reconhecimento profissional, excesso de trabalho; ii) Técnica / competência – Falta de capacitação anterior (formação e treinamentos) e limitações pessoais; iii) Relacional – Comunidade, docentes,

servidores técnicos administrativos, funcionários terceirizados, estudantes, gestores e administração central; iv) Burocrática – Complexo sistema decisório e estrutura organizacional, excesso de normas e procedimentos e gestão da informação; v) Econômica – falta de recursos financeiros, materiais e de pessoal.

### 3.1.1 Dimensão Motivacional

A falta de reconhecimento, de acordo com Wilhelm (2012), envolve o prestígio profissional conferido ao professor que assume o posto de gestor universitário. Para a autora, nas Universidades Públicas, tanto a recompensa financeira quanto o prestígio profissional não são compensadores quando comparados à carga de trabalho e responsabilidades propostas ao professor.

Ainda, segundo Wilhelm (2012), o docente alcançaria mais reconhecimento profissional se investisse totalmente o seu tempo fora da sala de aula em atividades de pesquisa e extensão. Isso porque, na realidade, mesmo assumindo um cargo de gestão, o docente precisa continuar publicando, pesquisando e ensinando ainda que em menor intensidade, inclusive, se ele deseja ensinar em programas de pós-graduação que assumem esses critérios para a aprovação dos credenciamentos. Logo, manter o prestígio acadêmico e científico e ser gestor é ter o trabalho multiplicado, sem ser recompensado (financeiramente) e reconhecido profissionalmente na mesma intensidade.

De acordo com Krasilchik (2008), a desvalorização do trabalho do gestor universitário é tensionada pelos direcionamentos das políticas que as comissões de avaliação da produtividade na academia fomentam. De acordo com ela, a exaltação ao produtivismo acadêmico cria um conjunto de profissionais conhecidos como “geração Lattes” porque estão mais preocupados com a quantidade de publicações alcançadas do que com a qualidade dos seus trabalhos e com as outras atividades desenvolvidas além da pesquisa como as atividades de gestão.

A autora conclui que essa tendência por parte de quem avalia a produtividade docente acontece porque o volume das publicações é considerado como um indicador fundamental de boa e alta produtividade acadêmica, colocando as atividades de outras naturezas em segundo plano ou nem as levando em consideração ou, ainda, quando são motivo de desvalorização para o profissional, como ela explica no seguinte trecho:

[...] para alguns examinadores, o empenho na administração é demérito e considerado uma interrupção nas atividades acadêmicas dos docentes. As atividades de extensão são pouco valorizadas e as tarefas administrativas praticamente ignoradas nas avaliações de desempenho. (KRASILCHIK, 2008, p. 24)

Sendo assim, a autora chama a atenção para o fato de como essa forma de avaliar a atuação profissional dos docentes torna-se um agravante para o desinteresse e o distanciamento deles nas atividades de ensino e extensão, e focando apenas em interesses individuais ou até grupais relacionados à pesquisa. E ela continua argumentando que, dessa maneira, torna-se difícil renovar ou até mesmo manter a Universidade por conta da dificuldade de encontrar pessoas dispostas a fazer parte de comissões, colegiados ou a ocupar cargos administrativos nas Unidades Universitárias ou na administração central das Instituições de Ensino Superior. (KRASILCHIK, 2008, p. 25)

Por fim, Krasilchik (2008) defende que convencer o corpo docente, desde o início da carreira, e os seus avaliadores sobre relevância das atividades de gestão, além de priorizar a disseminação do conhecimento sobre a Universidade enquanto organização, evidenciando a sua estrutura e lógica de funcionamento é um dos papéis mais relevantes do gestor universitário preocupado com a renovação e manutenção da Universidade Pública.

Em relação ao excesso de trabalho, como já foi explicado, o professor que assume o cargo de gestão, soma às atividades de ensino, pesquisa e extensão uma série de responsabilidades e tarefas administrativas. Cruz (2008) entende que o tempo do gestor universitário é dedicado para: o atendimento ao público, as atividades e os processos de natureza burocrática, a resolução de problemas urgentes, e, por último, os ajustes e o acompanhamento dos projetos pedagógicos dos cursos.

Sobre essa rotina, não é raro encontrar nas pesquisas de Wilhelm (2012) e de Cruz (2008) relatos onde os gestores universitários são comparados aos bombeiros e síndicos, justamente, porque eles acabam dando mais atenção às atividades rotineiras e urgentes e às soluções de curto prazo ou, então, aos longos e diversos processos burocráticos. Por isso, Cruz (2008) entende que a rotina do gestor universitário é caracterizada, sobretudo, pela presença de ações imediatistas e urgentes, o excesso dessas demandas faz com que dificilmente haja tempo disponível para desenvolver atividades voltadas ao planejamento da gestão universitária e ao gerenciamento dos projetos pedagógicos dos cursos.

De acordo com Cruz (2008) e Wilhelm (2012), essa dificuldade na concepção de um planejamento bem estruturado acontece, sobretudo, porque as múltiplas atividades profissionais desenvolvidas pelo gestor universitário causam uma sobrecarga trabalho e, corriqueiramente,

invadem o tempo destinado às atividades de caráter estratégico e até às atividades pessoais. Na prática, como explica Wilhelm (2012), a carga horária trabalhada ultrapassa as 40 horas semanais e invade momentos de repouso como horário de almoço, finais de semana, feriados e até as férias.

Diante desse excesso de atividades, Tauchen e outros (2016) revelam que é comum os professores desenvolverem suas pesquisas e orientarem os bolsistas em horários fora do expediente e em locais fora da Universidade. Já Wilhelm (2012) reforça o quanto é incomum um professor universitário que também é gestor encerrar o expediente no limite do horário comercial e não levar trabalho para casa.

Tauchen e outros (2016) sustentam que esse excesso de atividades de gestão impacta negativamente no desempenho das atividades de ensino, pesquisa e extensão, além de trazer danos à qualidade de vida e ao desenvolvimento pessoal do gestor universitário. Já Schneider, Zilli e Vieira (2017) complementam que o excesso de atividades, além de tudo que foi citado, prejudica a própria gestão.

Segundo esses dois grupos de autores, é improvável dar conta de todas essas atividades profissionais com um bom desempenho e não renunciar ao tempo para as realizações pessoais ou da excelência na performance de algumas das atividades laborais. Neste sentido, Wilhelm (2012) também complementa que os resultados do excesso de trabalho, além do mau rendimento profissional, podem ser frustração e *stress* com impactos na saúde física e mental do gestor.

Sobre o excesso de trabalho, uma reclamação recorrente dos gestores pesquisados por Wilhelm (2012) está relacionada com a execução de atividades que não são responsabilidade deles como levar processos de um setor para outro visando promover a celeridade da resolução, realizar atividades operacionais de responsabilidade dos servidores técnicos administrativos ou até mesmo trabalhos de outros gestores, inclusive, para conseguir chegar às etapas dos processos que são de sua alçada. Segundo a autora, a falta de definição das atividades e de treinamento para executá-las é um dos principais motivos para o gestor realizar trabalhos além da sua responsabilidade.

Cruz (2008) afirma que as atividades de competência dos gestores podem ser encontradas no Regimento Geral da Universidade ou num documento compatível, no entanto, não solucionam o problema porque a maioria desses documentos apresentam instruções generalistas do que deve ser feito. A autora sustenta essa ideia ao afirmar: “[...] esse tipo de lista não dá conta do que ocorre na prática da gestão e da diversidade de tipos de situações que os dirigentes podem enfrentar, as quais extrapolam o que é previsto”. (Cruz, 2008, p. 80)

Nesse aspecto, Wilhelm (2012) complementa que para desempenhar bem o papel de gestor é preciso desenvolver habilidades para planejar, executar, delegar tarefas e lidar com conflitos, além de saber estabelecer limites e responder negativamente algumas solicitações. Ainda, ela continua afirmando que é preciso desenvolver, também, a capacidade de escuta e de trabalhar sob pressão.

Além disso, ressalta a importância de o gestor ser uma pessoa bem relacionada, além de conhecer a Instituição, a sua trajetória, as pessoas que trabalham nela e qual a sua lógica (formal e informal) de funcionamento. Enfim, Cruz (2008) corrobora com Wilhelm (2012) sobre o fato de as experiências anteriores em outros cargos de gestão serem diferenciais importantes para conseguir dar conta do volume de trabalho na gestão das Universidades Públicas.

Mais um ponto latente levantado por Cruz (2008) e por Wilhelm (2012) é o tempo dedicado ao atendimento ao público, presencialmente e por e-mail. Na pesquisa realizada por Wilhelm (2012), os gestores demonstraram descontentamento com a quantidade de mensagens e solicitações eletrônicas recebidas. Além disso, os entrevistados dessa pesquisa também relatam o desafio de lidar com o desrespeito à organização da sua agenda por quem deseja atendimento presencial imediato, sem agendar previamente.

Segundo a autora, a maioria dos atendimentos são solicitados para o mesmo o momento dedicado às outras demandas, impedindo que o gestor consiga organizar os seus horários de trabalho e dar conta das atividades programadas para o dia. O agravante disso tudo, de acordo com a autora, é que tanto nas mensagens eletrônicas quanto nos atendimentos presenciais as demandas apresentadas, em maioria, são responsabilidades de outros gestores ou poderiam ser resolvidas por um servidor técnico administrativo.

O problema dessa alta procura do gestor para o atendimento é tensionada, em grande parte, por não haver um filtro para saber o que realmente só pode ser resolvido por ele, como ressalta Cruz (2008), ao afirmar que o gestor precisa desenvolver estratégias para “evitar que o seu gabinete possa representar um local para lamentações, queixas e busca de soluções para todos os tipos de impasses ou dificuldades que encontra em sua vida acadêmica ou até mesmo na sua vida pessoal [...]”. (CRUZ, 2008, p. 50) Por fim, ambas autoras concordam com o fato de essas demandas ocuparem uma fatia importante do tempo, da rotina e da atenção do gestor que poderiam ser destinadas às atividades estratégicas e de planejamento.

Para Cruz (2008), o fato de o gestor universitário agir como bombeiro ao apagar incêndios, por ter de resolver muitas situações emergenciais, faz com que a maior parte da sua rotina seja dedicada a solucionar problemas de caráter imediatista e burocrático, em grande

parte, oriundos do descumprimento das regras da Instituição. De acordo com a pesquisa da autora, atividades dessa natureza ocupam 83% das rotinas dos gestores, dos quais 40% referem-se ao atendimento, 31% às atividades burocráticas e 12% dedicados à resolução de problemas diversos.

Visto que as atividades supracitadas ocupam maior parte da agenda dos gestores universitários que ocupam o cargo de direção, de acordo com a autora, planejar e gerenciar o projeto político pedagógico e garantir um processo de formação profissional de alta qualidade fica em segundo plano e com dificuldades de ser atingido. Nessa pesquisa de Cruz (2008), apenas 17% das atividades que compõem a rotina dos gestores são de caráter estratégico e estão relacionadas com o planejamento da gestão. Justamente por isso Cruz (2008) ressalta a importância de dar mais atenção às atividades de planejamento e de revisão das diretrizes de formação profissional, pois

Todo planejamento identifica intenções e estratégias previstas para transformar em realidade o que foi idealizado [...] e tem como função criar uma ligação entre a situação real atual e uma situação futura desejável, o que exige a seleção dentre diversas ações possíveis para identificar a mais conveniente para a organização ou para uma de suas partes. (CRUZ, 2008, p. 58-59)

Ou seja, a autora entende que o planejamento da gestão é responsável pelo resultado alcançado pela organização. Ela também observa com naturalidade o fato de a rotina do gestor ser composta por atividades que demandam um certo grau de padronização e repetição. Mas, também, chama atenção sobre a necessidade de o gestor ser capaz de realizar tais atividades e, ainda assim, manter a criticidade ao sistema burocrático, observando além dos movimentos repetitivos e do cumprimento dos ritos para ter a possibilidade de dar atenção às outras atividades de sua responsabilidade e de suma importância para a Instituição. (CRUZ, 2008)

### 3.1.2 Dimensão técnica/competência

A falta de preparo para desenvolver as atividades administrativas: Refere-se ao fato de que nas etapas de formação de um professor universitário, o profissional é qualificado para desempenhar as atividades de ensino, pesquisa e extensão, mas não para atividades de gestão. Isso porque, no geral, os cursos de pós-graduação *stricto sensu*<sup>18</sup> não têm, em seu escopo,

---

18 As pós-graduações *stricto sensu* englobam cursos de mestrado e doutorado – acadêmico ou profissional – abertos a postulantes graduados em cursos do ensino superior e que correspondam aos requisitos exigidos pelas

atividades que preparem os docentes em formação para o exercício da gestão; tampouco as Universidades Públicas têm um programa de preparação para os professores que assumem os cargos de gestão. (BARBOSA; MENDONÇA, 2016; CRUZ, 2008; DEWES; BOLZAN, 2018; GUIMARÃES, 2011; MAGALHÃES, et al. 2017; PEREIRA et. al, 2015; SILVA; CUNHA, 2012; SILVA; CUNHA; POSSAMAI, 2001; TAUCHEN et al, 2016; WILHELM, 2012)

Cruz (2008) resume a importância, o impacto e a função da formação para a gestão universitária da seguinte maneira:

A preparação necessária para a direção de um curso tem como uma das funções a promoção de facilidades para o trabalho que precisa ser realizado. Um dirigente melhor preparado identifica dificuldades típicas de sua rotina e é capaz de resolver ou decidir sobre o que precisa ser feito de acordo com cada situação, inclusive aproveitando mais os conhecimentos técnicos e menos o uso do bom senso como critério para resolver problemas, mesmo que rotineiros. Rotinas deveriam ser mais previsíveis e ter formas de administração definidas para os encaminhamentos necessários, de forma que ocupassem o mínimo do tempo dos diretores. (CRUZ, 2008, p. 111)

Os autores referenciados ao final do parágrafo concordam que os professores-gestores, inclusive os diretores das Unidades Universitárias, alcançam o conhecimento necessário sobre a gestão das Universidades já na prática das atividades profissionais por meio de tentativas, lidando com as consequências dos seus erros e acertos. Além disso, segundo os autores, os gestores também conseguem aprender a partir da convivência e da contribuição dos colegas e equipe de trabalho. Ainda, os trabalhos revelam que, como agravante da situação apresentada, o trabalho do gestor dentro do contexto universitário público é formado de ambiguidades e dilemas que surgem da própria natureza da função, dificultando ainda mais o bom desempenho e a rápida aprendizagem das atividades de gestão. (BARBOSA; MENDONÇA, 2016; CRUZ, 2008; DEWES; BOLZAN, 2018; MAGALHÃES, et al. 2017; PEREIRA et. al, 2015; SILVA; CUNHA, 2012; TAUCHEN et al. 2016; WILHELM, 2012)

De acordo com Dewes e Bolzan (2018, p. 44), é preciso ir “[...] além dos conhecimentos técnicos e organizacionais da instituição e de suas regulações, saber e compreender a vida pulsante da instituição”, além disso, é necessário compreender que a gestão não está restrita ao entendimento do funcionamento das demandas burocráticas. E, portanto, é crucial observar os cenários que emergem das dinâmicas sociais e culturais construídos ao

---

instituições de ensino superior e aos seus respectivos editais de seleção dos discentes. Ao final do curso, após a defesa e aprovação da dissertação (mestrado) ou da tese (doutorado), o discente recebe o diploma atestando o grau de formação. (PORTAL DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO)

longo da história.

Para Guimarães (2011), os problemas na gestão acadêmica acontecem, sobretudo, por conta do amadorismo do gestor que não é preparado para assumir a execução das atividades administrativas. Barbosa e Mendonça (2016) também concordam sobre a inconsistência no processo de formação dos mestres e doutores, haja vista os programas de pós-graduação, por acreditarem que para atuar como professor universitário é necessário apenas dominar alguns conteúdos e técnicas de pesquisa, focarem em desenvolver as habilidades para o ensino e pesquisa; Por isso, de acordo com os autores, eles acabam não dando a devida atenção ao preparo para as atividades de gestão.

Como resultado desse cenário de (não) formação para a gestão, ambas as pesquisas apontam que as Universidades não alcançam os níveis de eficácia e eficiência que tanto são cobradas, em alguma medida, por também não terem uma política Institucional de suporte à formação dos seus gestores, como explica a citação a seguir: “revela-se, portanto, uma possível desarticulação; de um lado os professores com a necessidade de formação para os papéis que desempenham (inclusive o de gestor), e de outro, há uma carreira e práticas de gestão de pessoas que parecem não refletir essa demanda”. (BARBOSA; MENDONÇA, 2016, p. 79)

Ou seja, de acordo com as pesquisas, essa demanda parece nem ser avaliada pelas IES públicas e por quem é responsável por pensar os objetivos da pós-graduação e as políticas públicas e institucionais voltadas para gestão universitária.

Barbosa e Mendonça (2016) vão além e insistem sobre a importância de compreender que preocupar-se com a formação para as atividades de gestão contribui para o bom desempenho das atividades fins (ensino, pesquisa e extensão). De acordo com eles, a complexidade do sistema educacional brasileiro demanda a criação de políticas públicas e ações institucionais voltadas para a capacitação e estímulo do gestor universitário. Eles explicam o cenário atual do processo de formação para a gestão da seguinte forma:

[...] acredita-se que o investimento em formação de professores com competências para atuarem na gestão pode estar sendo deixado de lado, por se tratar de atividade que formalmente pouco agrega à avaliação dos programas de pós-graduação, aos cursos de graduação e à carreira desses indivíduos. Sendo assim, importa alertar que, enquanto as políticas públicas de pós-graduação mantiverem o foco na valorização de competências de pesquisa e docência, a formação de professores para atuar na gestão de IES enfrentará dificuldades para prosperar e se institucionalizar nos programas de pós-graduação (PPG). (Idem, p. 78)

Dewes e Bolzan (2018) também entendem que há uma forte demanda de

profissionalização dos professores que trabalham como gestores universitários, e por isso, é importante que as Instituições de ensino superior dediquem tempo e espaço para atendê-la, porém os autores chamam atenção para o fato de que ao mesmo tempo é necessário trabalhar na qualidade dos processos de gestão com a finalidade de aumentar o rendimento e a potência das ações dos gestores.

Pereira e outros (2015) entendem que o desafio posto nesse sentido é consolidar o percurso de formação na pós-graduação visando também a preparação para a gestão de Instituições de Ensino Superior, focando no desenvolvimento de habilidades gerenciais com a finalidade de auxiliar a atuação desses profissionais enquanto gestores. Os autores sugerem que os cargos de direção sejam ocupados por quem tem formação necessária e não necessariamente pelos docentes; porém, a legislação impede que esse ideal sugerido se torne real.

Então, de acordo com os autores, no cenário atual, onde não há pretensão de um programa de formação para a gestão universitária, nem a possibilidade de sua profissionalização, cabe aos próprios profissionais a busca pelo conhecimento necessário para desempenhar bem a gestão das Instituições em questão. Esses são uns dos motivos pelos quais torna-se tão difícil eleger docentes que tenham perfil e formação adequados para a função de gestor e, ainda, estejam dispostos a somar as atividades de gestão à sua rotina profissional de ensino, pesquisa e extensão.

Segundo Wilhelm (2012) cada gestor universitário tem uma maneira particular de trabalhar, além de possuir histórias de vida, experiências, qualificação, rede de apoio, limitações e características pessoais diferentes. Segundo a autora, entre os gestores universitários é comum o sentimento de que é necessário ser justo e honesto com os seus pares para ser um bom líder, mas ela salienta que essas características isoladas não garantem a eficiência da gestão universitária, uma vez que as decisões são influenciadas por um coletivo composto por pessoas de percepções, inclusive sobre justiça e honestidade, diferentes.

Cruz (2008) afirma que essas diferenças entre os perfis pessoais, aliadas à falta de preparo para a gestão, dificultam ainda mais o alcance da padronização e planejamento das atividades administrativas exercidas pelos professores. Por outro lado, para Gama Filho e Carvalho (1999), as pessoas são a maior vantagem competitiva das organizações, justamente por serem diferentes entre si e das máquinas e, ainda, por possuírem valores e motivações diferentes que estão para além das conquistas monetárias. Assim, o gestor universitário precisa ter flexibilidade e persistência para conseguir trabalhar e superar os desafios da função e suas próprias limitações pessoais, até porque, ainda segundo Cruz (2008), o cargo de gestor universitário exige diversas qualidades e habilidades que não estão contempladas em apenas

uma profissão.

Dentre as exigências da multiplicidade de características e habilidades, Gama Filho e Carvalho (1999) afirmam que os gestores universitários precisam desenvolver a percepção pragmática da gestão universitária para conseguir “planejar, analisar, avaliar e gerir de forma estratégica” (GAMA FILHO; CARVALHO, 1999, p. 55); mas, também salientam que é importante conseguir consolidar a ideia da relevância de uma organização humanizada, na qual os colaboradores sintam-se valorizados e estimulados a superar os seus limites para agregar valor à organização e ajudá-la a superar os desafios que surgem cotidianamente.

Wilhelm (2012), na sua pesquisa, quando escreve sobre dimensões e desafios individuais, revela que os gestores consideram como limitações pessoais as seguintes características: inabilidade no trato e na comunicação pessoal com os colegas, técnicos e estudantes; o temperamento explosivo em situações de enfrentamento; a falta de paciência em relação ao ritmo dos processos e procedimentos; a insegurança em posicionar-se frente aos colegas e estudantes, a fragilidade do equilíbrio emocional nas diversas situações estressantes;

Além do medo de falhar ou não ser reconhecido como líder pela comunidade, essa última insegurança, de acordo com a autora, acentua-se no gênero feminino que sofre a pressão machista para provar ser tão capacitada quanto um profissional do gênero masculino. Porém, Silva, Cunha e Possamai (2001) chamam atenção ao fato de os gestores não acharem necessário acompanhamento e treinamento sobre temas como emoções e limitações pessoais porque, conforme os autores perceberam, os entrevistados tinham expressiva dificuldade em conversar sobre esses temas.

### 3.1.3 Dimensão Relacional

Outro desafio apresentado na literatura envolve a relação política entre os grupos que integram a comunidade universitária e os que interagem com ela. De acordo com Krasilchik (2008), pelo complexo percurso do gestor universitário, entre manter a qualidade das atividades desenvolvidas e gerar propostas inovadoras para a Instituição, ele é pressionado a decidir em favor dos grupos que possuem força política no fluxo decisório da Universidade.

A autora explica que no ambiente interno, esses grupos são formados por professores, estudantes, técnicos administrativos e demais trabalhadores. Já no ambiente externo, os grupos são compostos por governos, fundações, partidos políticos, agências de fomento à pesquisa e inovação, meios de comunicação e instituições que estão vinculadas de alguma maneira às atividades fins da Universidade. Para Krasilchik (2008), lidar com esse contexto exige de quem

dirige a organização: “conhecimento, competência, experiência, ousadia, coragem e rigor ético”. (KRASILCHIK, 2008, p. 23)

Ainda de acordo com a autora, as universidades, sobretudo as públicas, recebem diversas influências políticas, administrativas e de segmentos da sociedade, e o gestor universitário tem o papel de sustentar, mesmo sob condições adversas, “[...] a missão e os planos de renovação acadêmica da Instituição contra pressões de órgãos externos, que legislam de maneira homogênea para uma comunidade heterogênea, em certos casos contra os interesses da comunidade a que deve servir e prestar contas”. (KRASILCHIK, 2008, p. 28)

Dentro dessa realidade, os dirigentes precisam compreender a necessidade de prestar contas de suas decisões, como defende Krasilchik (2008, p. 24-23): “É incessante a necessidade de justificar gastos, decisões e ações e seus compromissos sociais”; De acordo com ela, esse cenário é discutido na academia a partir do conceito de *accountability* que para alguns acadêmicos é apenas uma maneira de a sociedade requerer transparência nos processos de gestão ao colocar em evidência o foco e os resultados das ações que recebem investimento de recursos público, porém, para outra parcela é uma ferramenta que permite ferir a autonomia da Universidade. (KRASILCHIK, 2008)

Nesse processo de absorver, mas não ser absorvido pelas pressões externas, Krasilchik (2008) entende que:

É crítico para a gestão universitária identificar os desafios a enfrentar para traçar políticas, definir projetos estratégicos a curto, médio e longo prazos, tendo sempre possíveis planos alternativos para situações inesperadas; controlando o próprio percurso e não se conformando com uma postura reativa às mudanças por influência de tensões externas. (KRASILCHIK, 2008, p. 24)

Aliada a esse contexto, para a autora, as rápidas e complexas mudanças da sociedade geram a necessidade de uma revisão do papel da Universidade em relação às “suas características, suas relações com a comunidade interna de docentes, discentes e funcionários, e outras mais”. (Idem, p. 25)

Para lidar com esse cenário, Krasilchik (2008) afirma que

[...] é papel do gestor universitário traçar os grandes planos da instituição, estabelecer políticas e administrar, governar. Ele precisa estar atento às questões do dia a dia, muitas vezes prementes, impedindo que pequenos transtornos possam causar fracasso do que se propõe em nível mais amplo. Garantindo o respaldo das instâncias regimentalmente definidas e, principalmente, o apoio do corpo docente e discente, e promovendo uma conciliação dos vários planos de ação terá condições para assegurar a

governabilidade da Universidade. (KRASILCHIK, 2008, p. 25)

Nos trabalhos de Willhelm (2012) e Cruz (2008), que tratam da realidade das unidades universitárias cotidianamente, os três grupos internos que compõem a comunidade universitária também são o corpo docente, o corpo discente e os técnicos administrativos e, de acordo com as autoras, eles têm maior influência na rotina e no desempenho da Unidade Universitária. A importância e o desafio de lidar com a influência política desses grupos internos também são reafirmados por Willhelm (2012), haja vista serem dimensões de análise na sua pesquisa sobre os fatores estressantes na gestão universitária.

De acordo com Sampaio e Laniado (2009), na dimensão política (interna), os desafios consistem em lidar com os conflitos entre indivíduos e grupos em relação à diluição ou participação do poder. Ela salienta que esses grupos buscam por maior participação na gestão universitária e explicam que essa participação diz respeito à demanda por espaços participativos de representação na decisão sobre os diversos interesses da comunidade acadêmica. Esta demanda surge, por exemplo, no interior dos movimentos estudantil e sindical – docente e técnico-administrativo – no sentido de reestruturar as instâncias decisórias da Universidade Pública. Sobre a influência política desses grupos supracitados, as autoras explicam que:

Pela sua própria natureza, a instituição comporta diferentes grupos de autoridades e grupos de influências que reivindicam participação no processo decisório. Sob esta perspectiva, as relações de poder não assumem um caráter meramente administrativo ou acadêmico; definem-se, sobretudo, como uma questão de política interna. A pergunta ‘quem decide?’ apresenta variadas respostas e que nem sempre estão explícitas ou são visíveis no jogo decisório. (SAMPAIO; LANIADO, 2009, p. 166)

Nesse debate, de acordo com as autoras, a participação não se limita à representação das categorias nos órgãos, mas à própria redefinição dos espaços para uma política de integração e de canais de ação/decisão, assim caracterizando-se na diluição ou descentralização das responsabilidades; por exemplo, algumas atribuições envolvendo a área de recursos humanos poderiam ser descentralizadas em direção aos setores administrativos que lidam diretamente com o servidor. (Idem, idem)

As autoras salientam o fato dessa discussão ser um ponto importante na definição de um novo modelo de gestão para estas organizações, particularmente, para as Universidades Públicas no Brasil. Pensar em formas de reestruturar ou definir uma estratégia gerencial gera outra tensão relacionada ao fato de os acadêmicos tenderem a compreender esta tentativa como a intenção de privatizar a Universidade Pública e de submetê-la a uma espécie de “programa de

qualidade total”. (TQM) (SAMPAIO; LANIADO, 2003)

Wilhelm (2012) ainda seleciona um outro grupo composto por docentes que ocupam o cargo de gestão, ou seja, ela também avalia os desafios na relação profissional entre os gestores universitários e seus pares. A partir desses trabalhos percebeu-se a importância da discussão das próximas quatro sub sessões: Os desafios no relacionamento com os docentes; os desafios no relacionamento com os discentes; os desafios no relacionamento com os servidores técnicos administrativos; e os desafios no relacionamento com os outros gestores.

Ainda segundo Wilhelm (2012), os diversos desafios enfrentados pelos gestores com o corpo docente envolvem relações interpessoais conflituosas, a falta de respeito à hierarquia, aos processos e às regras institucionais, a resistência às possíveis mudanças e reestruturações, além dos próprios conflitos entre os interesses dos docentes e os interesses da Universidade. As motivações encontradas para essas ocorrências relatadas no trabalho da autora são: brigas internas (e as vezes de bastidores e com tom pessoal), inflexibilidade, falta de responsabilidade com o coletivo, falta de respeito com os acordos, má fé (no caso, quando não assumem a intenção de suas atitudes irregulares ou quando querem aproveitar-se do sentimento de amizade do gestor para não formalizar e não tornar públicas as suas reais intenções).

Para Wilhelm (2012), essas motivações estão relacionadas ao fato de as pessoas agirem em favor dos seus interesses particulares e resistirem às ações que propõem mudanças nos seus possíveis desvios de conduta. Essas situações, para Paiva e Campos (2016) e Wilhelm (2012) engendram um dos pontos cruciais presentes no cotidiano da gestão das Unidades Universitárias das Universidades Federais: a dedicação para evitar conflitos e embates explícitos, sobretudo nas reuniões, entre os docentes e os gestores por medo de represálias e das reações de ambas as partes.

Eles explicam que isso desdobra-se em duas situações desgastantes para a Instituição e para quem está gerindo-a: a falta de participação e debate nas reuniões das instâncias colegiadas presididas pelos gestores ou as articulações políticas realizadas antes mesmo dos debates. Ambas colocam em questão os interesses da Instituição em detrimento dos interesses pessoais e arranjos políticos dos seus integrantes.

No entanto, apesar das tentativas de fugir do enfrentamento direto, de acordo com Silva e Cunha (2012), as situações de confronto acontecem e costumam consumir bastante energia dos gestores, sobretudo, quando tratam de interesses pessoais de quem está do outro lado. Trigueiro (1999) concorda com Silva e Cunha (2012) quando argumenta que tomar decisões na Universidade é um processo difícil porque há sempre a preocupação de sobrepor-se aos interesses de outros grupos, de ser mal interpretado ou ser responsabilizado de decisões ou

ações discutidas de maneira insipientes. Isso tudo é motivo para ficar paralisado, as decisões importantes ficam travadas e, conseqüentemente, prejudicando vários processos e atividades acadêmicas ou administrativas.

Já ao analisar a perspectiva dos professores, Medeiros e Teixeira (2017) entendem que há a cobrança por parte deles de mais transparência sobre as ações da gestão. As autoras explicam o quanto é importante para o professor saber qual a destinação dos recursos e quais argumentos justificam as decisões, além de poderem influenciar diretamente nesses processos. Segundo elas, o desconforto dos docentes está centralizado no pressuposto de que quem executa as atividades fins está excluído do processo decisório e funciona como apenas mais uma engrenagem para o funcionamento da Universidade.

Na referida pesquisa citada acima, que trata sobre os “limites da dignidade dos docentes nas práticas de gestão em universidades brasileiras”, as autoras concluem que as práticas de gestão universitária não consideram em suas ações o respeito e dignidade ao docente como conceitos fundamentais. Apesar dessa conclusão abarcar as Instituições Públicas e Privadas de Ensino Superior, a pesquisa aponta o agravamento nas Instituições privadas.

Por outro lado, Silva e Cunha (2012) entendem que o fato de as ações serem decididas nas instâncias colegiadas compartilha com os demais a responsabilidade da gestão, mas Wilhelm (2012) entende que para além dessa diluição da responsabilidade, o modelo de gestão colegiado, na prática, interfere na autonomia do gestor e permite que grupos e indivíduos politicamente influentes afetem diretamente o processo de tomada de decisão.

Ainda sob a perspectiva do desafio no relacionamento interpessoal com os docentes, Wilhelm (2012) explica sobre a existência da dificuldade de distinguir as relações profissionais da afinidade pessoal dentro do ambiente de trabalho entre os docentes que são gestores e os seus colegas que não estão na mesma posição. Isso acontece, sobretudo, quando as pessoas são amigas e mantém uma relação afetiva fora da Universidade.

Wilhelm (2012) e Cruz (2008) explicam que alguns docentes acreditam ser privilegiados profissionalmente por terem uma relação de amizade com o colega que ocupa o cargo de gestão. Para as autoras, a frustração dessa expectativa pode resultar em desconfortos nas relações profissionais e pessoais, visto que o cargo é rotativo e qualquer ação mal interpretada pode resultar em retaliações e vinganças futuras das duas partes.

Por exemplo, na pesquisa realizada por Wilhelm (2012) é comum os gestores relatarem o recebimento de mensagens eletrônicas com conteúdo agressivo e ofensas pessoais de estudantes, professores, agentes externos e servidores técnicos administrativos insatisfeitos com algum aspecto do âmbito profissional. Na pesquisa de Wilhelm (2012) e de Cruz (2008),

também, são comuns os relatos sobre eles serem agredidos verbalmente em reuniões e atendimentos presenciais ou virtuais quando não conseguem atender os interesses dos agressores ou serem incompreendidos por não estarem sempre disponíveis para atendimento presencial.

Esses são relatos nos quais os enfrentamentos ultrapassam o limite profissional e tornam-se ofensas pessoais ao gestor, como gritar, falar palavras de baixo calão para qualificar e humilhar o gestor ou sua individualidade, ameaçar a sua integridade física e até chegar ao extremo da agressão física. Sendo assim, para a autora, uma vez que o respeito à pessoa que assume um cargo de gestão é deixado de lado, o possível respeito à posição e ao poder conferido ao cargo não é real. (Idem, Idem)

Conforme explica Wilhelm (2012), uma grande parte dos conflitos que desencadeiam as agressões se dá por conta de as pessoas desejarem resolver suas demandas e desejos sem observar regras, prazos, a agenda da Universidade e dos gestores. Segundo a autora, na prática, o descumprimento dos prazos gera um efeito dominó, desestabilizando toda a lógica de trabalho do gestor por conta de problemas pontuais ou de menores proporções que poderiam ter uma resolução rápida se fossem reportados em tempo de o cronograma ser seguido.

Já a falta de respeito às regras da Instituição como não aceitar ministrar aulas na graduação, não ser pontual e assíduo nas aulas e reuniões, não respeitar o currículo do curso e a ementa dos componentes curriculares, de acordo com a autora, é uma das principais fontes dos problemas emergenciais recebidos pelo gestor universitário. Wilhelm (2012) entende que as duas situações fazem parte da cultura da maioria das Unidades Universitárias, onde tornou-se comum realizar procedimentos profissionais de maneira informal, baseados nas relações, nos acordos extraoficiais e nos favores pessoais. A autora conclui que, em consequência dessas situações, alguns gestores apresentam o sentimento de cansaço e desvalorização em relação à sua posição profissional.

Os desafios entre os gestores das Unidades Universitárias são similares aos que ocorrem com docentes que não ocupam cargos de gestão, também existem os enfrentamentos e os excessos e o desrespeito à hierarquia, às regras e às individualidades do gestor. Situações do dia a dia desafiantes nesse relacionamento são exemplificadas por Wilhelm (2012) quando os gestores transferem a responsabilidade da resolução dos problemas de sua competência para quem está acima na hierarquia ou para qualquer outro gestor resolver. A autora entende esse comportamento como a falta de posicionamento e comprometimento do gestor com o trabalho e que sobrecarrega quem está disposto a resolver as demandas.

Na perspectiva dos gestores, as reclamações que também ganham força na pesquisa de

Wilhelm (2012) estão centradas na falta de autonomia do gestor para poder tomar decisões simples sem ter de consultar e de esperar a aprovação dos outros gestores e das instâncias colegiadas, a pesquisa aponta que essa amplitude dos processos decisórios é o motivo da morosidade instalada na administração das Universidades Públicas; de acordo com a autora, esses aspectos dificultam a tomada de decisão e o processo de gestão. E aliados à cultura de resistência a mudanças fortemente presente entre eles, o que dificulta a implementação de decisões inovadoras. (WILHELM, 2012)

Wilhelm (2012) relata outro desafio bastante presente em relação entre os gestores, já citado em relação ao grupo anterior, são as críticas e as colocações feitas de maneira informal – popularmente conhecidas como conversas ou arranjos de corredores, mas quando devem ser formalizadas publicamente, as pessoas envolvidas, incluindo os gestores, recuam, gerando desconfortos e confrontos que passam de profissionais para pessoais. Nesses enfrentamentos, apesar de acontecerem entre pessoas munidas de poderes decisórios, seguem o mesmo fluxo do que foi discutido em relação aos docentes.

Ou seja, são enfrentamentos inicialmente velados, caracterizados por tratos informais. Mas, Silva e Cunha (2012) explicam que essa situação é devida ao fato de os professores-gestores entenderem que precisam formar uma estrutura de apoio entre os colegas, por isso, geralmente não há o desejo de indispor-se diretamente com eles e há a preferência de resolver as diferenças através do diálogo, em vez da imposição.

Porém, de acordo com Wilhelm (2012), quando há o enfrentamento é desafiante para o gestor lidar com a situação de maneira profissional. De acordo com ela, esses excessos durante os enfrentamentos acontecem, principalmente, por conta da resistência às mudanças, interferências e reestruturações porque culturalmente os departamentos e os componentes curriculares são marcados como território de exercício do poder dos docentes. Os servidores técnicos administrativos também entendem os setores como território onde podem controlar os desfechos dos processos e das decisões, assim esses dois grupos influenciam diretamente na qualidade da gestão e no andamento dos processos.

De acordo com o estudo acima, os desafios que permeiam a relação dos gestores universitários com os servidores técnicos administrativos são marcados pela dificuldade de encontrar o apoio necessário para enfrentar a complexa rotina administrativa, haja vista que os servidores disponíveis nem sempre estão dispostos a dedicar-se ao trabalho. Além disso, o gestor não tem poder de escolher o perfil da sua equipe, nem pode contratar mais pessoas para auxiliá-lo.

Outro ponto abordado tanto na pesquisa de Wilhelm (2012) quanto na de Sampaio e

Laniado (2009) é a forte resistência às mudanças e propostas de melhorias por parte dos servidores técnicos administrativos. Para Gama Filho e Carvalho (1999), o desafio relacionado a este público está centrado na tentativa de controlar níveis de satisfação e de formação para mantê-lo motivado. Já para Vieira e Vieira (2004), o gestor é desafiado ao ter de controlar os impactos de qualidade do trabalho que são provocados pela disparidade entre os resultados desses profissionais.

Wilhelm e Zanelli (2013) resumem e relacionam a opinião dos gestores sobre as principais situações desafiantes vivenciadas cotidianamente com esse grupo da seguinte forma:

[...]técnico que não quer fazer suas atividades de trabalho; técnico que não quer cumprir oito horas diárias de trabalho; servidor antigo acomodado, sem motivação; falta de servidores (por aposentadorias - e exoneração); funcionários sem autonomia e iniciativa; pessoas acostumadas a um tipo de gestão “Eu mando você obedece”; desvio de função de servidor; servidores com necessidades – e problemas pessoais (alcoolismo, depressão); problemas entre funcionários. (WILHELM; ZANELLI, 2013, p. 713)

Na sua tese, Wilhelm (2012) especifica essas situações quando os gestores relatam, por exemplo, a recusa dos servidores técnicos administrativos em atender os pedidos e aceitar as responsabilidades e mudanças propostas pelos seus chefes, a resistência em cumprir a carga horária de trabalho e a falta de motivação, inovação, proatividade e assiduidade, além de ser comum a presença do comodismo e absenteísmo como características das equipes. A partir dessa relação é construída uma gestão baseada na centralização.

De acordo com Wilhelm (2012), a centralização das responsabilidades administrativas nos gestores é o efeito causado por essa falta de apoio administrativo necessário e eficiente. Segundo a autora, por ser uma característica presente na estrutura organizacional burocrática das Universidades Públicas Federais, a centralização apresenta-se como um desafio a ser superado pelo gestor, uma vez que interfere diretamente no desempenho das atividades de acadêmicas e de gestão.

A autora explica a centralização excessiva no gestor universitário como resultado da dificuldade em delegar funções para os membros da equipe administrativa, pois os seus integrantes não têm autonomia ou não são proativos e, algumas atividades, que poderiam ser realizadas diretamente por eles, precisam da supervisão e autorização do gestor. Um exemplo disso é que os gestores entrevistados no referido trabalho reclamam repetidamente por sempre serem consultados cotidianamente e terem a agenda ocupada com situações corriqueiras e operacionais que um servidor técnico administrativo poderia executar sem o seu auxílio.

A falta de autonomia do servidor técnico administrativo, como conclui Wilhelm (2012), contribui para que os processos sejam mais demorados e acentua a centralização da execução dos processos administrativos no gestor. Na prática, isso significa que quem ocupa os cargos de gestão precisa dar conta de diversas atividades, inclusive das que não são de sua responsabilidade, e até assumir as atividades de outros cargos, como levar pessoalmente documentos e processos a outros setores com finalidade de acelerar os trâmites.

Em grande parte das situações, como ressalta Wilhelm (2012), o gestor centraliza as atividades porque também consegue solucionar os problemas em menor tempo por conta da sua influência em outros setores, influência essa que um servidor técnico administrativo, geralmente, não possui; ou, também, por conta da falta de motivação e dedicação dos servidores técnicos administrativos que compõem a equipe de trabalho, o gestor prefere seguir a máxima popular de “se quiser bem feito, faça você mesmo” e assumir as atividades que outros profissionais deveriam realizar.

Ainda de acordo com a autora, de maneira geral, a centralização e a dificuldade de delegar funções, assim como a falta de motivação são desafios comuns às instituições públicas no Brasil; e o fato de o gestor centralizar todas as atividades e responsabilidades administrativas impacta na harmonia da relação entre os gestores e servidores técnicos administrativos também porque os servidores técnicos administrativos podem sentir-se desvalorizadas e inseguros por não desenvolverem atividades alinhadas ao seu perfil. (WILHELM, 2012)

Sampaio e Laniado (2009) pontuam que a relação entre gestores e servidores técnicos administrativos também é marcada pela resistência à mudança e à melhoria justamente por conta dessa falta de confiança no gestor, nas intenções não reveladas de suas ações. Assim, para elas, esse relacionamento, em alguma medida, é marcado pela disputa e garantia da manutenção de poder e pela busca de estabilidade e realização individual.

De acordo com Vieira e Vieira (2004), o grande número de profissionais envolvidos na organização universitária traz à tona o desafio de gerenciar a diferença da qualidade do desempenho dos seus profissionais administrativos e o impacto disso no resultado da Instituição. Os autores explicam que, em parte, essa diferença se dá por conta da falta de política de acompanhamento e avaliação de desempenho bem estruturada e rigorosa nas áreas administrativas e, também, nas atividades fins (ensino, pesquisa e extensão). Eles entendem que:

A ausência de uma política bem estabelecida e rigorosamente observada de avaliação de desempenho pessoal na área de apoio e, igualmente, na área fim,

essa, particularmente, responsável pela gestão do conhecimento que está sendo agregado aos formandos, é um fator determinante de qualidade. (VIEIRA; VIEIRA, 2004, p. 184)

Marback Neto (2005) entende, numa perspectiva mais abrangente, a avaliação institucional nas Universidades como um instrumento de gestão importante porque entrega insumos para o gestor universitário buscar o bom desempenho do ciclo básico da gestão: planejar, organizar, dirigir e controlar. Para o autor, ela permite a percepção organizada em princípio, meio e fim dos processos organizacionais, além de prover informações importantes para o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), possibilitando à Instituição universitária decisões mais assertivas e os resultados satisfatórios e coerentes com os objetivos traçados na estratégia.

Em resumo, Marback Neto (2005) e Vieira e Viera (2004) entendem que o processo de constante avaliação garante a qualidade das atividades (fins e meio) desempenhadas na Universidade. No entanto, Vieira e Viera (2004) chamam a atenção para o resultado da ausência ou má execução dessa política de avaliação: a perda da qualidade e o enfraquecimento da concepção de uma Universidade pública e gratuita que, por sua vez, fragiliza o processo de formação do profissional e cidadão inserido à sociedade. Ainda, enfraquece os eixos de pesquisa e extensão, eixos do tripé muito importantes para o desenvolvimento científico e social do país.

Para Gama Filho e Carvalho (1999), é importante a Universidade preocupar-se com o nível de satisfação, motivação e formação dos profissionais que atuam nela. De acordo com eles, os gestores universitários precisam compreender que, se os profissionais de sua equipe não forem capacitados, não adianta estarem munidos de alta tecnologia, recursos materiais e estrutura de alto padrão. Por isso, os autores consideram a formação dos profissionais uma ação estratégica, até porque, se comparados, com o passar do tempo os bens materiais seguem uma escala de depreciação e obsolescência, mesmo com a devida manutenção; já os recursos humanos são valorizados, renovados com o tempo e ainda transmitem o conhecimento adquirido, basta receberem os investimentos necessários.

Ainda Gama Filho e Carvalho (1999), entendem que a Universidade não pode ficar concentrada nos moldes tradicionais das organizações, ela precisa ir além e entender os talentos dos seus colaboradores com uma visão estratégica para garantir que as decisões da alta administração em relação a esse público funcionem como meio de disseminação dos valores, visão, missão e cultura da Instituição. Por fim, segundo eles, a base para o sucesso de uma Instituição de Ensino Superior empreendedora é garantir que os profissionais estejam motivados, responsabilizando-os pelos resultados da Instituição, mas também dando-lhes

espaço para exercer os seus projetos individuais. (GAMA FILHO; CARVALHO, 1999)

Em síntese, segundo Wilhelm e Zanelli (2013), os desafios enfrentados diariamente relatados pelos diretores das unidades universitárias são:

[...] festas no *campus* universitário sem autorização dos órgãos públicos e com venda de bebidas alcoólicas, produção de lixo e ocorrência de roubos; destruição do patrimônio público; denúncias à ouvidoria da universidade; problemas comportamentais (isolamento, inadaptação, situação socioeconômica, drogas, suicídio); e alunos que chegam à Direção sem agendar. (WILHELM; ZANELLI, 2013, p. 716)

Segundo Krasilchik (2008), as tensões atuais referentes à vivência do gestor de Universidades Públicas com o corpo docente são, sobretudo, consequências do aumento das vagas nos últimos anos nas Instituições Públicas de Ensino Superior. De forma mais ampla, a questão central deste debate é: como preservar a qualidade das atividades de ensino, pesquisa e extensão, com o aumento do número e diversificação do perfil dos estudantes e sem o investimento necessário para tal? Então, Wilhelm (2012) explica que com a expansão das vagas nas Universidades Públicas Federais a partir do REUNI, o corpo discente passou a ser formado por grupos heterogêneos de estudantes e a apresentar um perfil estudantil bastante complexo, sobretudo, por conta do aumento do acesso das camadas populares à educação superior.

A autora explica que o estudante oriundo das camadas populares precisa superar desafios diferentes, complexos e em maior quantidade quando comparados aos demais estudantes e a Universidade Pública assume parte desse enfrentamento, inclusive, para combater a evasão destes e, por consequência, evitar o desperdício de recursos públicos investidos no estudante.

Para Krasilchik (2008), com a chegada desse novo perfil de estudantes à Universidade Pública, o gestor precisa ser sensível e perceber que para uma parcela dos estudantes, aqueles em situação de vulnerabilidade social e econômica, o acesso ao ensino superior já é a superação de um dos seus desafios, porém, essa vivência trará outros tantos desafios com soluções ainda desconhecidas para eles.

Wilhelm (2012) corrobora neste sentido afirmando que serão os gestores universitários, sobretudo os das Unidades Universitárias, e os professores que lidarão e acompanharão cotidianamente o enfrentamento de dificuldades como: a dificuldade de acompanhar o ritmo de absorção de conteúdo dos colegas e cobrados pelos professores, o esforço para suprir as defasagens do ensino médio, a dificuldade em adaptar-se à realidade, pressão e rotina vivenciados por um estudante universitário, a vulnerabilidade socioeconômica

traduzida em falta de recursos financeiros para manter-se no curso e ajudar no sustento da casa, além da falta de apoio e estrutura familiar por serem os primeiros da família a terem acesso ao ensino superior. (WILHELM, 2012)

Alguns desafios extrapolam a carência dos recursos físicos e de preparação intelectual. Segundo Wilhelm (2012), apresentam-se em forma de doenças mentais que, por sua vez, são expressas em comportamentos violentos contra si mesmos e contra os próximos. Em consequência disto, segundo a autora, várias Universidades Públicas têm criado programas de atendimento aos estudantes que não podem pagar atendimento psicológico, mas o primeiro espaço onde o estudante expressa os sintomas da sua condição é na sala de aula das Unidades Universitárias e o gestor é acionado pelos alunos e professores a tomar providências que garantam a segurança de todos na Unidade, inclusive do próprio estudante em questão.

De acordo com Krasilchik (2008) lidar e combater a evasão também é um desafio vivenciado pelos gestores, e para além do que já foi exposto, os motivos que levam os estudantes a evadirem são muitos. A autora explica que logo no início do curso uma das principais motivações para o abandono é a frustração com os conteúdos estudados nos componentes curriculares, fruto da falta de informações sobre as grades curriculares e as carreiras pretendidas, e reflexo do distanciamento entre as Universidades, as Escolas do ensino médio e o campo profissional. Além disso, segundo ela, outro fator que influencia na permanência é a relação do professor com os estudantes, pois a falta de experiência e de interesse de alguns professores pode causar desencanto nos estudantes ingressantes.

Então, nesse sentido, para Krasilchik (2008), o desafio dos gestores está em desenvolver políticas e soluções que deem condições para esses estudantes permanecerem e concluírem os cursos; ou seja, combater a evasão, sobretudo, para a parte desse grupo mais vulnerável socioeconomicamente. A autora salienta que é importante o gestor universitário conseguir equilibrar todo esse novo cenário de expansão e aumento das vagas que permeia as Instituições Públicas de Ensino Superior, sem renunciar a uma Universidade Pública, gratuita e de qualidade, tanto no que diz respeito ao ensino quanto à pesquisa e extensão.

Wilhelm (2012) explica que o outro lado dos desafios enfrentados pelos gestores universitários ao lidar com o corpo discente são os eventos festivos organizados pelos estudantes e pelas entidades que os representam, nos quais, às vezes, acontecem o consumo exacerbado de álcool e de outras drogas ilícitas, além da depredação do patrimônio da Universidade. Esses excessos podem resultar em tragédias e colocar em questão a seriedade e comprometimento do gestor e da Instituição.

No entanto, de acordo com a autora, a Universidade Pública é um ambiente

comprometido com a expressão cultural onde a maioria dos estudantes são jovens adultos e ao lidar com esse público a via da proibição não é a mais eficaz para evitar que os eventos saiam do controle e causem prejuízos materiais e imateriais à Instituição. Para contornar os possíveis danos causados por essas atividades, os gestores universitários de Unidades Universitárias entrevistados por Wilhelm (2012) procuram estabelecer uma relação baseada no diálogo com os estudantes. Porém, o enfrentamento deles às regras dos *campi* é uma realidade expressa pelos gestores durante as entrevistas como um desafio ainda difícil de ser superado.

Nessa mesma pesquisa, a autora escreve sobre os excessos e violências sofridas pelos gestores no atendimento aos estudantes quando não conseguem atender às suas solicitações, situação semelhante aos grupos abordados anteriormente. Segundo (Wilhelm, 2012), os gestores revelam que recebem mensagens eletrônicas agressivas de estudantes por não responderem da forma desejada, assim como nos atendimentos presenciais sofrem violências verbais, ameaças, humilhações e, em alguns casos, até agressões físicas por parte de alguns.

No geral, os gestores universitários dessa pesquisa afirmaram que se sentem desrespeitados e desmotivados por conta desses episódios, no entanto, procuram resolver a maioria das situações por meio do diálogo e, em casos extremos, procuram resolver legalmente. Ainda afirmam que, por conta da frequência dos ataques sofridos aliado ao excesso de trabalho, eles acabam desenvolvendo doenças psiquiátricas como depressão, ansiedade e síndrome do pânico. Por fim, Silva, Cunha e Possamai (2001) compreendem que os diretores de Unidades Universitárias, no caso da Universidade Federal de Santa Catarina, precisaram aprender na prática a lidar com os conflitos que surgem nas relações com grupos e pessoas que compõem a comunidade acadêmica.

#### 3.1.4 Dimensão Burocrática

Escrever sobre os desafios vivenciados por um gestor universitário, sobretudo quando se trata da gestão em uma Universidade Pública, não seria possível sem retratar os impactos da burocracia na rotina do gestor. Nessa parte do capítulo, busca-se compreender as disfunções do funcionamento da estrutura organizacional da Universidade Pública resultantes do excesso de burocracia.

Trigueiro (1999) afirma que, ao longo da história da gestão das Universidades Públicas, desafios como o relacionamento entre a Universidade e a sociedade, as barreiras impostas pela burocracia e a morosidade do processo decisório passaram de vagas ideias da gestão para questões que apontam a construção da cultura organizacional da Instituição a qual,

segundo o autor, é composta por:

[...] suas especificidades, vícios acumulados ao longo dos anos e um sem número de problemas, evidenciando a imensa precariedade nos sistemas de informações internos, os “feudos”, as brigas entre os vários segmentos, os dogmas e a dificuldade de a Instituição “olhar” para si própria. (TRIGUEIRO, 1999, p. 13)

O autor ainda complementa que nas Universidades Públicas “a cultura universitária tem o seu vagar, o seu modo de tratar os assuntos, em incontáveis colegiados, conselhos, câmaras, comissões, instâncias”. (TRIGUEIRO, 1999, p. 84) Nesse sentido, Vieira e Vieira (2004) explicam que o próprio desenho organizacional da Universidade, caracterizado por sua complexidade e a sua dispersão espacial, reforça essa cultura amparada na burocratização do sistema porque legitima a criação de uma quantidade excessiva de instâncias deliberativas, nas quais, em alguns casos, há sobreposição ou duplicação de finalidade.

Segundo eles, a burocracia nos órgãos públicos desenvolve características próprias, onde o servidor público age coletiva e individualmente, além de trabalhar nas atividades meio e fim. Assim, a partir desse aparelhamento burocrático é possível exercer o poder público, definido pelos autores como: “uma instituição representativa da sociedade, em nome da qual exerce uma administração regida por leis, normas, regulamentos e códigos de conduta”. (VIEIRA; VIEIRA, 2004, p. 187)

Eles também ressaltam que, na prática, não é raro a ideia de poder público ser um tanto indefinida e subjetiva em relação às suas competências, pois quem assume a função de servidor público é denominado como agente do poder público, independente da natureza da atividade exercida (fim ou meio). Especificamente, sobre a relação entre a estrutura burocrática e os agentes do poder público nas Universidades Federais, os autores explicam que

A forma de comportamento dos atores envolvidos na dinâmica burocrática, administrativa e acadêmica, das universidades federais se reporta, em grande parte, às competências distribuídas e amparadas no sistema normativo instituído. O poder público que se desdobra numa sequência de poderes delegados nas múltiplas instâncias hierárquicas gera, conseqüentemente, autoridades meramente burocráticas. (VIEIRA; VIEIRA, 2004, p. 187)

Ou seja, o fato de existirem regras, normas e leis que delegam poderes ao agente público, não garante o funcionamento prático desse sistema. De acordo com Vieira e Vieira (2004), um exemplo disso é a falta de autonomia e de poder decisório dos gestores universitários que prologam a movimentação dos processos decisórios, levando-os a serem decididos longe

de sua origem e tornando a gestão excessivamente submissa aos trâmites burocráticos.

O excesso de burocracia traduzido na grande quantidade de instâncias deliberativas, cargos hierárquicos e longos processos administrativos é identificado também por Wilhelm (2012) como um dos principais desafios que os gestores universitários (de Instituições Públicas de Ensino Superior) precisam superar durante o exercício da sua função. Segundo a autora, como superar essa estrutura engessada também é uma das principais questões levantadas pelos autores da área e é fortemente citada em diversos trabalhos que tratam do tema desde os anos 1990 até os dias atuais, sobretudo, pelo fato de a Universidade Pública necessitar ser dinâmica – por essência – para dar conta da sua missão.

Gama Filho e Carvalho (1999) também concordam que a burocratização ainda é uma característica presente no modelo de Universidade Pública no Brasil e constitui-se um grande desafio a ser superado urgentemente pelos gestores. De acordo com eles, “infelizmente ainda se veem setores inteiros de instituições de ensino cumprindo rituais burocráticos com cheiro de mofo taylorista [...]”. (GAMA FILHO; CARVALHO, 1999, p. 56)

Nesse debate sobre o excesso de burocracia, um ponto levantado por Krasilchik (2008) é a existência dos departamentos como uma das principais críticas sobre a estrutura organizacional das Universidades Públicas. Para a autora, eles são “constituídos com bases disciplinares e que se convertem muito mais em fontes de controle burocrático do que em estruturas para parcerias intelectuais”. (KRASILCHIK, 2008, p. 30)

Vieira e Vieira (2004) também afirmam que a estrutura departamental se desviou da sua finalidade para ser o suporte de alcance dos interesses particulares de grupos fechados ou de indivíduos, utilizando a burocratização para a organização e controle da dinâmica administrativa. Ou seja, em resumo, os autores supracitados defendem que a extensa e complexa estrutura burocrática, tomando o departamento como exemplo, permite aos integrantes da organização utilizarem os ritos burocráticos como ferramentas de manutenção e garantia do poder personalizado e as instâncias colegiadas como locais de demonstração de autoridade aos demais, como eles explicam no seguinte trecho:

As universidades federais de todos os portes, em diferentes escalas, tornaram-se instituições altamente complexas, de ampla multiplicidade orgânica e de poderes segmentados. A complexidade da estrutura organizacional dificulta a eficiência da gestão e a eficácia dos procedimentos; a multiplicidade orgânica, desdobramento da complexidade estrutural, burocratiza o sistema funcional que é regulado por alentado corpo de normas. Uma consequência imediata da multiplicidade orgânica é a diversidade de nichos de poder, muitas vezes conflitantes e personalizados. (VIEIRA; VIEIRA, 2004, p. 184)

Já de acordo com Leitão (1993), esses desafios em torno das disfunções burocráticas das Universidades Públicas, traduzidas na estrutura hierárquica, no processo decisório, nos relacionamentos com a sociedade, com o seu próprio desenvolvimento e com os avanços tecnológicos e científicos, fazem da questão da estrutura organizacional burocrática uma das principais barreiras para o desenvolvimento dessas Universidades. Nesse mesmo sentido, Vieira e Vieira (2004), explicam que:

As estruturas organizacionais altamente complexas, pesadas pelo quantitativo de órgãos, lentas na movimentação das demandas pelo excesso de normas e pouco eficientes pela hierarquização burocrática acabam, invariavelmente, em perda do impulso à eficiência. Por consequência consagra-se um cenário de baixa energia funcional, alimentando a entropia que desgasta, que corrói o sistema organizacional e compromete, consequentemente, a qualidade do desempenho. (VIEIRA; VIEIRA, 2004, p. 182)

Na prática, isso significa que a velocidade das mudanças organizacionais na Universidade Pública, enquanto uma estrutura burocrática, não acompanha os avanços sociais, científicos e tecnológicos, trazendo para ela o conflito entre cumprir a sua missão de difundir e gerar conhecimento e, ao mesmo tempo, lidar com a sua estrutura organizacional grande, complexa e rígida. (LEITÃO, 1993; VIEIRA; VIEIRA, 2004) Vieira e Vieira (2004) corroboram nesse sentido quando afirmam que as Instituições Federais de Ensino Superior estão estruturadas de maneira ultrapassada, se comparadas ao avanço das estruturas organizacionais e das ações estratégicas atuais, à evolução das diretrizes de educação e aos esforços em direção à flexibilização das estruturas curriculares.

Para consolidar essa percepção da burocratização na construção da cultura organizacional das Universidades Públicas, Trigueiro (1999) explica que, por exemplo, uma Universidade pública, geralmente, não leva menos de seis meses para planejar e executar uma reforma acadêmica; e, da mesma forma, acontece com a criação de novos cursos ou pequenos reparos no currículo, todos são processos demorados que exigem apreciação de várias instâncias deliberativas, além de trâmites longos e complexos, dos quais muitos retornam sem a solução do problema ou sem a execução da proposta por conta de detalhes burocráticos.

Sendo assim, como explicam Vieira e Vieira (2004) e Sampaio e Laniado (2009), a morosidade e os longos processos burocráticos e a complexa estrutura organizacional traduzem a resistência à mudança e a hostilidade à inovação por parte dos atores que compõem as Universidades Públicas, o que pode ser resumido na seguinte citação:

Universidades estruturadas em faculdade, centros, institutos, decanatos, departamentos, escolas, colégios, comissões, coordenações, núcleos e outras formas funcionais tendem naturalmente a se constituir em organismos burocráticos de grande densidade e dispersão de poder. Qualquer tentativa de mudança no sentido de simplificar, agilizar, desburocratizar e racionalizar tais complexos organizacionais enfrenta forte resistência interna. (VIEIRA; VIEIRA, 2004, p. 188)

Em ambos os textos, Vieira e Vieira (2004) e Sampaio e Laniado (2009) permitem a compreensão do fato de que a burocratização da gestão universitária nas IES Públicas torna-se a materialização do comportamento de resistência à diluição e horizontalização do poder por conta da rigidez atribuída ao organograma institucional, fortalecendo hierarquizações e reproduzindo estruturas de poder.

A pesquisa de Sampaio e Laniado (2009) apontou a existência de três dimensões que explicam os obstáculos para realizar mudança gerencial na Universidade Pública estudada: a institucional, a sociocultural e a política. As autoras basearam tal tipologia nos trabalhos de Leitão (1990), Hardy e Fachin (2000), Trigueiro (1999) e Rodrigues (1985). Aplicada à pesquisa na Universidade Estadual do Sul da Bahia, elas explicam:

A dimensão institucional inclui os aspectos que se situam dentro da própria organização ou, ainda, que estejam fora dela, tais como: legais, financeiros, comunicação interna, estrutura organizacional e outros aspectos correlatos. A dimensão política se refere aos limites identificados nas relações entre indivíduos e grupos, as tensões que se estabeleceram, a fragmentação e os conflitos entre os membros da administração central e grupos presentes na organização universitária. Na dimensão sociocultural estão agrupados os discursos que remetem à existência de hábitos, valores e crenças presentes no ambiente organizacional, e se reportam à sociedade como um todo; reproduzem-se no cotidiano da UESB e condicionam as práticas de gestão de seus membros nos aspectos que obstaculizam a modernização. Analisar esta dimensão é procurar compreender os limites de ordem subjetiva da modernização e que se manifestam nas condutas objetivas, como resultado dos diferentes significados que os indivíduos dão à mudança. (SAMPAIO; LANIADO, 2009, p. 167)

Nesse estudo, de modo geral, o fator limitante no processo de mudança e inovação da gestão universitária que ganhou notoriedade foi da estrutura burocrática e centralizadora da Instituição. Segundo as autoras:

[...] Ela obstaculiza as inovações que pretendem que as decisões sejam socializadas. Embora as universidades sejam um ambiente onde se desenvolve inovações que se relacionam com as atividades-fim, graças à dinâmica constante da produção de conhecimento, o mesmo não pode ser dito em relação aos processos decisórios e administrativos e à estrutura

interna das mesmas. (SAMPAIO; LANIADO, 2009, p. 168)

Outros fatores limitantes do processo de mudança e renovação mencionados na pesquisa foram: a inibição de iniciativas de inovação por conta da falta de tempo para dedicar à implementação de projetos; a falta de recursos financeiros; e falta de eficiência das estratégias de comunicação. As autoras ainda defendem que os entraves do processo de mudança partem, sobretudo, da mentalidade dos gestores que têm entendimentos diferentes de como gerir este tipo de Instituição. Assim, pode-se concluir que uma gestão mais participativa e menos burocrática se torna um desafio na gestão de Universidades Públicas, ainda, com vários desdobramentos. (Idem, idem)

Nesse caso da UESB trabalhado por Sampaio e Laniado (2009), por exemplo, foi constatado um baixo grau de participação da comunidade acadêmica quando o assunto é a modernização e democratização da gestão. As autoras concluem que isso é resultado da falta de comprometimento dos envolvidos com a gestão, causando desconfiança e falta de cooperação por parte da comunidade para a mudança e modernização da gestão universitária influenciando negativamente o processo de mudança ou melhoria.

Por isso, elas afirmam que é preciso causar mudanças de crenças e de cultura da organização já que as pessoas são influenciadas por este ambiente e pelos padrões estabelecidos pela cultura consolidada. Dentro da percepção da dimensão sociocultural, o estudo de Sampaio e Laniado (2009) explica que, na prática, “[...]há uma resistência à modernização, herança de uma cultura conservadora que concebe o novo revestido do velho”. (SAMPAIO; LANIADO, 2009, p. 169)

Segundo Vieira e Vieira (2004), essa característica de resistir às mudanças gera uma contradição pelo fato de as Universidades serem locais onde estão concentrados o desenvolvimento e a inovação científica, no entanto, certas mudanças e inovações não são bem-vistas quando estão relacionadas à sua estrutura organizacional, à gestão e à forma de distribuição de poder. Essa resistência às mudanças, de acordo com os autores, não é uma realidade apenas das Universidades Públicas brasileiras, mas também é comum, de modo geral, às instituições públicas brasileiras e às estruturas universitárias em outros países; inclusive, em países mais desenvolvidos, esse traço vem tornando-se um objeto de estudo mais frequentes em Instituições Universitárias.

Os autores ressaltam que “[...] nas estruturas muito segmentadas a autoridade formal decisória fica extremamente limitada, na verdade, ela se torna parcial em diversos momentos, se encaminhando quase sempre ao topo da pirâmide do poder”. Mesmo com as instâncias

colegiadas e cargos individuais, as decisões são encaminhadas às instâncias superiores; assim, “[...] não basta distribuir o poder na cadeia hierárquica de comando; é preciso, também, legitimar a autoridade que dele emana na composição hierárquica da estrutura”. (VIEIRA; VIEIRA, 2004, p. 191)

Ainda segundo Vieira e Vieira (2004), as disfunções organizacionais na dimensão da tomada de decisão (poder) são causadas pela falta de coerência e fragilidade da força de comando, dando lugar a ações individuais fundamentadas em interpretações subjetivas das normas e reconhecimento de direitos em busca de benefícios individuais. As consequências dessas disfunções não são exceções, elas impactam de maneira negativa nos processos de monitoramento e avaliação da qualidade em diversos pontos da organização, e em consequência disso, há o fortalecimento da busca de resultados particulares por indivíduos ou grupos que podem ir contra aos interesses e até as normas da Instituição.

Segundo os autores acima, a maneira mais severa que essa disfunção do poder pode se apresentar é no corporativismo, entendido como “o modo de ação grupal na defesa de interesses pessoais restritos” e é considerado com tal “[...] medida que impõe posições, estabelece enfrentamentos e cria um corpo de resistência dentro do sistema burocrático”. (Idem, idem) Para os autores, a manifestação do corporativismo acontece com maior frequência em estruturas fechadas, como o departamento, nesses casos é latente o fato de que os interesses institucionais estão submissos aos interesses privados de indivíduos ou grupos.

A condição interna das IFES de resistência à mudança é umas das principais características que mantém a reprodução do cenário de baixa qualidade em relação à inovação e ao exercício do poder e do desempenho organizacional. O corporativismo, nesse contexto, é um vetor que fortalece esse cenário. Então, não adianta tentar modificar a estrutura organizacional, se quem compõe os ambientes acadêmicos não absorver essas mudanças. Por isso, há a necessidade de investir no desenho de modelos que considerem a visão estratégica na academia e signifiquem uma transformação real de novos e bons resultados. (VIEIRA e VIEIRA, 2003; 2004)

Essas questões ainda fazem parte de um silêncio coletivo nas Universidades Públicas, o que afasta ou retarda possíveis soluções e melhoras, ou seja, “a grande dificuldade à instalação de um tempo de mudança está precisamente na quebra da inércia funcional diante das variáveis já apontadas, mas, principalmente, pela ausência de mobilização da comunidade acadêmica a ser superada por um comando de visão estratégica”. (VIEIRA e VIEIRA, 2004, p. 197)

Janissek, Peixoto e Bastos (2013) percebem a resistência à mudança e à inovação na estrutura universitária sem surpresa, como explicam no trecho abaixo:

Tal constatação não é uma surpresa, pois a inovação representa um desafio para as organizações contemporâneas, sejam elas de natureza pública ou privada. As universidades não estão imunes a tal preocupação tendo em vista as constantes pressões sociais que sofre por prestar melhores serviços, com maior qualidade, rapidez e efetividade. Para fazerem isso necessitam, dentre outras coisas, adotarem modelos e práticas de gestão que alterem as tradicionais e bem consolidadas formas de administrar seus processos, pessoas e recursos. Tais alterações, implicam, por sua vez, adotar inovações, ou seja, novas formas de pensar, planejar e agir que se traduzam em práticas mais eficazes e eficientes de gestão. (JANISSEK; PEIXOTO; BASTOS, 2013, p. 12)

Vieira e Vieira (2004) também salientam e explicam que as IFES prezam por uma estrutura organizacional fortemente burocratizada tanto na esfera administrativa quanto na esfera acadêmica porque

Administrativamente, é crescente o processo de alargamento de faixa de atividades meio, com desdobramento de funções, hierarquização excessiva na movimentação das demandas de serviços e dos processos decisórios. Na área acadêmica a multiplicidade estrutural estabelece uma ampla nomenclatura de órgãos – faculdades, institutos, centros, departamentos, escolas, colégios, decanatos, núcleos e comissões – quase sempre repetindo funções, conflitando decisões e ampliando a burocratização no interior da atividade fim”. (VIEIRA; VIEIRA, 2004, p. 182)

Ou seja, de acordo com Vieira e Vieira (2004), no âmbito acadêmico, o excesso de burocratização submete as dimensões de ensino, pesquisa e extensão a muitas normas, processos e regras desnecessárias. Nesse sentido, os autores resgatam a responsabilidade da instância departamental no processo de burocratização das atividades fins (ensino, pesquisa e extensão) quando escrevem o seguinte trecho:

A complexidade estrutural e organizacional das universidades federais conduz a distorções com plena identidade das funções de ensino, pesquisa e extensão. A pesquisa e a extensão são quase sempre complementos da atividade de ensino e não funções programáticas com personalidade acadêmica própria. A atividade de pesquisa se desenvolve por ação complementar dos docentes, em ambientes de ensino e de caracterização muito individualizada. Os ambientes de pesquisa que identificam um nível elevado e próprio a essa atividade acadêmica são raros. E neste sentido, a estrutura departamental é altamente negativa por alocar num mesmo ambiente, e sem definições claras, as três funções básicas da universidade. O mesmo ocorre com a extensão, um campo de alta indefinição e impropriedades, fazendo parte da vala comum de atividades departamentais. O departamento é insofismável e claramente, um órgão estanque, burocrático e corporativo por excelência. Pesquisadores de elite têm procurado fugir aos condicionamentos departamentais, organizando-se em núcleos de ação

científica, conectando, por meio de projetos específicos, diretamente, com as agências de financiamento públicas ou não. (VIEIRA e VIEIRA, 2004, p 182-183)

A presença exacerbada da burocracia pode ser percebida também no levantamento feito por Paiva e Campos (2016), no qual foi constatado que a maioria das questões levadas às reuniões das instâncias colegiadas das Unidades Universitárias são as de natureza operacional encaminhadas através dos processos burocráticos. No referido estudo, cerca 98,5% do conteúdo das atas de reunião colegiadas analisadas tratava de assuntos de nível tático e operacional, enquanto as discussões a nível estratégico correspondem apenas a menos de 1,5%. Os autores concluem que mesmo seguindo uma estrutura colegiada, a Unidade Universitária em questão é gerida, em grande parte, com base no cumprimento dos ritos burocráticos e, além disso, salientam que assuntos relevantes ao debate coletivo não são socializados nas reuniões.

Paiva e Campos (2016) explicam que, geralmente, as reuniões das instâncias colegiadas são majoritariamente locais de passagem dos ritos burocráticos de maneira mecânica e com pouco diálogo; ainda salientam ser comum a aprovação – por unanimidade e sem serem amplamente discutidos e questionados – dos processos durante as reuniões colegiadas, sobretudo, quando os assuntos tratam de interesses coletivos e institucionais ou não causam prejuízo aos interesses individuais dos participantes, esses últimos contam com o amparo no forte corporativismo da classe em questão, explicam os pesquisadores. Eles também destacam que quando os conflitos ou debates acontecem nas reuniões colegiadas, acentuam-se questões de natureza operacional que afetam a individualidade dos participantes, como as decisões e disputas referentes à ocupação dos espaços físicos pelos docentes.

Ou seja, segundo os autores, pautas que evidenciam o bem público e, conseqüentemente, o melhor funcionamento da Universidade Pública não são objetos devidamente discutidos nessas reuniões. É interessante observar que para chegar a essa conclusão, Paiva e Campos (2016) analisaram as atas das reuniões de colegiado em um determinado período e afirmam que de 233 assuntos discutidos em 21 reuniões, apenas em 10 assuntos houve divergência de opiniões e um debate. Na conclusão, eles observam que raramente há divergências, conflitos ou debate de opiniões durante as reuniões e que as pautas, em sua maioria, são compostas por ritos burocráticos.

Paiva e Campos (2016) também ressaltam que os posicionamentos unânimes são preocupantes porque podem refletir uma decisão de não enfrentamento ao posicionamento do diretor do colegiado em vez de uma reflexão e real concordância sobre o tema em questão. Sobre esse ponto, Trigueiro (1999) chama atenção para o fato de a influência política entre os

profissionais agravar a vagarosidade do processo decisório na Universidade Pública. Segundo ele, é difícil para o gestor conciliar o que é adequado para a Instituição sem nunca se opor aos interesses grupais e individuais dos integrantes desta.

Por fim, tanto Paiva e Campos (2016) quanto Trigueiro (1999) sinalizam que não há uma desqualificação da gestão colegiada, mas sim uma crítica à exacerbada dependência do funcionamento operacional em relação à aprovação das instâncias colegiadas, sendo esse um dos motivos da morosidade no andamento dos processos administrativos e do processo decisório nas Universidades Públicas.

Outro ponto importante, abordado ainda por Paiva e Campos (2016), é o efeito de engessamento causado pelas demandas burocráticas recorrentes que já poderiam ter sido aprovadas e encaminhadas pelo gestor e sua equipe, mas regimentalmente precisam de aprovações das instâncias colegiadas. Esses processos fazem parte da rotina administrativa, chegam às reuniões e são aprovados e encaminhados de maneira mecânica, em tempo que já poderiam estar tramitando ou até finalizados. Segundo os autores, as situações expostas acima ilustram a pouca autonomia de um diretor que trabalha refém de reuniões e processos burocráticos para encaminhar assuntos rotineiros que ele e a sua equipe já têm domínio<sup>19</sup>.

Cruz (2008) explica que, dado o alto volume de ritos burocráticos sob a sua gerência,

Os diretores de cursos podem ser confundidos com despachantes [...] documentos para redigir e enviar, correspondências para conferir e responder, atender solicitações de superiores hierárquicos e resolver problemas são atividades que podem ocupar parte significativa da sua rotina. (CRUZ, 2008, p. 53-54)

Ela ressalta, sobretudo, o fato de eles terem de observar uma grande quantidade regulamentos e de executar procedimentos repetitivos, além de lidar com problemas e demandas novas cujas soluções não estão previstas nos manuais. Por isso, os gestores, segundo a autora, acabam não empenhando os esforços necessários nas atividades que vão garantir o bom funcionamento e a boa qualidade de formação profissional do curso e da gestão geral a

---

<sup>19</sup> Por isso, de acordo com os autores, para driblar esses entraves sem romper o formalismo o *Ad Referendum* foi institucionalizado, ele permite o encaminhamento de alguns tipos de processos antes de eles serem discutidos em reunião do colegiado responsável, realidade colocada em questão pelos autores, novamente, por conta de sua recorrência e da unanimidade da aprovação do encaminhamento quando as demandas chegam às reuniões. Apesar de dar celeridade aos processos burocráticos e conferir mais liberdade na gestão, os autores acreditam que o excesso de utilização o torna mais um artifício de distanciamento e desestímulo do debate nas reuniões colegiadas. (PAIVA; CAMPOS, 2016)

longo prazo. (CRUZ, 2008)

Já para Vieira e Vieira (2004), a morosidade instalada na gestão da Universidade Pública é efeito da pouca autonomia e liberdade de decisão direcionada aos gestores que atuam diretamente no ponto de partida da demanda, o que resulta no prolongamento, além do necessário, da movimentação dos processos e das decisões.

Um ponto crítico, segundo os autores acima, é que independentemente de como esteja centrado o poder decisório, em cargos individuais ou em instâncias colegiadas, ele está muito distante do ambiente que gerou a demanda, mesmo que ela não seja parte de um tema conflituoso. Por isso, a velocidade em que os conflitos, demandas mais simples e rotinas são solucionados é comprometida por conta da quantidade de setores que os processos decisórios percorrem, como também garante a realidade da dispersão espacial – uma das características presentes na estrutura das Universidades Federais.

Os autores explicam que esses problemas podem ser percebidos a partir da efetividade e celeridade encontradas no funcionamento do sistema e na qualidade do funcionamento dos processos. Tudo isso, além de agravar as fragilidades do processo decisório, dá margem a toda subjetividade que está em jogo por conta dos interesses institucionais, grupais e individuais – inclusive quando as atribuições dos órgãos são superpostas. (VIEIRA; VIEIRA, 2004)

Outro ponto pertinente ao debate sobre a estrutura extremamente burocrática é a dificuldade de ela acompanhar os avanços tecnológicos e a diversidade que emana da Universidade em todos os sentidos. De acordo com Krasilchik (2008), atualmente, o Sistema de Ensino Superior é composto por diversos tipos de Instituições com grande diversidade de estruturas e funcionalidades, em correspondência a esta diversidade há a cobrança de uma nova forma de organização da estrutura acadêmica e de sua gestão.

Trigueiro (1999) complementa que, no contexto da globalização e dos avanços tecnológicos, a Universidade é levada a modificar seus procedimentos, rotinas e estruturas para adequar-se à nova realidade traduzida em demandas e pressões cada vez mais presentes e fortes, como a busca por maior acesso às Instituições de Ensino Superior. (TRIGUEIRO, 1999, p. 15)

Segundo Adeinat e Abdulfatah (2019), a gestão da informação e do conhecimento é uma das áreas estratégicas de uma organização para atender essa cobrança pela renovação da estrutura organizacional. Segundo eles, a gestão do conhecimento pode proporcionar uma melhor compreensão da cultura organizacional e auxiliar na tomada de decisão dos gestores.

Os autores afirmam que:

O conhecimento tornou-se uma ferramenta importante para melhorar a qualidade de todos os processos em muitos tipos de organizações, e, como resultado, o conhecimento tem de ser considerado uma força motriz para desenvolvimentos culturais, econômicos e tecnológicos em todos os setores em todo o mundo. (ADEINAT; ABDULFATAH, 2019, p. 02)

Eles explicam que na Universidade é importante estabelecer processos que organizem o conhecimento produzido, sobretudo, pela finalidade da Instituição estar ligada à produção de conhecimento.

Segundo Schneider, Zilli e Vieira (2017), a fragilidade da organização na transmissão do conhecimento sobre o funcionamento administrativo é outro fator que agrava a morosidade na resolução de processos burocráticos. Isso leva, a cada nova gestão, professores/novos gestores a adquirir conhecimento de maneira tácita através de tentativas. Eles explicam que, de certa maneira, a liberdade de errar e acertar, permitida pelas Instituições Universitárias, dá ao gestor a possibilidade, além de aprender, de empreender em situações adversas e encontrar novas soluções. Porém, o custo disso é a morosidade dos processos que vão e voltam dos setores por causa de erros que poderiam ser evitados desde o início.

Diante disso, Schneider, Zilli e Vieira (2017) entendem que se houvesse a transferência de conhecimento entre os professores/gestores ou se uma política institucional levasse a tal processo de formação, a morosidade seria menos presente. Já Adeinat e Abdulfatah (2019) são mais abrangentes e afirmam que a Universidade tem de encorajar os funcionários a disseminar os conhecimentos adquiridos e, ao mesmo tempo, ela tem de ter a capacidade de organizar essa disseminação, o que se torna um desafio ainda maior por conta da sua complexidade organizacional. Eles chamam atenção para isso pelo fato de ser comum em Universidades os integrantes da comunidade acadêmica dificultarem os processos de gestão da informação.

Em resumo, para os autores, o que torna difícil a implantação dos processos em questão é o fato de as pessoas trabalharem isoladas, sem trocar experiências com colegas, nem compartilhar pesquisas e tarefas que executam. Nesse processo, a confiança e a motivação do funcionário interferem diretamente no sucesso das tentativas de compartilhamento e organização de conhecimento, pois o funcionário pode reter o conhecimento por medo de perder espaço e poder com a chegada de novos profissionais e mudanças de cargos de gestão.

Ainda nesse ponto, um outro desafio mais presente em Universidades Públicas, segundo Schneider, Zilli e Vieira (2017), é a dificuldade em selecionar quais informações são importantes e necessárias. Os autores explicam que a seletividade da informação é uma etapa importante na implantação do processo de gestão do conhecimento, mas as Instituições Públicas de Ensino, geralmente, não distinguem e organizam quais são os tipos de informações que

precisam ser controladas ou mantidas em sigilo das que podem e devem ser disseminadas e compartilhadas. Além disso, a operacionalização dos processos de gestão de conhecimento apresenta falhas como a “falta de regras para a documentação e compartilhamento do conhecimento”. (SCHNEIDER; ZILLI; VIEIRA, 2017, p. 205)

Esse desafio pode ser observado, por exemplo, no excesso de material impresso para dar andamento aos processos administrativos e pela dificuldade em digitalizar e automatizar os trâmites burocráticos – resultando em grandes arquivos físicos. Além disso, novamente, pode ser observado ainda pela lógica da retenção de poder através da informação, onde quem consegue reter a informação detém o poder e controle sob as situações de seu interesse.

Segundo Adeinat e Abdulfatah (2019), toda essa situação é extremamente prejudicial às organizações universitárias, mas superando estas barreiras é possível alcançar o compartilhamento e organização das informações de maneira confiável e melhorar a qualidade dos processos administrativos e acadêmicos da Universidade.

Diante de todos os desafios vivenciados por conta da complexa estrutura organizacional das Universidades Federais, Vieira e Vieira (2003) sugerem uma nova e mais simples estrutura organizacional para romper gradativamente com os costumes que condicionam a realidade atual, que favoreça a utilização de novos processos administrativos e arranjos de poder caracterizados por sua simplicidade, aliado ao planejamento estratégico e baseado numa gestão caracterizada pela flexibilidade e horizontalidade.

Os mesmos autores, em outra publicação, reafirmam que nos setores mais desenvolvidos da sociedade esses tipos de estruturas extremamente burocráticas estão sendo substituídas por outras mais maleáveis ou flexíveis e horizontalizadas com maior abertura nas hierarquias e no processo decisório. (VIEIRA; VIEIRA, 2004)

Pensando nessa nova abordagem da Administração Universitária, Gama Filho e Carvalho (1999), sugerem que Instituições dessa natureza pensem em mudanças estruturais que superem as disfunções da burocracia instaladas, sobretudo, nas Universidades Públicas. Segundo Vieira e Vieira (2003, p. 904): “Uma estrutura mais flexível, mais ágil poderá permitir a adoção de novas tecnologias de gestão como uma exigência do tempo presente e do futuro imediato”.

Eles entendem que essa reestruturação ainda precisa ir além da renovação dos métodos de gestão e impactar efetivamente no andamento das atividades fins e explicam que pensar essa nova estrutura traz a possibilidade de superar três disfunções burocráticas que acometem as instituições públicas: O excesso de normas, a complexidade dos processos burocráticos e o corporativismo. (Idem, 2003)

Segundo os autores supracitados, as tecnologias virtuais, a flexibilidade orgânica e a descentralização do poder são os recursos que levarão à superação desses desafios. Para eles, superar burocratização leva à mudança no conceito de autonomia universitária. Na prática, a Universidade autônoma não prosseguirá com as disfunções comuns a uma instituição pública. No entanto, os autores explicam que “a autonomia não muda o *status* de Universidade Federal pública e gratuita; o que muda é a estrutura organizacional; a forma de gestão e as responsabilidades dos dirigentes”. (VIEIRA; VIEIRA, 2003, p. 905)

Eles ainda salientam que essa discussão sobre autonomia está situada para além da forma de financiamento, pois, apesar de ser responsabilidade do Estado prover recursos para a manutenção das Universidades Públicas, já é comum que haja geração de recursos próprios, por exemplo, a partir das atividades de extensão e pesquisa ou aluguéis de imóveis. Para ambos, o foco da discussão está em a Universidade Pública deixar de ser dependente do aparelhamento burocrático que os entes públicos são condicionados para tornar-se uma Instituição com regras e normas próprias e que, além de gerar conhecimento, aplique-os em suas práticas administrativas e acadêmicas. (VIEIRA; VIEIRA, 2003)

Além disso, Vieira e Vieira (2003) entendem que, por causa da grande diversidade e particularidades regionais e institucionais, seria um equívoco generalizar as ações e entendimentos através de apenas uma legislação para todas as Universidades. Sendo assim, para eles, as novas estruturas e a autonomia das Universidades públicas devem ser observadas caso a caso. Leitão (1993), por sua vez, também concorda que a instituição universitária tem as suas peculiaridades enquanto organização e não há consenso sobre um novo modelo para melhor representar a sua gestão e estrutura. O autor ressalta o fato de até mesmo esse modelo atual ser um reflexo de visões diferentes de representantes limitados ao seu universo de conhecimento.

Krasilchik (2008), por sua vez, explica que as novas configurações organizacionais surgem a partir de uma atualização do mapeamento dos campos do saber na ciência atual e é esse movimento que leva ao surgimento de novas áreas de pesquisa. Segundo ela, o dilema vivido pelo gestor está centrado em conciliar o necessário com o realizável, e para os gestores, surge desse contexto, o desafio de conservar as estruturas já existentes com bom funcionamento, criar outras que atendam as demandas atuais e gerenciar essa transição.

Para Gama Filho e Carvalho (1999), nesse processo de renovação, o gestor universitário assume o papel de “[...] estimular a quebra de paradigmas e de modelos arcaicos que, se não forem revistos, acabam por restringir ou mesmo inviabilizar uma ação efetiva de engajamento dos profissionais num tempo de envolvimento, participação, compromisso e contribuição”. (GAMA FILHO; CARVALHO, 1999, p. 56)

É possível observar que os desafios relacionados pelos autores e citados durante esse capítulo, resultam no agravamento da morosidade e os entraves na gestão de universidades públicas não estão ligados somente à sua estrutura burocrática e seus excessos, mas também à influência do comportamento humano no funcionamento desse sistema. Sendo assim, a falta de preparo do gestor, os arranjos políticos aliados ao excesso e à complexidade dos ritos burocráticos e ao longo processo decisório – para tentar controlar e prever os acontecimentos na organização e maximizar a sua eficiência e segurança – acabam causando o engessamento de todo o seu funcionamento.

Diante do exposto Trigueiro (1999) concluiu sobre as disfunções da estrutura burocrática: “Tudo isso compromete a qualidade acadêmica e a gestão da instituição, prejudicando a sua imagem, interna e externamente, e dificultando a realização de várias ações, especialmente no que concerne às parcerias e aos contratos e convênios com outras instituições”. (TRIGUEIRO, 1999, p. 87)

### 3.1.5 Dimensão Econômica

A última dimensão, a econômica, também é afetada pelo excesso de burocracia e marcada pela morosidade da manutenção da estrutura física e disponibilização material das Universidades Públicas. De maneira geral, Wilhelm (2012) resume que os desafios a serem superados nesse aspecto estão relacionados aos limites da estrutura física, à escassez de recursos financeiros e à complexidade dos processos administrativos para a gestão de recursos financeiros e humanos. Ela entende que os limites da estrutura física das Universidades Públicas tornaram-se mais evidentes após o REUNI, pois a sua expansão também não aconteceu na mesma proporção que a expansão das vagas; isso ocasionou uma superutilização dos espaços físicos e recursos materiais, resultando na necessidade de mais manutenção e cuidados. (WILHELM, 2012)

A autora continua explicando que para haver mais manutenção é necessário a disponibilidade de recurso financeiro e, geralmente, as Unidades Universitárias dependem do orçamento e do aval da administração central para resolver a maioria das suas demandas. Na maioria dos casos, segundo ela, é preciso entrar na fila e esperar todas as outras unidades que solicitaram antes serem atendidas, mas nem sempre a demanda é passível de espera e os gestores chegam a dispor dos seus recursos pessoais para resolver os problemas com a velocidade necessária. (Idem)

Então, Wilhelm (2012) conclui o debate sobre a estrutura física das Universidades

Públicas chamando atenção para o fato de que mesmo com o recurso financeiro disponível, as Universidades Públicas são administradas com base nas normas da administração pública – fundamentadas na burocracia. A autora afirma que, na prática, os processos para a manutenção ou criação de estrutura física são extremamente burocráticos e, mesmo quando o gestor da Unidade Universitária tem autonomia para contratar os serviços necessários, ele tem de realizar processos licitatórios que podem gerar outros problemas, como: o processo de contratação e a entrega do que foi contratado serem demorados; a qualidade dos materiais entregues ou do serviço realizado não estarem de acordo com as especificações descritas na licitação; a empresa que venceu o processo licitatório não cumprir o contrato ou desistir e atrasar mais ainda a solução das demandas, entre outros; assim, esses processos burocráticos e os seus excessos acabam criando mais entraves para a gestão do que soluções rápidas e efetivas. (WILHELM, 2012)

De acordo com Wilhelm (2012), o problema da contratação de serviços e resolução de demandas já é um exemplo evidente da complexidade da estrutura administrativa da universidade pública, pois, como já foi explicado por Vieira e Vieira (2004), a maior parte desses processos passam por um longo percurso de aprovação desde a Unidade Universitária até a administração central.

Segundo ela, o gestor, por sua vez, precisa estar ciente das regras e fundamentos que regem a administração pública e, como já foi discutido no início do texto, a formação para a docência e gestão do ensino superior não abrange a gestão universitária, muito menos as especificidades da gestão das Universidades Públicas. Esse despreparo do gestor impacta, por exemplo, no planejamento das ações de compra e de manutenção dos móveis e imóveis. (Idem)

No entanto, atualmente o agravamento da escassez e a falta de autonomia na utilização dos recursos se apresenta como forte desafio, ultrapassando entraves causados pela burocracia. Nesse sentido, Silva, Cunha e Possamai (2001, p. 09) revelam que, em relação à disponibilidade de recursos, os gestores chegam a falar sobre “administrar a pobreza” porque, de acordo com eles, a escassez de recurso agrava a dificuldade em gerir Unidades Universitárias e é citada como um dos maiores desafios para os diretores.

Nesse mesmo sentido, conforme Campos et al. (2008), o professor-gestor precisa ser criativo na resolução de problemas que demandam investimentos de recursos financeiros da Instituição e, também, que os entrevistados na sua pesquisa demonstraram dificuldade em administrar os recursos humanos por conta da falta de liberdade em premiar um bom servidor ou em punir os que não cumprem o serviço.

Com base na literatura explorada por esse capítulo, foi possível identificar dimensões

e indicadores para o desenvolvimento da pesquisa de campo. Para organizar esses dados, desenvolveu-se o seguinte modelo de análise:

**Quadro 3** – Modelo de Análise

Conceito	Dimensões	Critérios
DESAFIOS DA GESTÃO UNIVERSITÁRIA	Motivacional	Falta de reconhecimento profissional.
		Excesso de trabalho.
	Técnica / Competência/ Emocional	Falta de capacitação anterior (dificuldade em sistematizar do conhecimento, falta de planejamento etc.).
		Limitações pessoais.
	Relacional	Enfrentamentos com a Comunidade Acadêmica: gestores (e administração central); docentes, discentes, servidores técnicos administrativos; funcionários terceirizados.
	Burocrático	Complexo sistema decisório.
		Excesso de normas e procedimentos.
		Estrutura organizacional complexa.
	Econômica	Gestão da informação.
		Falta de recursos financeiros, materiais e de pessoal.

Fonte: Autoria própria

## 4 DESAFIOS DOS DIRETORES DE UNIDADES UNIVERSITÁRIAS: O CASO DA UFBA

Esse capítulo tem como objetivo apresentar e caracterizar a Instituição pesquisada e discutir os dados colhidos em campo. Em relação à Instituição, foram colhidas informações sobre a sua formação e estrutura física, quantidades de discentes, docentes, servidores técnicos administrativos e funcionários terceirizados. Também foram apresentados o organograma institucional, as instâncias colegiadas que os diretores participam e a estrutura básica de uma Unidade Universitária. No segundo tópico, são analisadas as informações colhidas em campo de acordo com as dimensões e critérios apresentados no modelo de análise acima.

### 4.1 A Universidade Federal da Bahia

A Universidade Federal da Bahia é resultado da federalização da Universidade da Bahia. Essa, por sua vez, era formada pela junção dos cursos e faculdades desde a instituição da Escola de Cirurgia da Bahia, primeiro curso superior do Brasil instituído pelo Príncipe Regente D. João VI, em 18 de fevereiro de 1808. Ainda ao longo do século XIX os cursos de farmácia, odontologia e direito além da academia de Belas Artes, Direto e a Escola Politécnica.

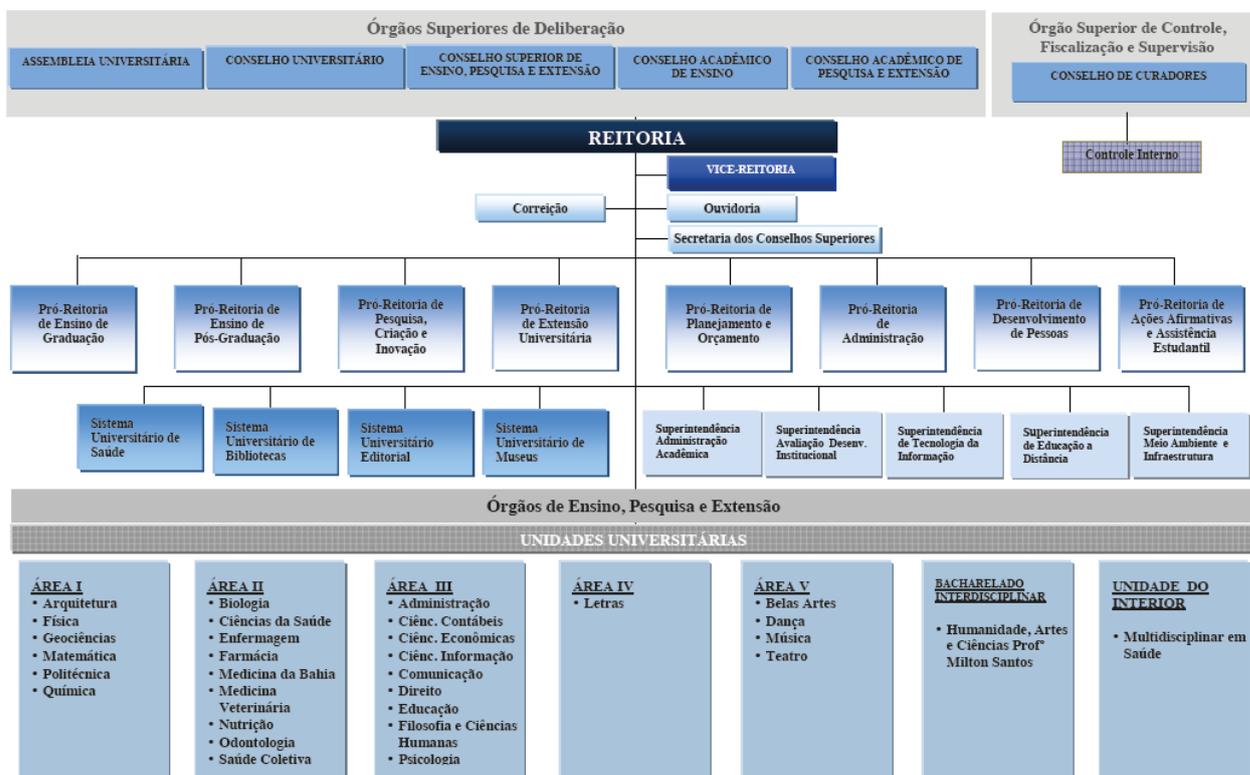
No século posterior, foram criadas a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras. Assim, o ensino superior foi se consolidando através de unidades isoladas até 1946, quando foi formalizada a Universidade da Bahia, mas foi em 1950, sob o reitorado do Prof. Edgard Santos e diante do início do movimento de federalização do ensino superior, que a Universidade da Federal da Bahia passou a existir formalmente. (PDI UFBA, 2018-2022)

Em 2020, a Instituição totalizou 40.727 estudantes matriculados nos 106 cursos de graduação, já nos 183 cursos de pós-graduação (*stricto sensu e lato sensu*) foram matriculados 10.681 novos discentes. Em relação ao quadro funcional, a Universidade dispunha de 2.865 professores, dos quais 2.551 são do quadro permanente, 258 eram professores substitutos, 44 visitantes e 12 professores de 1º e 2º graus. Já o total de servidores técnicos administrativos foi de 3.076 e o total de pessoal terceirizado foi de 2031 profissionais distribuídos em diversas funções. (UFBA EM NÚMEROS, 2020)

Em relação à sua infraestrutura, a UFBA ocupa 5.835.903,67 m<sup>2</sup> em área territorial, e 396.519,15 m<sup>2</sup> em área construída. Esses territórios são organizados em 03 (três) campi onde estão localizados, entre outros, museus (03), hospital (01), bibliotecas (22) creche (01), restaurante (01), residências (04), centro de esportes (01), pavilhões de aulas (11) e as unidades

universitárias (33), foco dessa pesquisa. (Idem) A Instituição é organizada conforme o organograma a seguir:

**Figura 9** - Organograma da Universidade Federal da Bahia



Fonte: PDI UFBA, 2018 – 2022, p. 32.

Como exposto no organograma acima e explicado no Estatuto da UFBA (2010), a estrutura organizacional da Universidade é composta por: Órgãos Superiores de Deliberação; Órgãos da Administração Central; e Órgãos de Ensino, Pesquisa e Extensão. Sendo as Unidades Universitárias e os órgãos vinculados a elas componentes do último grupo.

No Capítulo V, Seção I, Artigo 34 do Estatuto da UFBA (2010, p. 36), as Unidades Universitárias são definidas como “[...] órgãos de execução das atividades acadêmicas e de lotação de pessoal docente e técnico-administrativo [...]”, ainda no mesmo texto caracterizam-se as Unidades Universitárias em dois grupos: Faculdades ou Escolas – “Unidades de ensino, pesquisa e extensão definidas por sua missão de formação em carreiras acadêmicas, profissionais, tecnológicas e artísticas”; e Institutos – “Unidades de ensino, pesquisa e extensão definidas por sua missão de formação acadêmica em campos científicos gerais ou áreas de conhecimento disciplinares, multidisciplinares e interdisciplinares”. (ESTATUTO DA UFBA, 2010, p. 36)

Como pode ser observado no organograma, as 33<sup>20</sup> (trinta e três) Unidades Universitárias da UFBA são organizadas por áreas do conhecimento, além do Bacharelado interdisciplinar e das duas Unidades (e *campi*) do interior. Conforme exposto no Geral da UFBA, a organização, administração, funcionamento e estrutura das Unidades Universitárias são regulados através de Regimentos próprios aprovados e homologados pelo CONSUNI. De maneira geral, elas são incumbidas de:

I - produzir, transmitir e difundir cultura e conhecimentos pertinentes à sua área específica, mediante: a) oferta de cursos de graduação, pós-graduação e sequenciais; b) realização de programas de pesquisa integrados com o ensino; II - promoção de programas de formação profissional e educação continuada; III - desenvolver atividades culturais e de extensão, incluindo a prestação de serviços e consultorias; IV - realizar a execução orçamentária e financeira, no que couber. (ESTATUTO DA UFBA, 2010, Art.35, p. 37)

Ainda no Estatuto da UFBA (2010), são definidos como órgãos comuns da estrutura das Unidades Universitárias a congregação, a diretoria e os Colegiados, possibilitando que a partir dessa estrutura comum surjam outros órgãos definidos no regulamento interno de cada uma, como os departamentos e núcleos.

A Congregação, instância colegiada, presidida pelo diretor e composta pelo: vice-diretor, representação estudantil e técnico-administrativa, representantes da Unidade Universitária nos Conselhos Acadêmicos; representação dos Colegiados dos cursos oferecidos pela Unidade Universitária; representação de Departamentos (quando houver); representação do corpo docente, segundo o Regimento Interno de cada Unidade Universitária. Ainda assim, essa composição poderá sofrer acréscimos de acordo com a orientação do Regimento Interno de cada Unidade Universitária. À Congregação compete os seguintes pontos:

I - apreciar o plano anual da Unidade Universitária; II - propor diretrizes para a elaboração do orçamento anual da Unidade Universitária, fixando as prioridades para a aplicação dos recursos; III - promover articulação e compatibilização das atividades e planos de trabalho acadêmicos dos Colegiados de cursos vinculados à Unidade Universitária; IV - supervisionar a atuação dos Colegiados de cursos vinculados à Unidade Universitária; V - apreciar propostas, planos, programas e projetos de pesquisa, criação e inovação e de extensão, educação permanente e serviços no âmbito da Unidade Universitária, submetendo-os a contínua avaliação, em conformidade com as diretrizes do Conselho Acadêmico de Pesquisa e Extensão; VI - estabelecer instruções e normas a que se devam submeter os órgãos de

---

20 A Faculdade Medicina da UFBA é dividida em duas unidades, uma no campus do Vale do Canela e outra no largo do Terreiro de Jesus, porém ambas são dirigidas pelo mesmo professor. Logo, apesar de existirem 33 Unidades Universitárias, o número total de diretores é 32.

programação e execução das atividades de ensino, pesquisa e extensão da Unidade Universitária, em consonância com as diretrizes do Conselho Acadêmico de Pesquisa e Extensão; VII - deliberar sobre a realização de concurso para a carreira do Magistério Superior, em todas as suas etapas, na forma prevista no Regimento Geral da Universidade; VIII - avaliar, no âmbito da Unidade Universitária, as políticas de desenvolvimento de pessoal adotadas pela Universidade Federal da Bahia; IX - pronunciar-se a respeito de pedido de remoção de ocupantes de cargos da carreira do Magistério Superior e de pessoal técnico administrativo; X - organizar as listas de nomes para escolha e nomeação, pela autoridade competente, do Diretor e do Vice-Diretor da Unidade Universitária; XI - eleger, na última reunião ordinária do ano, dentre os seus membros docentes, o Substituto Eventual do Vice-Diretor; XII - escolher, para mandato de dois anos, os representantes e respectivos suplentes da Unidade Universitária junto aos Conselhos Acadêmicos e, correlativamente, ao Conselho Superior de Ensino, Pesquisa e Extensão; XIII - pronunciar-se, em caráter deliberativo preliminar, a respeito de proposta de criação de Órgão Complementar a ela vinculado, a ser submetida, posteriormente, à aprovação do Conselho Universitário; XIV - instituir prêmios escolares e propor a concessão de títulos e dignidades universitárias; XV - manifestar-se sobre qualquer matéria da competência do Diretor, quando por ele solicitado; XVI - avaliar o desempenho global e aprovar o relatório anual da Unidade Universitária; XVII - julgar, em grau último de recurso, processos referentes a decisões dos Colegiados de cursos vinculados à Unidade Universitária, bem como dos órgãos referidos no Art. 36, Parágrafo único. XVIII - elaborar e modificar o Regimento Interno da Unidade Universitária, submetendo-o à aprovação do Conselho Universitário; XIX - decidir sobre matéria omissa no Regimento Interno da Unidade Universitária. (ESTATUTO DA UFBA, 2010, Art. 39, p. 38)

A diretoria é o segundo Órgão da estrutura organizacional das Unidades Universitárias e é representada pelos professores que ocupam os cargos de diretor e vice-diretor. Ao diretor compete:

I - superintender as atividades, atos e serviços dos órgãos administrativos e acadêmicos da Unidade Universitária, provendo acerca de sua regularidade, disciplina, decoro, eficiência e eficácia; II - cumprir e fazer cumprir as determinações contidas no Regimento Geral da Universidade e no Regimento Interno da Unidade Universitária, bem como as normas editadas pelos Órgãos Superiores de Deliberação da Universidade e as deliberações da Congregação da Unidade Universitária; III - elaborar e submeter à Congregação, em consonância com as normas estabelecidas pelo Conselho Universitário e pelo Conselho Superior de Ensino, Pesquisa e Extensão, o plano anual da Unidade Universitária; IV - propor à Congregação as diretrizes para a elaboração do orçamento anual da Unidade Universitária e as prioridades para a aplicação dos recursos; V - propor diretrizes e ações sobre assuntos de ordem acadêmica; VI - convocar e presidir reuniões da Congregação e do Conselho Deliberativo de Órgão(s) Complementar(es) vinculado(s) à Unidade Universitária, sempre com direito a voto, inclusive o de qualidade; VII - apresentar, anualmente, ao Reitor e à Congregação o Relatório dos trabalhos da Unidade Universitária. (ESTATUTO DA UFBA, 2010, Art. 41, p. 40)

O terceiro órgão da estrutura básica das Unidades Universitárias é o Colegiado, de acordo com o Estatuto da UFBA (2010, art. 42, p. 40-41), esse Órgão é responsável pela gestão dos cursos de graduação e programa pós-graduação e a sua composição será definida conforme as leis e o Regimento Interno de cada Unidade Universitária e, dentre os docentes que o compõe, a norma orienta que seja eleito um coordenador e vice coordenador. Além disso, assim como na Congregação, a representação estudantil e a dos técnicos administrativos serão indicadas pelas entidades representativas ou coletivo de cada categoria.

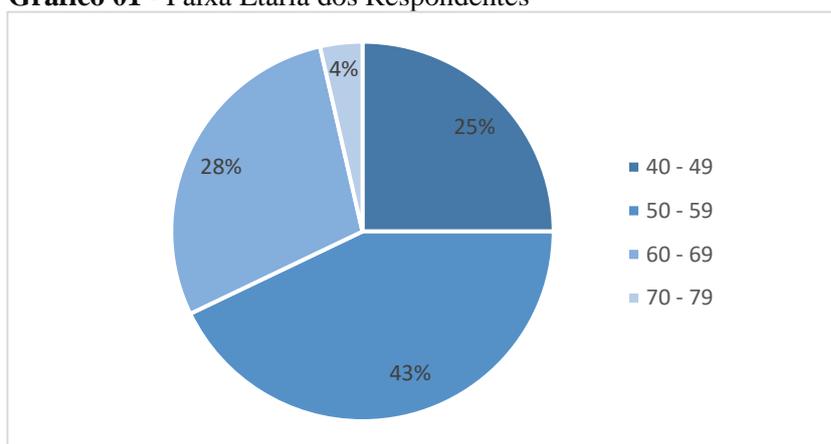
Os diretores das Unidades Universitárias foram escolhidos como foco dessa pesquisa por transitarem em diversas comissões e instâncias na UFBA e, justamente, por atuarem e enfrentarem os desafios apresentados tanto na base da estrutura organizacional universitária, quanto também nas decisões, desafios e discussões apresentadas nas instâncias e comissões superiores que trabalham questões amplas da gestão da Instituição. Assim, a partir dessa pesquisa, acredita-se ser possível compreender o conceito de gestão universitária para UFBA através das suas experiências e desafios na gestão das Unidades Universitárias e, também, numa perspectiva macro da gestão universitária a ponto de compreender como os desafios desenvolvem-se na cadeia da estrutura organizacional.

## **4.2 Desafios enfrentados pelos diretores das unidades universitárias da UFBA**

A pesquisa de campo avalia a intensidade e frequência dos desafios mapeados na literatura, assim como busca descobrir novos desafios ainda não abordados em pesquisas anteriores. Para isso, nesta seção do trabalho será exposto o perfil dos 28 respondentes e a suas avaliações sobre os desafios que vivenciam no cargo de diretor de unidade universitária. É importante salientar que 08 diretores não completaram o questionário.

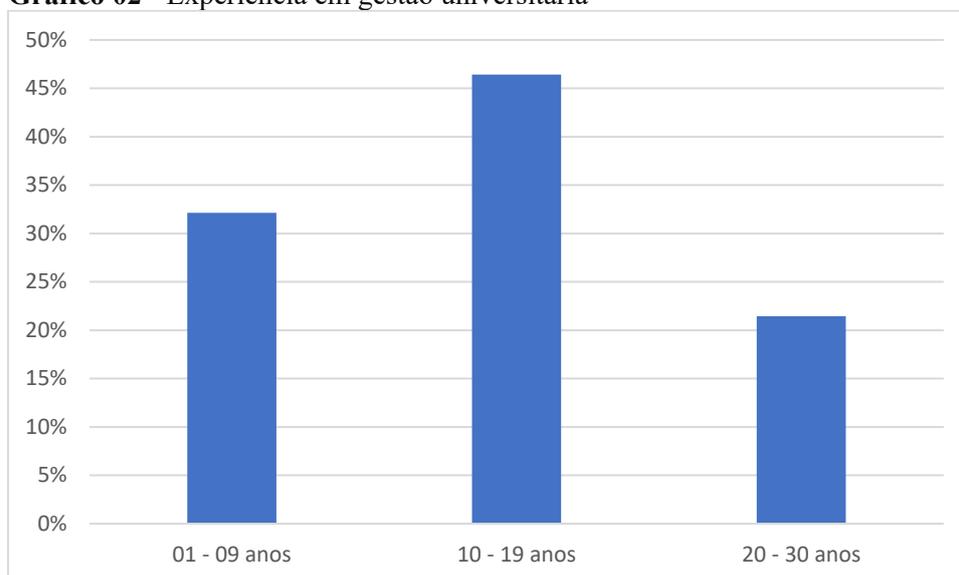
### **4.2.1 Perfil dos Diretores Pesquisados**

O grupo de diretores que respondeu esta pesquisa é composto por 15 (54%) do gênero feminino e 13 (46%) do gênero masculino. A idade deles varia entre 40 e 72 anos, com idade média de 55 anos. A maior parte dos respondentes (08) estão na faixa etária entre 50 e 59 anos. As idades mais frequentes (moda) foram 52 anos (4) e 65 anos (4):

**Gráfico 01 - Faixa Etária dos Respondentes**

Fonte: Autoria própria.

Todos os participantes são doutores, com tempo médio de experiência de 8,5 anos, variando entre 3 e 29 anos. A maior parte dos respondentes (13) estão no intervalo entre 10 e 19 anos de experiência em gestão universitária. O agrupamento das respostas em intervalos de tempo pode ser visto no gráfico 02 abaixo:

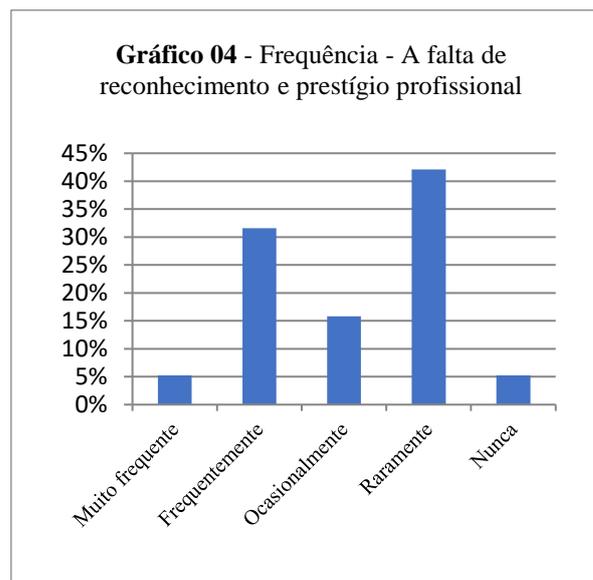
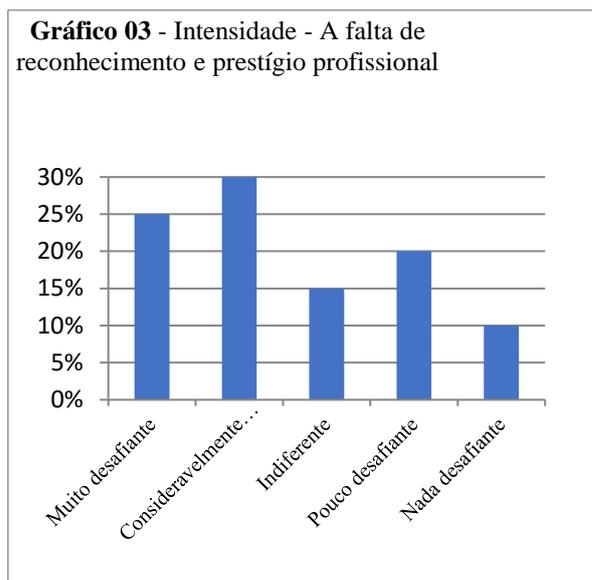
**Gráfico 02 - Experiência em gestão universitária**

Fonte: Autoria própria.

Quando questionados sobre uma metáfora que represente o trabalho do diretor, os participantes responderam que ser diretor de uma unidade universitária na UFBA é ser: 1) Mediador ou conciliador de conflitos, diplomata; 2) Pau para toda hora, canivete suíço, para-raios, aquele que ouve, se vira nos trinta, equilibrista, síndico; 3) Líder, prefeito da unidade, gestor plural, administrador, mobilizador; 4) Incansável, herói, leão, quase um monge: Ora e trabalha. Do total de 28, 08 respondentes deixaram a questão sem resposta.

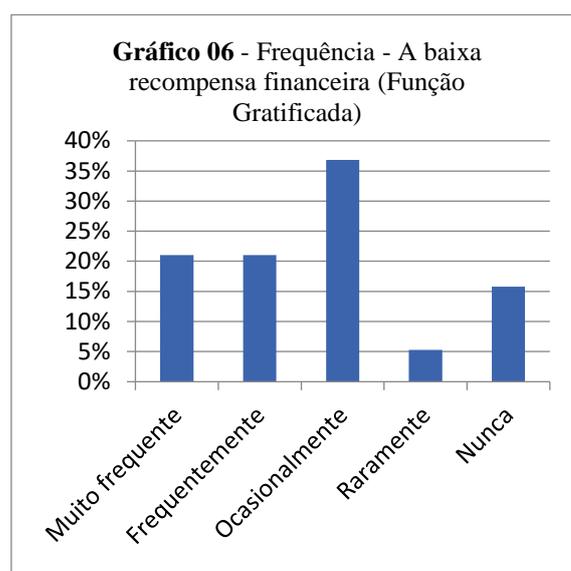
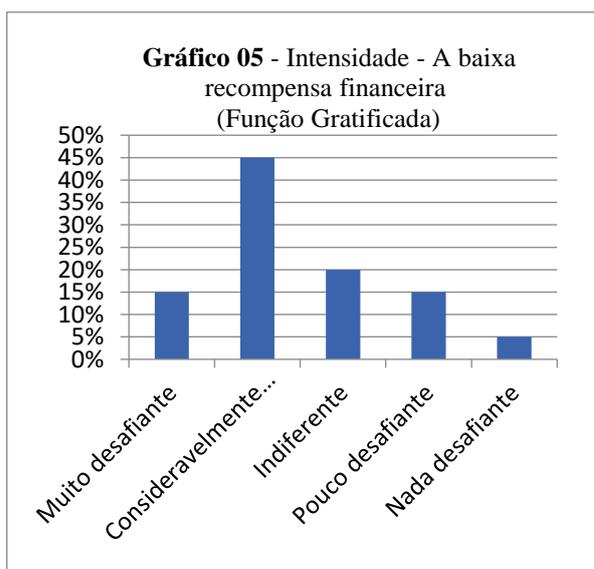
#### 4.2.2 Desafios Motivacionais

Em relação aos desafios motivacionais, os participantes foram questionados sobre com que intensidade e frequência fatores como a falta de reconhecimento e o excesso de trabalho influenciam na sua motivação. As respostas podem ser observadas nos gráficos e análises a seguir:



Fonte: Autoria própria.

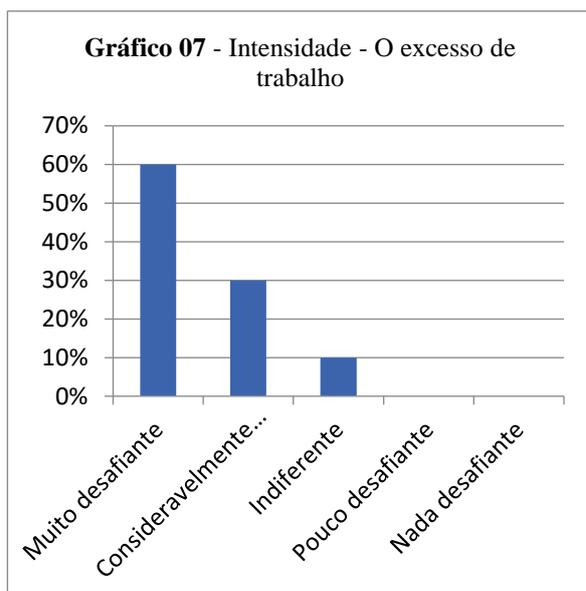
Como é possível observar nos gráficos 03 e 04 acima, a falta de reconhecimento e prestígio profissional é um fator considerado muito ou consideravelmente desafiante pela maioria dos gestores (55%), porém quando questionados sobre a frequência desse desafio em sua rotina, a maioria (47%) dos participantes considerou como um evento raro ou inexistente.



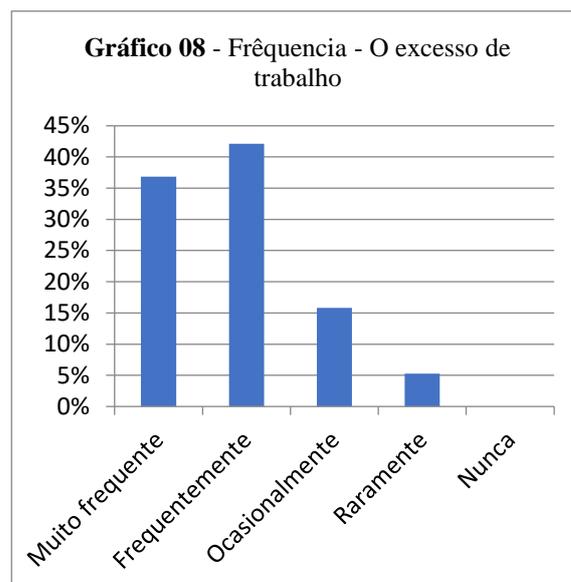
Fonte: Autoria própria.

O baixo valor da função gratificada recebida pelo diretor foi avaliado pela maioria dos participantes como um fator consideravelmente ou muito desafiante (55%) de vivenciar na sua rotina profissional, no entanto, pode ser observado o comportamento semelhante ao da questão anterior, esse fator se apresenta ocasionalmente como um desafio na rotina de aproximadamente 37% dos gestores. Por outro lado, a maioria dos participantes (42%) entende que o baixo valor da função gratificada recebida pelo gestor é um desafio frequente ou muito frequente em sua rotina como pode ser observado nos gráficos 05 e 06 acima.

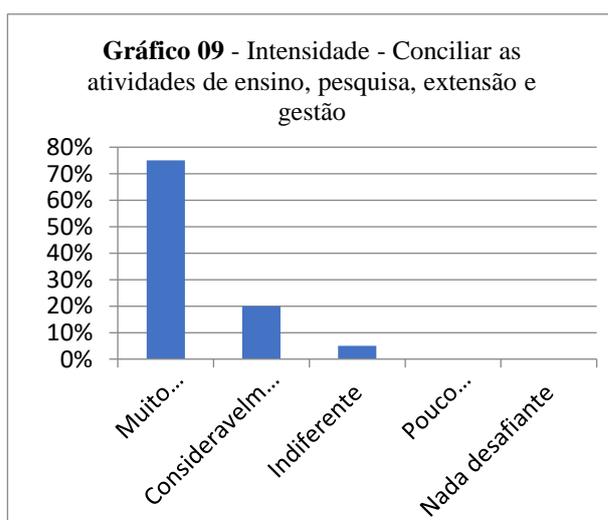
O excesso de trabalho foi mais um fator que compõe a dimensão motivacional dos gestores. Nessa parte da pesquisa, os participantes foram questionados sobre o excesso de trabalho e as diversas atividades conciliadas na sua rotina. Os resultados estão ilustrados nos gráficos a seguir:



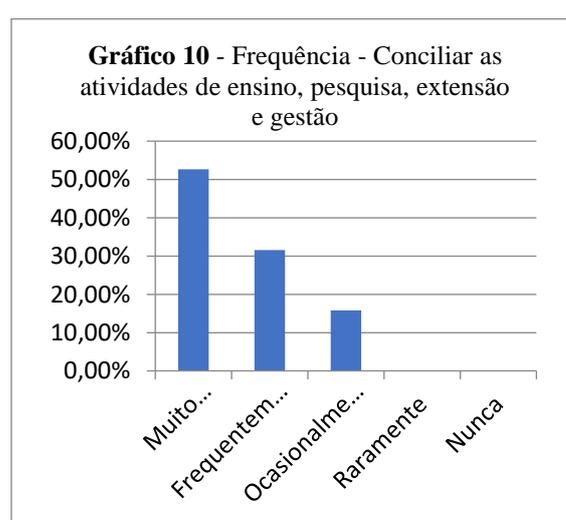
Fonte: Autoria própria



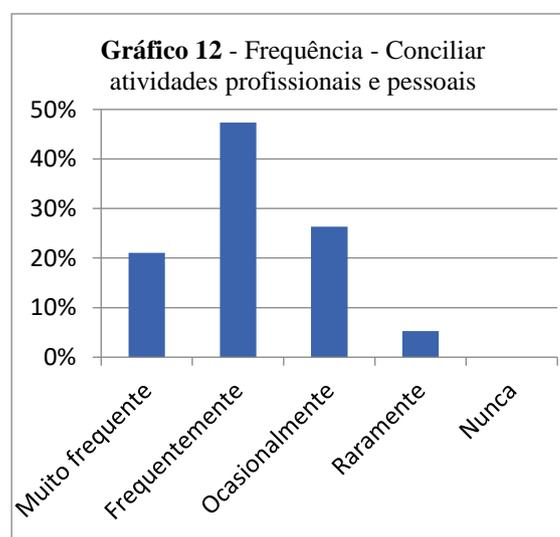
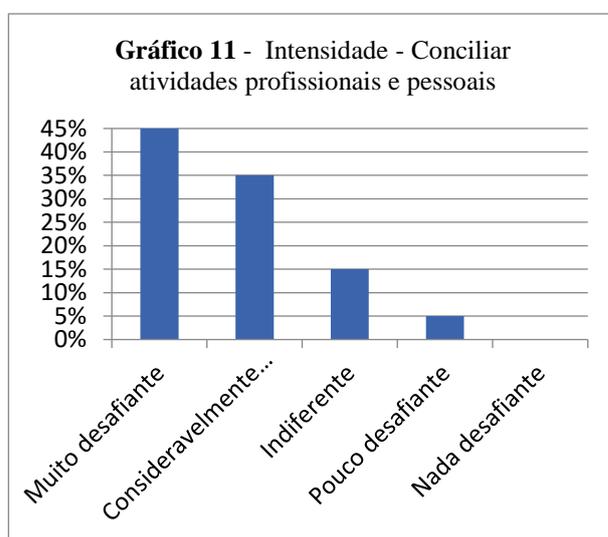
A partir da análise dos gráficos 07 e 08 percebe-se que o excesso de trabalho é compreendido como um fator muito ou consideravelmente desafiante pela maioria (90%) dos pesquisados. Já a ocorrência desses desafios segue a mesma tendência, mostrando-se frequente ou muito frequente (79%) na rotina dos gestores. É importante chamar atenção ao fato de nenhum dos participantes terem avaliado o excesso de trabalho como pouco ou nada desafiante nem anulado a sua frequência. Esses comportamentos reforçam a análise de que o excesso de trabalho é um desafio com forte influência na motivação dos diretores das Unidades Universitárias da UFBA.



Fonte: Autoria própria.



Os gráficos 09 e 10 demonstram o comportamento da opinião dos gestores em relação a conciliar o desenvolvimento de todas as atividades acadêmicas. Essa questão segue a mesma tendência da anterior porque também questiona a quantidade de atividades desenvolvidas por eles. Da mesma forma, a maioria (95%) compreende ser muito ou consideravelmente desafiante lidar com essa questão. A maior parte dos respondentes (84%) também afirma que este é um desafio frequente em sua rotina, o que pode ser destacado também é o fato de novamente nenhum dos respondentes avaliarem esse aspecto como pouco ou nada desafiante, assim como não o avaliarem com um desafio que acontece nunca ou raramente. Mais uma vez, é possível inferir que conciliar essa quantidade de atividades é um desafio presente na rotina dos diretores da UFBA.



Fonte: Autoria própria.

O gráfico 11 ilustra que a maioria (80%) dos diretores participantes entendem que conciliar as atividades profissionais com as suas atividades pessoais é um fator muito desafiante na sua rotina. Também, no gráfico 12, é possível analisar que a maioria (68%) deles vivencia este desafio com frequência. Mais uma vez, a quantidade de atividades profissionais se mostra como um forte desafio na rotina do diretor, isso pode ser percebido também pelo fato de nenhum dos respondentes avaliar este fator como um desafio sem intensidade ou frequência na sua rotina.

Assim, na UFBA, é possível inferir que os desafios da dimensão motivacional são fortemente presentes no trabalho dos diretores de Unidades Universitárias. Dentre os fatores avaliados, o excesso de trabalho se destaca dificultando que o gestor consiga conciliar o desenvolvimento das atividades de ensino, pesquisa, extensão e gestão, e, também, interferindo no tempo dedicado às atividades pessoais deles. Em relação e ao reconhecimento profissional e da

gratificação funcional, há uma dispersão maior das opiniões, mas elas também se apresentam como um desafio importante dessa dimensão.

Em relação à dimensão motivacional, na questão aberta, dois critérios foram explicados pelos gestores, o primeiro está relacionado ao baixo reconhecimento profissional e o segundo com o excesso de trabalho. O sentimento de desmotivação e ausência de sentido em exercer o papel de formador revelado nos trabalhos de Wilhelm (2012), Krasilchik (2008) podem ser vistos a seguir nos trechos da resposta do gestor 2:

No cargo de diretora da Escola A, o maior desafio deveria ser realmente a falta de fatores motivacionais [...] qual a motivação de formar artistas no nosso país? Qual o reconhecimento? Para que serve a arte? O meu papel nesse cenário é desafiador na questão de quebrar estes paradigmas no sentido de valorizar as escolhas e as opções de cada ser para sua formação (Gestor 2).

Outro desafio presente na fala dos diretores é a baixa compensação financeira recebida por eles. O Gestor 4 entende que: *"A baixa compensação financeira para a disponibilidade total para a gestão nos desmotiva"*; Já o relato do gestor 10 pontua que *"A falta de recursos do governo federal gera a falta de motivação para a realização de projetos da unidade"*.

A baixa compensação financeira também foi considerada pelos outros gestores, como pode ser observado nas respostas dos gestores a seguir: Gestor 7: *"Em várias funções administrativas (coordenador, chefe) a compensação financeira é muito baixa, desestimulante. Porém quem assume qualquer dessas posições deve fazê-lo com máximo empenho e em conformidade com os limites regimentais e estatutários"*; Gestor 9: *"A estabilidade com falta de perspectivas de promoção tem levado a desmotivação de alguns servidores"*. Gestor 15: *"Não ocupei o cargo iludido. Já sabia que a remuneração financeira era insuficiente para o tamanho da tarefa e que haveria excesso de trabalho"*.

Os trechos acima corroboram com Wilhelm (2012), quando ela explica que o gestor assume mais atividades sem a compensação financeira compatível com o volume de trabalho. Esse fator também é pontuado e complementado pelo Gestor 18 que relata a diferença entre a valorização da pesquisa e da gestão:

É fato que o nosso regramento para progressão não valoriza as atividades de gestão como as de pesquisa. Além disso, as atividades de pesquisa possuem, na universidade, um caráter mais nobre. O Valor da gratificação é muito baixa se comparada com os trabalhos e responsabilidades assumidas no exercício da direção (Gestor 18).

Essa situação, como explica Krasilchik (2008), é agravada pelas diretrizes que regem

a avaliação da produtividade acadêmica desvalorizando as atividades de gestão em detrimento das atividades de pesquisa.

Já em relação ao excesso de trabalho os relatos dos respondentes estão em conformidade com Schneider, Zilli e Vieira (2017), Tauchen e outros (2016), Wilhelm (2012) e Cruz (2008) quando explicam a diversidade de tarefas assumidas pelos gestores universitários. Os respondentes explicam que esse fator é fruto da baixa quantidade de mão de obra, a exemplo da resposta do Gestor 4:

A escassez de recursos humanos dificulta inclusive as mudanças e ampliações necessárias[...] O excesso de trabalho ocorre devido ao pequeno quantitativo de profissionais que colaboram com a administração. Portanto, muitas vezes assumimos ações de técnicos administrativos por causa do quantitativo reduzido (Gestor 4).

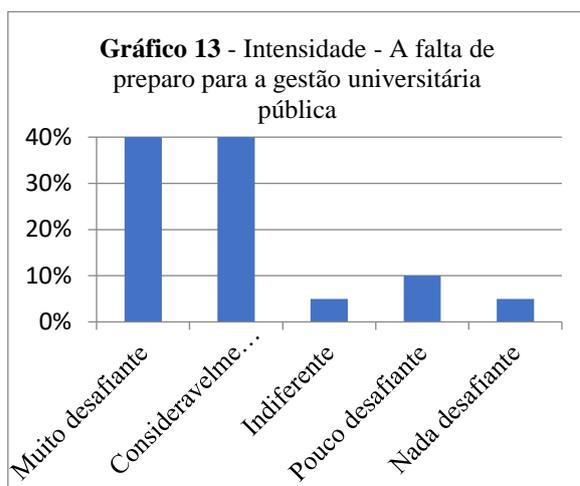
Outro fator pontuado é a influência da pandemia e do novo contexto de trabalho que surge a partir dessa nova realidade, como explica os gestores 1, 6 e 13: *"Sem dúvidas o atual regime de trabalho remoto e as consequências da pandemia geraram excesso de trabalho e dificuldades emocionais inéditas"* (GESTOR 1); Gestor 6: *"Excesso de trabalho na pandemia pessoalmente"*; Gestor 13: *"Excesso de trabalho pelos motivos explicitados no item anterior. Muita burocracia agravada no período da pandemia pois a Universidade não estava preparada para o trabalho remoto e não dispõe de sistemas integrados e que ajudem no fluxo da burocracia"*.

No entanto, mesmo assumindo a realidade dos desafios, o Gestor 16 pondera que:

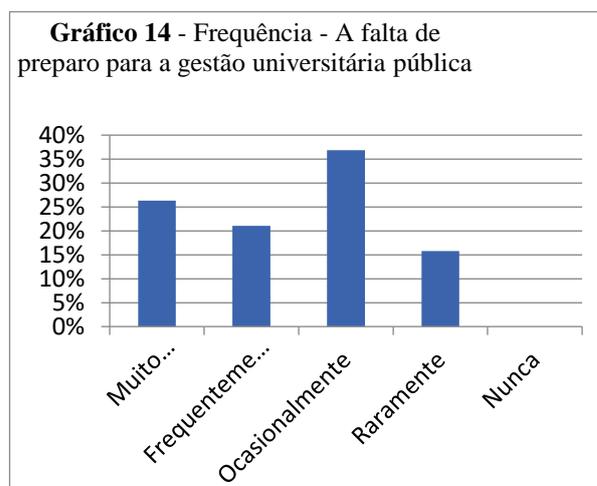
De fato, temos um excesso de trabalho, mas desempenho minha atividade com zelo, disciplina e organização. Considero que a compensação financeira é justa, entretanto, fica difícil de conciliar atividades administrativas em termos de gestão com atividades acadêmicas, dando aulas, orientando pesquisas na pós-graduação dentro inúmeras atividades que nos são exigidas (Gestor 16).

#### 4.2.3 Desafios Técnicos/ Competências

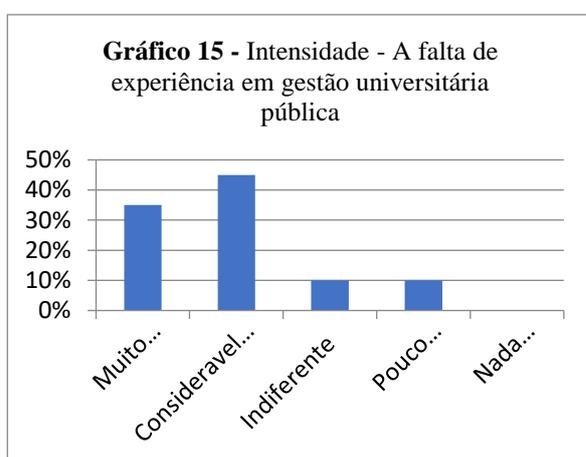
Os desafios vivenciados nesta dimensão são: A falta de preparo e a falta de experiência para desenvolver as atividades da gestão universitária pública, além das limitações e sentimentos pessoais dos gestores.



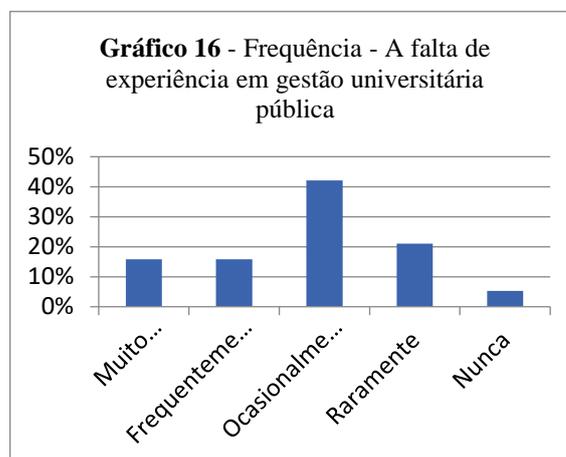
Fonte: Autoria própria.



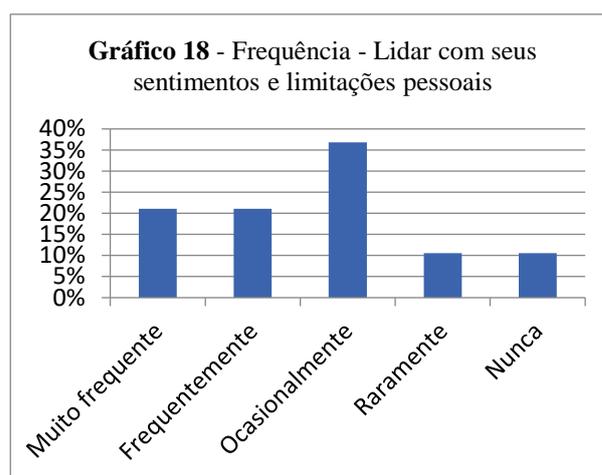
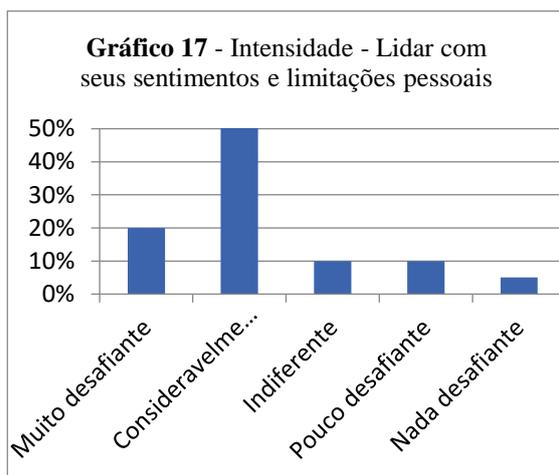
No gráfico 13, é possível perceber que a maioria (80%) dos gestores consideram a falta de preparo para gestão universitária de instituições públicas um fator muito ou consideravelmente desafiante na sua rotina; já quando questionados sobre a frequência desses desafios (gráfico 14), uma grande parte (37%) dos diretores avaliou a presença desse fator como algo ocasional, mas a maioria (47%) entende que a falta de preparo é um desafio que é vivenciado com frequência.



Fonte: Autoria própria.



Como é possível perceber no gráfico 15, a falta de experiência em gestão universitária pública também foi avaliada como um fator consideravelmente ou muito desafiante pela maioria (80%) dos respondentes. No entanto, quando questionados sobre a frequência com que eles vivenciam esse desafio, a maioria avaliou como algo ocasional (42%) ou raro (21%), sendo que 31% perceberam como frequente ou muito frequente, conforme pode ser visto acima no gráfico 16.



Fonte: Autoria própria.

Já no gráfico 17, a maioria (75%) dos respondentes avalia que lidar com seus sentimentos e limitações pessoais é consideravelmente ou muito desafiante. Mas, em relação a frequência disso em sua rotina (gráfico 18), a maioria (37%) deles relata como algo ocasional, também, nesse caso, há uma divergência maior entre as opiniões e uma quantidade próxima (42%) entende como um desafio frequente ou muito frequente na sua rotina.

Na dimensão dos desafios relacionados à competência e à técnica, a maioria dos respondentes avalia que todos os critérios questionados são muito ou consideravelmente desafiante, no entanto com a frequência menos acentuada. No entanto, destacou-se como o desafio mais intensidade e mais frequente, a falta de preparação através de treinamentos, cursos e pós-graduações voltados para a gestão universitária em instituições públicas.

Em relação à dimensão técnica, os gestores explicaram sobre a falta de capacitação técnica como principal desafio na sua rotina conforme os trechos a seguir: Gestor 1: *“Falta de capacitação para as funcionalidades mais complexas dos sistemas de gestão – SIPAC, SIGRH; Falta de conhecimento da estrutura e das responsabilidades das pró-reitorias em geral, com suas diversas áreas de atuação [...]”*; Gestor 18: *“Não existe capacitação para a gestão na UFBA, seja de técnicos ou de docentes que atuam na gestão. Esse é um absurdo enorme!”*.

Os relatos acima reafirmam as considerações feitas por Barbosa e Mendonça (2016);

Cruz (2008); Dewes e Bolzan (2018); Guimarães (2011); Magalhães e outros (2017); Pereira e outros (2015); Silva e Cunha (2012); Silva, Cunha e Possamai (2001); Tauchen e outros (2016); Wilhelm (2012) quando criticam o processo de formação do docente em relação à ausência de preparo para exercer os cargos de gestão, seja durante a pós-graduação, pós aprovação no concurso para docente ou eleição ao cargo de gestor.

Nesse mesmo sentido, os Gestores 2 e 5 relatam que:

Nesse sentido é sofrimento mesmo[...] pois quando assumimos um cargo de Direção de unidade não fazemos nenhum curso de administração, esperando que vamos encontrar um corpo de servidores técnicos com conhecimentos básicos para nos assessorar no que for preciso, porém não é isso que acontece, e o desafio ensinar aprendendo (Gestor 2).

Acredito que todo diretor (a) deveria ter um treinamento específico para esta função, afinal a sua formação não é de gestor, mas de docente. O que me ajudou, foi o conhecimento da Universidade por ter sido técnica antes de ser docente e principalmente a caminhada como gestora em outras instâncias dentro e fora da Universidade"; Gestor 6: "Complexidade dos sistemas operacionais da UFBA (Gestor 5).

Já o Gestor 4 identifica a existência de capacitações, mas queixa-se de não existir espaços específicos para a formação e diálogo dos diretores, como está exposto no relato abaixo:

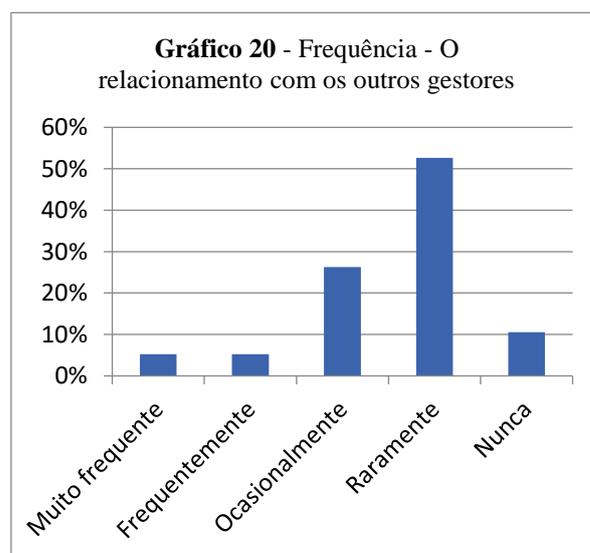
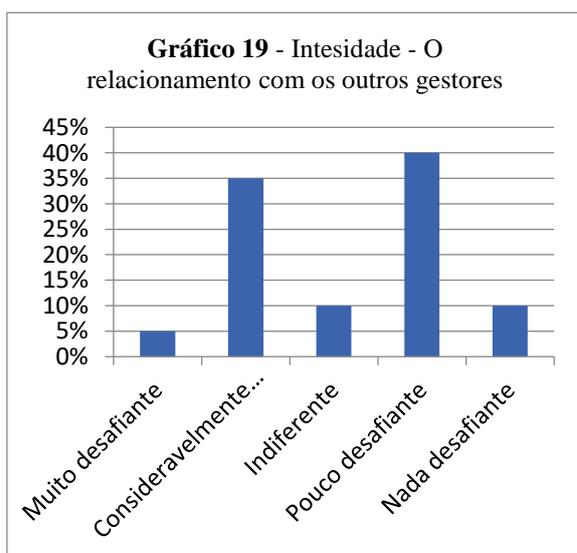
Há disponibilidade de diversas capacitações, porém não identifico espaços para as/os diretores, como também não há encontros de compartilhamentos entre os(as) diretores(as). As ações no nosso cotidiano tentam ser planejadas, mas me sinto apagando incêndio. Sou enfermeira e venho buscando individualmente obter ferramentas para estar confortável na gestão (Gestor 4).

Nas considerações do Gestor 7, ele pontua a dificuldade em acompanhar os avanços tecnológicos, uma vez que os processos são realizados manualmente e só houve uma mudança por conta do trabalho remoto na Pandemia de Covid-19:

Bem, na UFBA precisamos avançar no uso das tecnologias, temos um sistema que me parece muito bom. É utilizado por diversos órgãos da administração federal. Contudo ainda hoje realizamos progressão funcional, a título de exemplo, feita de forma arcaica. Avançamos recentemente introduzindo o SIPAC de forma pífia e forçados pela Pandemia. Mas estamos distantes, nesse exemplo pontual e nesse quesito, de outras IES (Gestor 7).

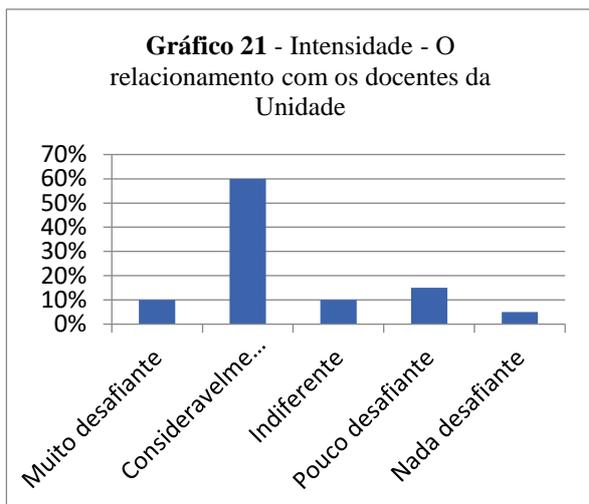
#### 4.2.4 Desafios Relacionais

Os desafios relacionais dizem respeito aos enfrentamentos e conflitos no relacionamento dos gestores com os grupos que compõem a comunidade acadêmica: os demais gestores, a administração central, os docentes, os discentes, os servidores técnicos administrativos e os funcionários terceirizados.

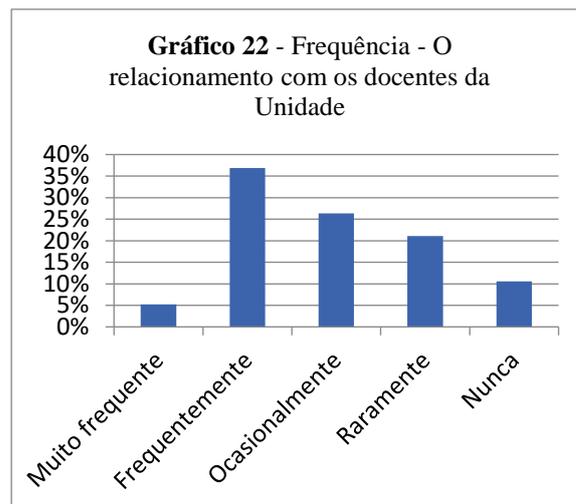


Fonte: Autoria própria.

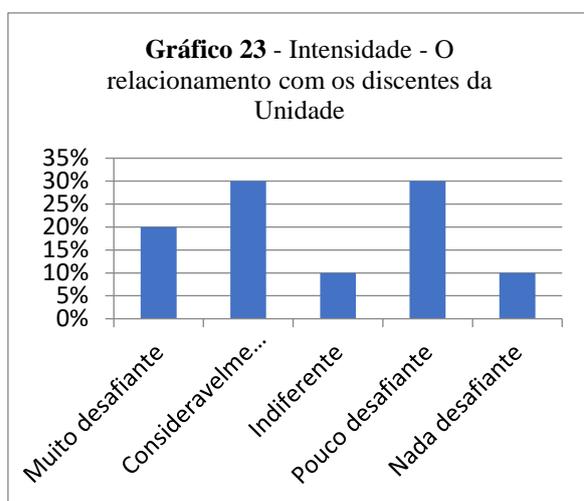
Como pode ser visto no gráfico 19, o relacionamento com os demais gestores universitários é um critério considerado pela maioria (50%) dos participantes como pouco ou nada desafiante. Também, uma parte considerável dos respondentes (40%) considerou como um fator muito ou consideravelmente desafiante. Em relação à avaliação da frequência (gráfico 20), que ocorreu nesse mesmo sentido, a maioria (63%) entende que raramente ou nunca o relacionamento com os colegas gestores se apresenta como um desafio.



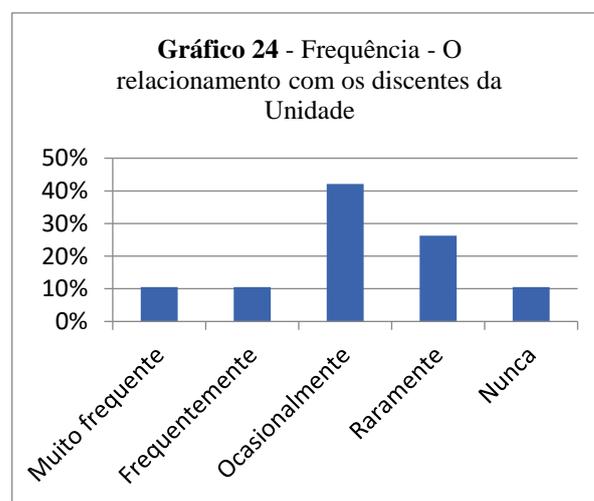
Fonte: Autoria própria.



Já em relação aos docentes da unidade universitária do gestor, a maioria (70%) dos respondentes entende que o relacionamento com eles é algo consideravelmente ou muito desafiante, conforme o gráfico 21. A ocorrência desses desafios foi avaliada como um evento frequente (37%) tendendo à ocasionalidade (26%) e à raridade (21%) como pode ser visto no gráfico 22 acima.

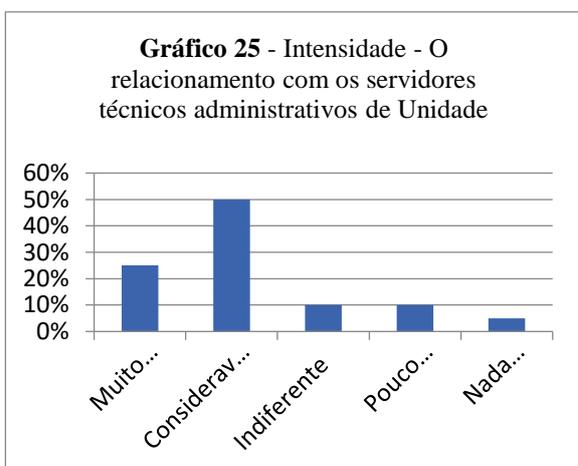


Fonte: Autoria própria.

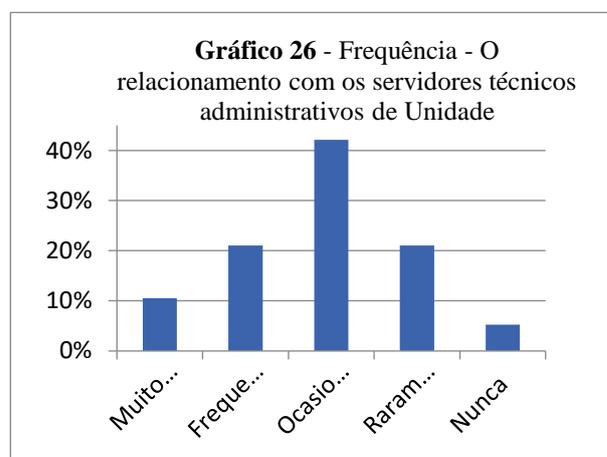


Como pode ser observado no gráfico 23, há uma divergência nas respostas sobre o quão desafiante é o relacionamento com os discentes. Os dois grupos que consideram esse relacionamento consideravelmente ou muito desafiante somam 50% dos respondentes. Do lado oposto, é possível perceber um outro grupo de respondentes que entende o relacionamento com os discentes como algo pouco ou nada desafiante, somando 40%. Já em relação à frequência que esses desafios se apresentam na rotina do gestor (gráfico 24) a divergência das respostas

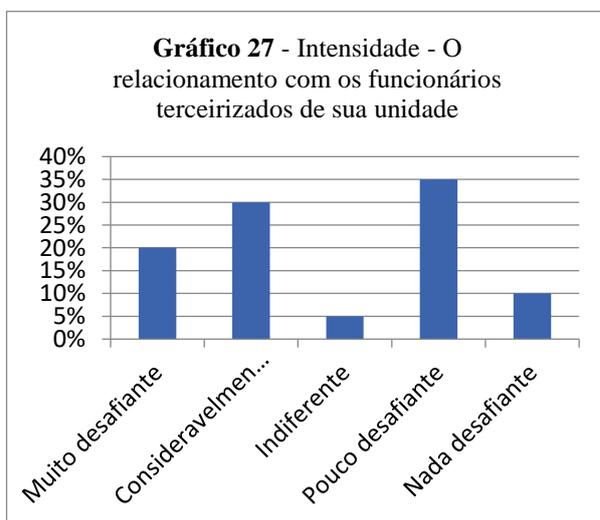
foi menor, a maioria dos respondentes entendem como um evento ocasional (42%) ou raro (26%).



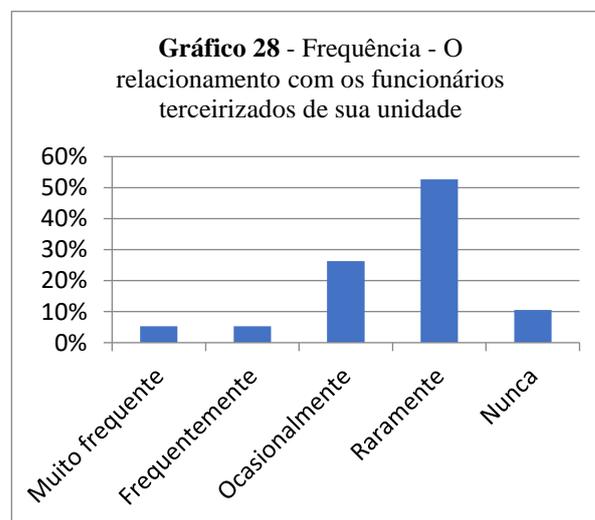
Fonte: Autoria própria.



Em relação ao quão desafiante é o relacionamento do diretor com os técnicos administrativos da sua Unidade, a maior parte dos respondentes entende como consideravelmente desafiante (50%), seguido de muito desafiante (25%). Já sobre a frequência desses desafios, a maior parte (42%) dos gestores entende como algo ocasional, porém as demais opiniões se comportam de forma semelhante como pode ser observado nos extremos do gráfico 26.

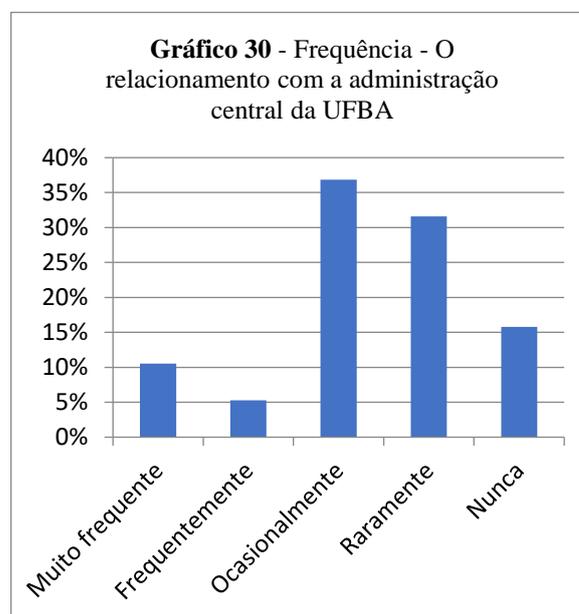
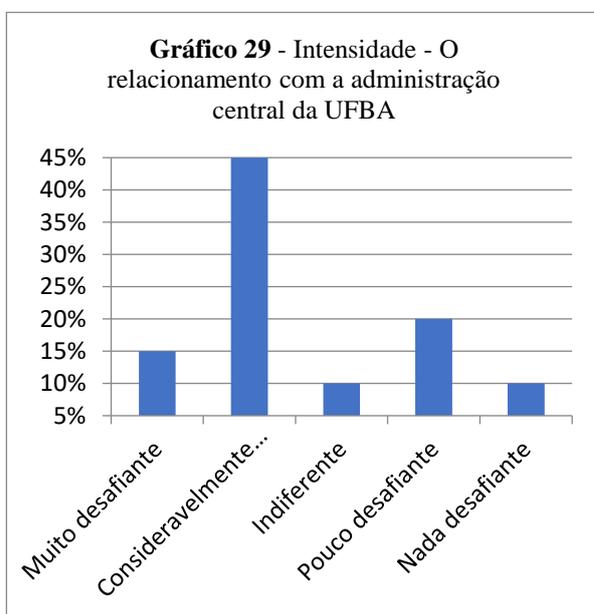


Fonte: Autoria própria.



No caso do relacionamento com os funcionários terceirizados (gráfico 27), as opiniões se dividem com pouca diferença, mas a maior parte dos respondentes (50%) entende que esse fator é consideravelmente ou muito desafiante, já a outra parte (45%) entende esse relacionamento como pouco ou nada desafiante. Em relação à frequência em que esse desafio é

enfrentado pelos diretores (gráfico 28), a maioria (52%) dos respondentes entende que é um evento raro, também é possível perceber que outra parte considerável dos respondentes (28%) vivencia algum conflito com o grupo ocasionalmente.



Fonte: Autoria própria.

Em relação ao relacionamento com a administração central (Gráfico 29), a maior parte (45%) dos diretores respondeu que o relacionamento é consideravelmente desafiante, seguido pelos 20% que vivenciam esse relacionamento como pouco desafiante. Em relação à frequência (Gráfico 30), três grupos de respostas se destacam: a maioria entende que desafios relacionados ao relacionamento com a administração central são eventos ocasionais (37%), o grupo seguinte entendeu os desafios em questão como um evento raro (33%), seguido dos (17%) que entendem que esse é um desafio não faz parte de sua rotina.

Na dimensão relacional, três grupos que aparecem como mais desafiantes de se relacionar e com uma frequência maior na rotina dos diretores são os docentes, os servidores técnicos administrativos e a administração central. Desses, o relacionamento com os docentes é o avaliado como mais desafiante e mais frequente na rotina do diretor. Já os desafios no relacionamento com os servidores técnicos administrativos e a administração central apesar de se mostrarem desafiantes, são entendidos como eventos ocasionais.

Sobre a dimensão relacional, na questão aberta, os respondentes concentraram as suas explicações sobre os principais desafios em dois grupos: os servidores técnicos administrativos e corpo docente. De acordo com Cruz (2008) e Wilhelm (2012), junto ao corpo discente, são

eles que ditam a dinâmica da Universidade; Já Sampaio e Laniado (2003) explica que esses grupos estão sempre em busca de mais participação no processo decisório.

Assim como explicam Wilhelm e Zanelli (2013) e Wilhelm (2012), os desafios no relacionamento com os técnicos são descritos pela dificuldade em obedecer às regras, cumprir horários, distinguir o público do privado, como pode ser observado nos seguintes relatos: *"O desafio maior foi no início com funcionários que por tradição mantinham não cumpriam os horários e saiam da unidade sem avisar"* (Gestor 3); *"Os maiores desafios quanto aos relacionamentos interpessoais têm sido com os técnicos administrativos em virtude da manutenção de uma cultura de conflitos entre as demais categorias"* (Gestor 4).

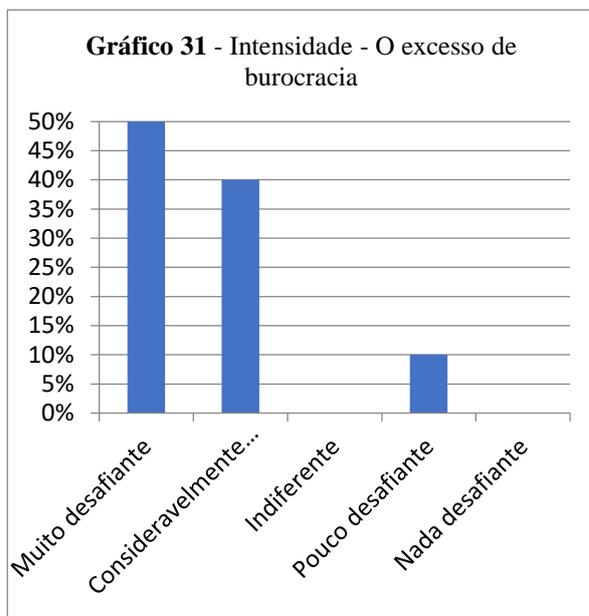
Os gestores 7, 11, 13 e 19 relatam experiências similares em relação ao corpo técnico: O Gestor 7 respondeu que: *"De forma resumida os relacionamentos interpessoais são prejudicados por conta da não percepção dos limites de atuação dos servidores públicos. Por conta da não percepção dos limites entre os interesses pessoais e o que interessa ao público"*. Já para o Gestor 11: *"O maior desafio é não ter formas eficientes de garantir o bom desempenho dos servidores, o que se reflete na relação com os alunos e o público interno"*.

O Gestor 19 considera *"O relacionamento mais difícil é com os técnicos. Há muitos deles excelentes, mas alguns simplesmente não se dedicam ao trabalho e não obedecem a hierarquia"*. O Gestor 13 traz a informação sobre a falta de técnicos administrativos resultando em mais desafios: *"Alguns problemas decorrentes do quadro insuficiente de técnicos administrativos o que gera sobrecarga de trabalho e alguns conflitos"* (Gestor 13).

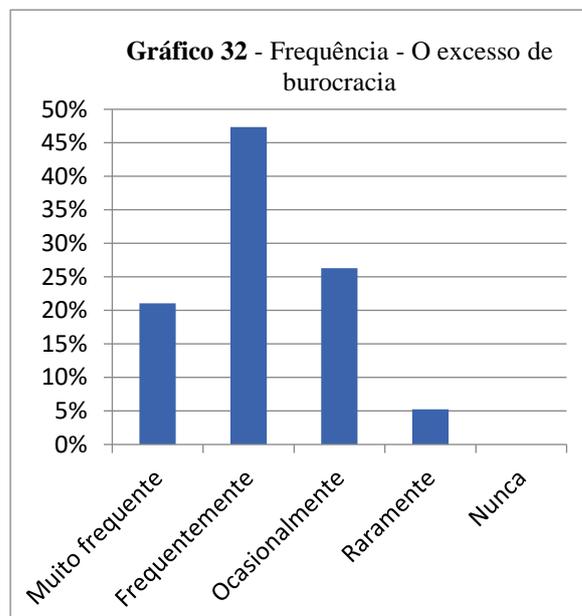
Já em relação ao corpo docente, assim como Cruz (2008) e Wilhelm (2012) também pontuam, os gestores explicaram que os conflitos acontecem por conta de interesses pessoais e questões ideológicas que interferem no bom funcionamento da Instituição, como pode ser lido nos relatos a seguir. Gestor 9: *"Com Professores temos um ótimo relacionamento, mas as vezes precisamos ser enérgicos e pontuais em algumas questões de interesse pessoal"*; Gestor 10: *"Com professores: Muita vaidade e melindres desnecessários. As pessoas exigem muitos direitos e nunca excedem nos deveres"*; Gestor 16: *"Para mim, maior problema são os grupos ideológicos e a corporização do corpo docente que mina a formação de grupos forçando a divisão. Esses conflitos de interesse é o maior desafio de um diretor"*; Gestor 18: *"O relacionamento com professores é bom, mas não um envolvimento grande deles na gestão, o que dificulta o trabalho. Além disso, a cobrança e avaliação dos colegas é sempre muito maior do que sua capacidade de ajudar"*.

#### 4.2.5 Desafios Burocráticos

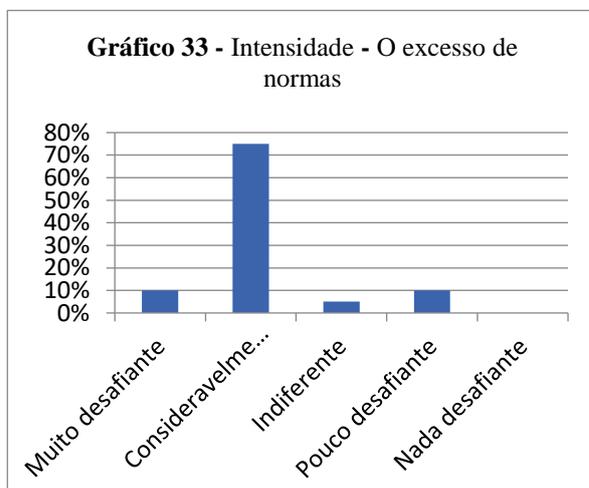
Os desafios burocráticos enfrentados pelos diretores envolvem excesso de burocracia, excesso de normas e complexidade do processo de tomada de decisão. Os gráficos e as análises a seguir demonstram as respostas dos participantes da pesquisa:



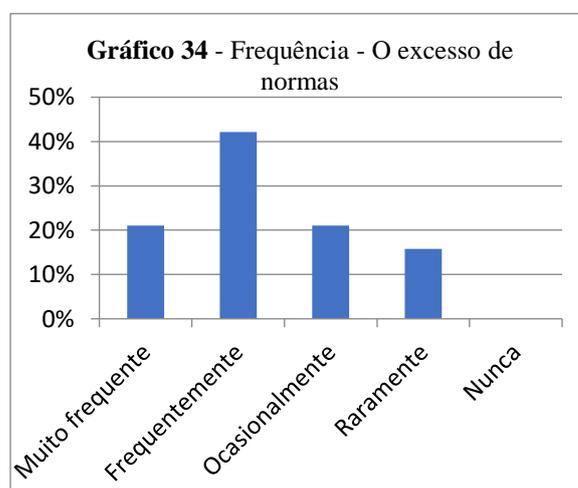
Fonte: Autoria própria.



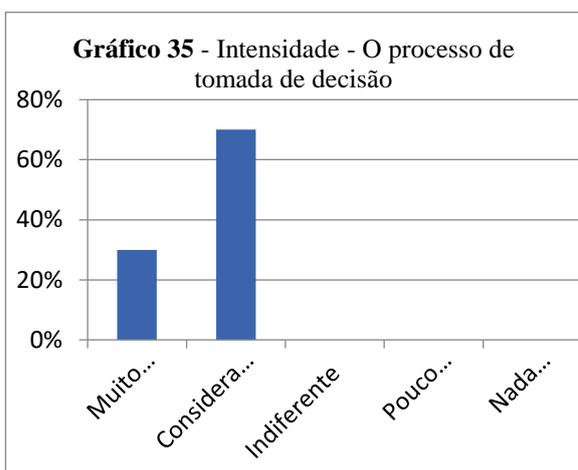
Como pode ser visto no gráfico 31, o excesso de burocracia é um fator considerado como muito ou consideravelmente desafiante pela maioria (90%) dos participantes. Também, conforme o gráfico 32, a maior parte deles (68%) entende que esse é um desafio frequente ou muito frequente na sua rotina. Em ambas as questões, nenhum deles entendeu que lidar com o excesso de burocracia não é desafiante ou nunca acontece, permitindo a compreensão de que este critério é fortemente presente na rotina dos diretores da UFBA.



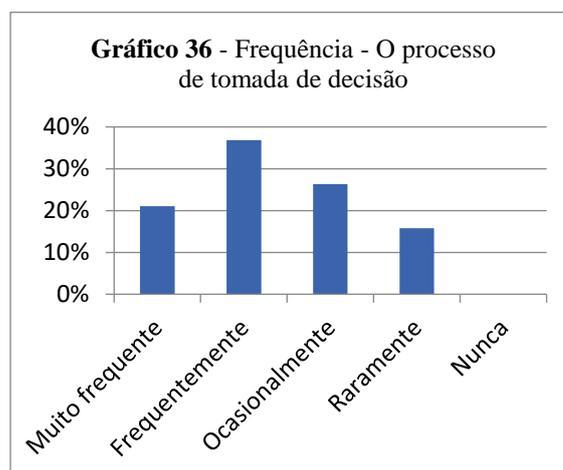
Fonte: Autoria própria.



No gráfico 33, é possível perceber que a maioria (85%) dos participantes entende que o excesso de normas é um critério consideravelmente ou muito desafiante, já no gráfico 34 percebe-se que ele é vivenciado com alta frequência pela maioria (63%) dos respondentes. Nessa avaliação, também foi possível perceber que nenhum dos participantes deixou de considerar o excesso de normas como um desafio presente em alguma medida na sua rotina.



Fonte: Autoria própria.



Já em relação à complexidade do processo de tomada de decisão, todos os participantes entendem que é um fator desafiante conforme pode ser visto no gráfico 35 acima. A maioria (72%) entende que este é um fator consideravelmente desafiante, o restante dos participantes (28%) afirma que a tomada de decisão é algo muito desafiante. Já no gráfico 36, é possível perceber que há uma divergência maior nas opiniões sobre a frequência desse desafio na rotina dos gestores, porém a maioria (56%) ainda compreende que é um desafio frequente ou muito frequente na sua rotina lidar com o processo de tomada de decisão. Ao observar os desafios burocráticos, é possível perceber que os critérios avaliados nesta dimensão são fortemente presentes na rotina dos diretores da UFBA, a ponto de não haver a anulação da intensidade nem da frequência deles por parte dos respondentes.

Em relação à dimensão burocrática, os gestores explicaram, na questão aberta, como principais desafios: 1) o excesso de normas e procedimentos que também é discutido por Cruz (2008), Gama Filho e Carvalho (1999), Paiva e Campos (2016), Sampaio e Laniado (2009), Trigueiro (1999) e Vieira e Vieira (2004); 2) a gestão da informação também abordada por Adeinat e Abdulfatah (2019), Janissek, Peixoto e Bastos (2013), Schneider, Zilli e Vieira (2017), Trigueiro (1999) e Vieira e Vieira, (2003; 2004) e; 3) o complexo sistema decisório debatido por Leitão (1993), Sampaio e Laniado (2009), Trigueiro (1999), Krasilchik (2008) e Wilhelm (2012).

Além disso surgiram novas relações sobre o excesso de burocracia dificultar a gestão dos servidores técnicos administrativos e, também, gerar retrabalho. Os desafios com as normas são explicados nos relatos a seguir. O gestor 1 pontua o fato da ausência da unificação do repositório que disponibilizam as normas:

Excesso de normas e procedimentos que não se reúnem num único repositório; às vezes resoluções substituem normas mais antigas, por exemplo; Em alguns casos, por outro lado, sente-se falta de regulamento unificado na Universidade para assuntos que pairam sobre a Unidade e podem ter interpretações diversas (Gestor 1).

Já o gestor 4 os efeitos causados pela complexidade da burocracia como pode ser lido nas respostas abaixo: *"A complexidade da burocracia retarda a implantação e mudanças. Preciso realizar uma pequena reforma na unidade que não consegue caminhar em virtude das licitações e dos recursos"*; Gestor 8: *"As normas, procedimentos e legislação são relativamente aplicáveis e disponíveis nos órgãos competentes"*; Gestor 15: *"É um verdadeiro entrave, realmente. São muitas instâncias decisórias, espaços de poder que, por vezes, são mal gerenciados. As normas e regulamentos não levam em consideração as peculiaridades de cada unidade"*.

Em relação à gestão da informação, os gestores explicaram sobre a ineficiência, duplicidade e falta de integração dos sistemas de gestão como pode ser observado nos trechos a seguir. Gestor 11: *"os principais problemas se referem à falta de um sistema informatizado eficiente e à existência de mais de um banco de dados, o que faz com que haja retrabalho e reenvio do mesmo documento várias vezes[...]"*; Gestor 13: *"Muita burocracia agravada no período da pandemia pois a Universidade não estava preparada para o trabalho remoto e não dispõe de sistemas integrados e que ajudem no fluxo da burocracia"*;

Ainda nesse sentido, o Gestor 18 responde: *"A universidade é enorme. Muitas regras e muitos procedimentos. O maior problema é a falta de capacitação e de conhecimento sistematizado sobre eles"*. Já sobre o processo decisório, o gestor 18 explica que: *"A tomada de decisão colegiada torna o processo de tomada de decisão mais lenta, mas é importante que seja assim, para garantir que o caráter democrático da universidade"*.

Nesta dimensão surgiram novos critérios que os gestores relacionaram ao excesso de burocracia: A dificuldade em monitorar e punir os servidores que não cumprem as suas funções ou desrespeitam as regras como pode ser lido nos seguintes trechos. Gestor 1: *"[...] Grande dificuldade em disciplinar o trabalho daqueles colaboradores que, por cultura arraigada, não seguem boas práticas profissionais. A dificuldade é ainda maior com a suspensão das atividades presenciais"*; Gestor 3: *"Ressalto a dificuldade em punir. Ninguém consegue"*; Gestor 8:

*"As regras e normas dificultam a gestão principalmente de servidores técnicos. Eles acreditam que o tempo de casa estabelece regalias"; Gestor 11: "não ter formas eficientes de garantir o bom desempenho dos servidores".*

No mesmo sentido, o Gestor 14 também explica que: *"[...] quanto à punição àqueles que prestam desserviço... é algo que precisa ser reavaliado, mas não tenho tido aqui por hora problemas com servidores, nesta gestão só com fornecedores"; Gestor 15: "Os instrumentos de monitoramento no cumprimento de tarefas de servidores técnicos e docentes são frágeis. Qualquer tentativa que fira a estrutura "protetiva" das representações de classe é imediatamente taxada de assédio. Difícil".*

Já o Gestor 16 atribui o desafio à cultura organizacional:

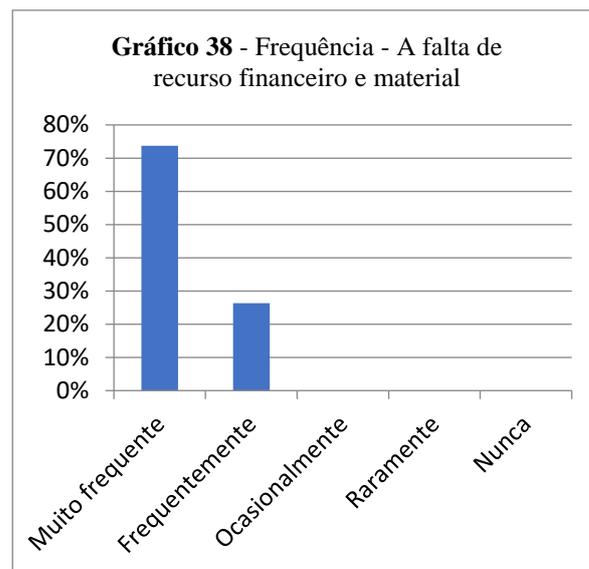
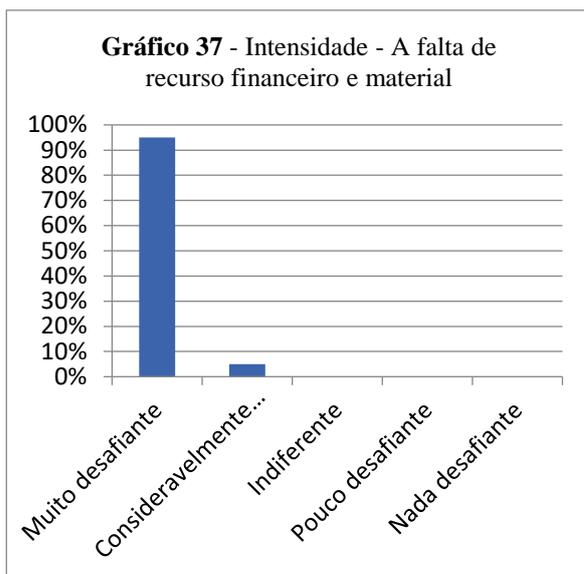
O ambiente é muito desfavorável a adoção de regras de punição, por causa de conflitos de interesse e a formação de corporações grupais, técnico, político e científico. As normas e procedimentos em geral ajudam a administração e têm uma função bastante educativa, o problema não é a estrutura organizacional, mas sim, a cultura organizacional e a cultura social (GESTOR 16).

Por fim, o gestor 17 explicou sobre o retrabalho e os seus efeitos na gestão da organização como um todo: *"O excesso e as disfunções da burocracia implicam diretamente num sem-número de "retrabalhos". Isso consome tempo e energia, e compromete sobremaneira a eficácia de gestão".*

#### 4.2.6 Dimensão Econômica

Os desafios econômicos enfrentados pelos diretores da UFBA são compostos pela falta de recurso financeiro e material e de pessoal. Os gráficos e as análises abaixo demonstram as opiniões dos participantes sobre essas questões.

Quando questionados sobre a falta de recursos financeiros e materiais, os respondentes foram unânimes avaliando como um fator desafiante, a maioria (95%) entende esse quesito como muito desafiante como pode ser observado no gráfico 37. Nesse mesmo sentido, os diretores avaliaram que esse desafio se apresenta com alguma frequência no seu dia a dia, sendo que a maioria (74%) deles considera um desafio muito frequente conforme pode ser visto no gráfico 38.

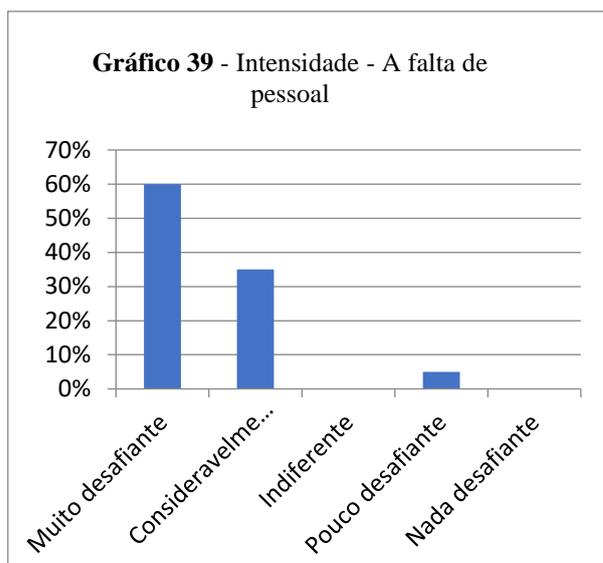


Fonte: Autoria própria.

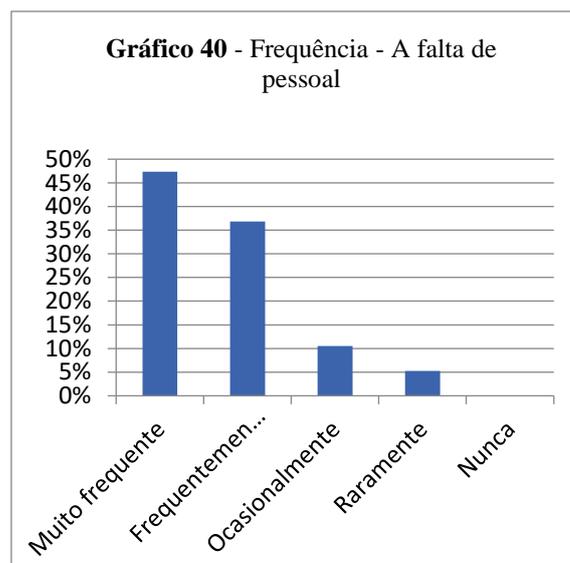
Já no gráfico 39, pode ser visto que os diretores avaliaram a falta de pessoal como um forte desafio na sua vivência profissional. A maioria (60%) deles entende que esse fator é muito desafiante e outra parte expressiva (35%) entende como um fator consideravelmente desafiante. A avaliação da frequência seguiu nesse mesmo sentido, revelando que a falta de pessoal é um desafio muito frequente (47%) ou frequente (37%) na rotina dos gestores questionados como pode ser percebido no gráfico 40. No caso dos desafios econômicos, também pode ser percebida a convergência das repostas de que a falta de recursos financeiros e materiais e de pessoal são desafios fortemente presentes na rotina dos diretores da UFBA e com um alto nível de dificuldade no seu enfrentamento.

Sobre a falta de recursos financeiros, materiais e de pessoal, em concordância com Wilhelm (2012), os gestores relatam a falta de orçamento próprio para as unidades como um dos fatores geradores de mais desafios, como pode ser visto nos relatos a seguir:

Dificuldade de planejar compras e gastos correntes da Unidade; Baixa entrada de recursos para a Unidade; Sistema de compra através de pregões ou adesões é complexo e ineficiente, criando uma série de incongruências, o que impede também de comprar e gastar com o que realmente é necessário; Falta de pessoal para lidar com a demanda real burocrática [...] Falta pessoal para dar conta do trabalho, inclusive na Diretoria, que depende de terceirizados; Dificuldade para a manutenção de espaço físico[...] Em qualquer hipótese seria positivo poder gerir algum recurso financeiro e pessoal na Unidade para serviços simples de manutenção e infraestrutura (Gestor 1).



Fonte: Autoria própria.



O gestor 2 responde sentir-se frustrado diante do impedimento em atender às necessidades básicas da Unidade que dirige: "*[...] é sofrido e frustrante o não poder fazer o mínimo para uma melhoria nas instalações dos seus laboratórios, melhores equipamentos objetivando melhores resultados na formação dos estudantes, futuros profissionais ávidos de conhecimentos*" (Gestor 2). Nessa mesma lógica, os Gestores 4 e 7 explicam que:

Os recursos financeiros restritos impossibilitam mantermos a manutenção dos espaços. Tenho problemas sérios no laboratório com infiltrações causadas pelas chuvas e não consigo fazer o reparo estrutural por causa da ausência de recursos. Precisamos nos movimentar solicitando doação de material para realizar as simulações realísticas. Não conseguimos repor o quantitativo de técnicos administrativos devido a aposentadoria e a extinção de cargos. A vulnerabilidade dos vínculos dos terceirizados prejudica a funcionalidade diária de alguns setores (Gestor 4).

O Gestor 7 aponta a falta de um planejamento que permita a Unidade ter mais liberdade na sua gestão financeira:

Sem dúvidas a falta de recursos financeiros, material e de pessoal são entraves. Contudo eu apontaria um planejamento, ou a falta dele, como um aspecto mais decisivo para dificultar o trabalho de gerir uma unidade. Contudo eu apontaria um planejamento, ou a falta dele, como um aspecto mais decisivo para dificultar o trabalho de gerir uma unidade (Gestor 7).

Outro ponto salientado pelos respondentes, é a falta de autonomia na gestão das Unidades que sempre dependem de outros setores para resolver suas demandas, esses relatos podem ser vistos a seguir: "*É uma constante. As unidades não recebem sua matriz ficando*

*permanentemente atrás da reitoria"* (Gestor 3); Gestor 9: *"Ficamos sempre na dependência de algum setor, de alguém, de recursos etc. Sensação de impotência"*; Gestor 11: *"os principais problemas estão relacionados à manutenção predial e contratação de técnicos de laboratórios"*; Gestor 13:

Esses são muitos. Uma Unidade nova, sem recursos, com poucos técnicos administrativos e funcionando em local improvisado, enfrenta desafios diariamente. A insuficiência do quadro técnico leva a sobrecarga de trabalho de professores que exercem cargo de coordenação e chefia. Muito desconforto e improvisação (GESTOR 13).

Ainda sobre a falta de recursos financeiros e matérias, os gestores responderam que seguem sem poder resolver ou resolver de informalmente com seus próprios recursos:

Muitas necessidades diárias são preenchidas e resolvidas com nossos próprios recursos, 50 e 100 reais são frequentes (um saco de cimento, uma lata de tinta, lâmpadas etc.) com muitas outras necessidades atendidas por contribuições de professores e funcionários, a exemplo de uma caixa de som, homenagens a funcionários e docentes e aposentados (Gestor 16).

No mesmo sentido, os Gestores 15, 17 e 18 revelam que: *"A falta de recursos financeiros e materiais tem grande afinidade com a questão 3. Vivencio mal essas "mãos atadas" que somos obrigados a enfrentar [...]"*; Gestor 17: *"A falta de recursos em todas as esferas obriga a um contínuo "malabarismo" para buscar formas de equacionar demandas e projetos"*; Gestor 18: *"Esse é um problema grande. Como pode se trabalhar sem recursos? A unidade não possui gestão alguma no orçamento discricionário da universidade - O que, na minha visão, é um equívoco. A falta de recursos pessoais de qualidade é um problema também"*.

A partir dos relatos supracitados, é possível resgatar o trecho onde Silva, Cunha e Possamai (2001) resumem a situação financeira dos gestores como "administrar a pobreza", tendo que ser criativos para solucionar os desafios financeiros e materiais que se apresentam - como, também, sugerem Campos e outros (2008).

Quando questionados abertamente sobre quais eram os principais desafios enfrentados na gestão das unidades universitárias, dezessete dos dezoito entrevistados citaram desafios relacionados à falta de recursos financeiros, materiais e pessoal, em segundo lugar o desafio mais citado foi sobre os relacionamentos profissionais, sobretudo, com os servidores técnicos administrativos. O terceiro ponto mais citado está relacionado à burocracia e, por último e menos frequentes, foram citados a falta de experiência e o excesso de trabalho. Essas informações podem ser vistas no quadro abaixo:

**Quadro 4 - Relatos sobre os principais desafios enfrentados na gestão**

<b>Desafios Econômicos: Falta de recursos financeiros, materiais e de pessoal.</b>
Falta de estrutura e apoio interno e externo para desafios na área da comunicação.
[...] desde a manutenção da infraestrutura do seu prédio secular à preservação do acervo artístico, documentação histórica, livros raros etc., até manter a continuidade das suas atividades na atualidade, ensino, pesquisa e extensão, tudo isso sem recursos financeiros e sem apoio para nada.
Falta permanente de recursos.
Recurso financeiro.
Falta de recursos financeiros que possibilite atender as demandas acadêmicas a exemplo de construção, ampliação ou adequação de laboratórios de práticas, além, da manutenção predial e de equipamentos que pode ocasionar deterioração ou perda de patrimônio.
Falta de recursos.
[...] manter a estrutura do prédio em boas condições.
A utilização dos poucos recursos.
a falta de recursos e autonomia financeira para realizar os projetos necessários.
<b>Dificuldades de gestão de infraestrutura (recursos)</b>
[...] falta de recursos financeiros e humanos. No caso da minha unidade isso é agravado pela falta de um prédio em condições dignas de funcionamento.
[...] inicialmente a crise financeira na UFBA que dificulta demais as ações em um campus fora de sede da complexidade da nossa o que nos faz buscar a todo dia novas parcerias para suprir o IMS em várias demandas.
A péssima assistência que temos em questões de infraestrutura e manutenção predial, aliado à total falta de autonomia que dispomos para sanar essas deficiências.
Falta de recursos para realização e atendimento de demandas básicas diárias que os serviços técnicos especializados da UFBA não têm disponibilidades para atender dentro dos limites temporais necessários. Para muitas coisas funcionarem o diretor muitas vezes gasta de seu bolso, já que não há recursos disponíveis para custeio local nas unidades. Esse fato representou uma regressão, pois antes havia essa possibilidade.
As limitações estruturais em múltiplos aspectos.
Falta de recursos materiais e de pessoal, falta da possibilidade maior de punir e recompensar a equipe [...].
<b>Desafios Relacionais: servidores técnicos administrativos</b>
Falta de apoio técnico adequado e de secretaria qualificada para a direção [...] Lidar com uma equipe que não foi selecionada para trabalhar para a gestão, e que tem culturas arraigadas de trabalho; Dificuldade de mobilização.”
“As maiores questões são relacionadas à expectativa x realidade. Muitos servidores públicos têm dificuldades de entender a relação público x privado.”
“[...] atender interesses dos professores e servidores.”
fazer todos os servidores trabalharem de forma institucional e não individualmente.
O novo tom administrativo frente aos colegas fez gerar pequenos ruídos no início, mas que foram superados.
<b>Desafios Burocráticos:</b>
Excesso de demandas burocráticas, dependentes de decisões colegiadas.
Falta de organização da memória ou acesso à memória documental e arquivística no tocante ao funcionamento geral da Unidade, nos campos administrativos, mas também do espaço físico. Duplicidade de sistemas de gestão de pessoal atualmente (SIP e SIGRH), enquanto implantam-se em definitivo os módulos do SIGRH.
<b>Desafios técnicos</b>
Falta de experiência na gestão da instituição pública [...]
<b>Desafios Motivacionais</b>
[...] o volume e a complexidade do trabalho [...]

Fonte: Autoria própria

Ao final da pesquisa, os participantes foram questionados sobre quais das áreas administrativas eles vivenciavam mais dificuldades, em total alinhamento com as respostas acima, as áreas mais escolhidas foram: a financeira e a gestão do espaço físico, ambas selecionadas por aproximadamente 76% dos diretores. Em segundo lugar, a gestão da informação e a gestão de material e da manutenção foram selecionadas por aproximadamente 70% dos participantes, a distribuição pode ser vista na tabela a seguir:

**Tabela 01** – Percentual dos desafios enfrentados pelos diretores

Áreas Técnicas	Percentual
Financeira	76,47%
Gestão do Espaço físico	76,47%
Gestão da informação	70,59%
Gestão de material/ Manutenção	70,59%
Comunicação	47,06%
Apoio à pesquisa	29,41%
Apoio à biblioteca	29,41%
Gestão de pessoas	29,41%
Suporte aos colegiados	17,65%
Apoio à extensão	17,65%
Suporte aos departamentos	11,76%

Fonte: Autoria própria.

#### 4.2.7 Como superar os desafios?

Os gestores foram questionados sobre “O que poderia ser feito (por você, pela unidade, pela administração central etc.) para fortalecer a gestão do diretor de unidade na UFBA? Ou seja, quais as suas sugestões para o fortalecimento da gestão universitária e superação dos desafios mencionados”. As respostas estão expostas e organizadas nos quadros a seguir.

Como pode ser visto no quadro 5, as sugestões mais citadas nas respostas estão relacionadas à disponibilização de treinamentos para os gestores e espaços que possibilitem trocas de experiências.

**Quadro 5** - Propostas sobre treinamentos, compartilhamento de experiências e desafios

Gestor	Propostas
Gestor 02	Capacitação permanente dos quadros, para além do simples cumprimento de metas do segmento administrativo.
Gestor 03	Considero importante uma maior troca de experiência entre as Unidades; Capacitação dos Diretores, através da produção de manuais e cartilhas básicas, seminários anuais ou semestrais; Compartilhamento de soluções de problemas de gestão entre as Unidades.
Gestor 04	Começar pela abertura dos Editais, exigência de formação específica, seleção por área de conhecimento, adotar treinamentos logo após o ingresso na instituição e aplicação obrigatório de cursos de atualização durante a carreira.

Gestor 05	Soluções exitosas obtidas por algumas unidades deveriam servir de exemplo para as outras é mesmo para a administração central. Os diretores são pouco ouvidos.
Gestor 06	Encontros entre os gestores para compartilhar experiências, momentos educativos e para planejar ações que colaborem com a administração central.
Gestor 07	Diálogo, essa é a palavra-chave. Além, é claro, de atitude e pró atividade. Mas sobretudo na falta de um planejamento que se possa seguir, e quando encontrar caminhos que não tangenciem, se aproximar do que pode provocar uma proporção equilibrada e não uma divisão. Quando se soma tudo fica mais fácil.
Gestor 08	Compreender a importância da ação unitária e coesão.
Gestor 09	[...] Manter manuais de procedimentos atualizados e realizar treinamentos com todos os atores da vida universitária
Gestor 14	Maior divulgação dos problemas sofridos entre os Diretores e administração central para comungarmos as melhores decisões tomadas. Sempre pensei em solicitar um dia de cada diretor em Unidade "vizinha".
Gestor 16	eleva cada dia mais a proximidade de todos, já mencionei que procuro fazer isso aqui e tenho tido muitos bons resultados, mas sempre podemos mais!!!
Gestor 20	Criar programa de capacitação em gestão [...]

Fonte: Autoria própria.

#### Quadro 6 - Propostas sobre autonomia financeira

Gestor	Propostas
Gestor 01	A unidade precisa de autonomia financeira. Muita coisa é dificultada por não termos uma forma de gerenciarmos os pequenos problemas do dia a dia. Isso toma muito tempo do diretor que se envolve numa rotina de resolução. Então acho que a administração central precisa pensar em como isso pode ser feito.
Gestor 02	Descentralização administrativo-financeira.
Gestor 11	Um pouco de descentralização dos recursos para tomada de decisão na unidade.
Gestor 12	Muitas coisas dependem de recursos financeiros, por exemplo, precisamos permanentemente de uma empresa de intérpretes de Libras (porque temos dois professores surdos e alunos na graduação e na pós) e nem sempre isso é possível, já que o NAPE não consegue dar conta de toda demanda da universidade.
Gestor 13	ter maior autonomia financeira.
Gestor 17	É complicado sugerir mais autonomia financeira e administrativa em tempos tão obscuros como o que vivemos, mas desejo que isso possa acontecer em gestões futuras.
Gestor 19	Possibilidade de a universidade exercer o pleno de sua autonomia, especialmente no que se refere às contingências orçamentárias.
Gestor 20	[...] disponibilizar um orçamento para a unidade gerir [...]

Fonte: Autoria própria.

Outro ponto fortemente presente nas respostas dos gestores é a questão da autonomia financeira, no geral, os participantes sugerem maior liberdade e descentralização para gerir os recursos.

O terceiro ponto mais citado nas respostas dos gestores são intervenções administrativas, além da valorização de atividades de gestão como pode ser visto no quadro.

#### Quadro 7 - Propostas sobre Intervenções na Forma de Gestão

Gestor	Propostas
Gestor 02	1. Uma política de inovação administrativa; 2. Definição de horizontes estratégicos para a universidade.
Gestor 03	Centralização de apoio para área de comunicação, sobretudo em ambiente remoto;
Gestor 08	1. Perseguir de forma constante o aumento da transparência; 2. Utilizar cada vez mais o sipac como instrumento de gestão; 3. Mais autonomia ao corpo técnico
Gestor 18	O ideal é que a gestão local tenha uma boa coordenação com a administração central e outras

	hierarquias universitárias de maneira que a direção da unidade não fique restrita a autonomia da unidade, havendo assim um bom compartilhamento e relações em todos os níveis da universidade.
Gestor 19	Atualização de rotinas e protocolos administrativos; Revisão de Marcos Regulatórios; Redução da Burocracia
Gestor 20	Valorizar mais as atividades de gestão universitária para progressão [...] suporte na relação com os técnicos, maior possibilidade de oferta de cargos com gratificação para ampliar o suporte da gestão da unidade.
Gestor 13	[...] ter ferramentas eficientes de acompanhamento do desempenho dos servidores.

Fonte: Autoria própria.

O último ponto citado nas propostas dos gestores está relacionado à atualização tecnológica, investindo em equipamentos e em tecnologia da informação.

#### **Quadro 8 - Propostas sobre atualização tecnológica**

Gestor	Propostas
Gestor 02	4. Amplo investimento em recursos tecnológicos.
Gestor 10	Compra de equipamentos. Estamos com déficit.
Gestor 13	fortalecer a STI.

Fonte: Autoria própria.

## CONCLUSÃO

O presente trabalho procurou compreender os desafios na gestão de unidades universitárias da Universidade Federal da Bahia. A operacionalização desse processo foi estruturada a partir dos objetivos específicos:

1) Compreender o processo de formação da Universidade Federal no Brasil: nesse momento, buscou-se compreender a formação das Universidades Federais através da literatura. Foi possível perceber que as Universidades são frutos de políticas de expansão e contenção do acesso ao ensino superior, especificamente, as Universidades Federais são fruto do processo de federalização do ensino superior, fortalecido no início da década de 1960.

2) Compreender as características fundamentais e a gestão das Universidades Federais: através desse objetivo, foi possível entender a estrutura organizacional complexa de uma Universidade Pública, evidencia-se a coexistência de modelos de gestão com naturezas e princípios opostos, como a centralização do poder através do modelo burocrático e a descentralização caracterizada no modelo colegiado; ou pela assertividade do modelo burocrático e a subjetividade do modelo político.

Considerando todos esses pontos, o modelo mais próximo de explicar a estrutura e gestão organizacional da Universidade é a anarquia organizada que engloba todas essas características em um só ambiente, permitindo que a Universidade exista e vivência os avanços científicos, tecnológicos e didáticos e, simultaneamente, vivencie a experiência de ser uma instituição pública no Brasil.

Em vista disso, no segundo capítulo também escolheu-se conhecer as atividades e os desafios enfrentados pelos gestores, sobretudo, os diretores das Unidades Universitárias. Na literatura sobre o tema, foram identificadas as principais dimensões e critérios que os gestores enfrentam mais dificuldades em sua rotina. Essa pesquisa deu origem à parte da estrutura do trabalho e ao modelo de análise do trabalho de campo que é composto por cinco dimensões: Motivacional, relacional, técnica, burocrática e econômica.

3) Mapear e analisar os desafios vivenciados pelos diretores de unidades universitárias da UFBA. Essa etapa foi caracterizada pelo trabalho de campo, onde foram aplicados questionários com 18 diretores de unidades da UFBA. Esse capítulo foi organizado a partir das dimensões supracitadas e foi elaborado com o intuito de responder o problema de pesquisa: “Quais são os desafios associados à gestão universitária percebidos pelos dirigentes de unidades acadêmicas da Universidade Federal da Bahia?”. Ao final dele, foi possível concluir que os desafios mais evidentes na rotina dos diretores das unidades universitárias da UFBA estão

relacionados à dimensão econômica, por falta de recursos financeiros e de orçamento próprio, pela dificuldade de manutenção da infraestrutura e equipamentos e, em alguma medida, pela falta de mão de obra qualificada.

Outro desafio fortemente presente na rotina dos diretores é o excesso de burocracia. Nesta dimensão, o excesso burocracia, de normas e a complexidade da tomada de decisão mostra-se fortemente desafiante pelo fato de gerarem retrabalho, excessos de demandas e entraves processuais. Para além disso, os relatos dos gestores apontam a insatisfação sobre a impossibilidade de gerir os servidores que trabalham na unidade. Nos relatos, foram recorrentes a utilização de frases relacionadas à dificuldade de punir ou premiar os servidores de acordo com a sua dedicação e qualidade de trabalho.

Outro ponto que chama atenção é o fato de o contexto pandêmico aparecer em algumas explicações como agravante, por exemplo, do uso de sistemas, do acompanhamento e supervisão do trabalho da equipe e da falta de motivação do próprio gestor frente a esta nova realidade. Também foi possível compreender que na dimensão motivacional o excesso de trabalho é o principal fator causador da desmotivação ou da falta de motivação dos diretores. Segundo os relatos dos participantes da pesquisa, esse fator é agravado pelo excesso de burocracia e pela falta de recursos para realizar um bom trabalho e manter a unidade em funcionamento.

Os desafios técnicos dos diretores da UFBA são caracterizados, sobretudo, pela falta de preparo em gestão acadêmica e gestão pública. Já os desafios relacionais, percebe-se que, quando existem desafios, estão centrados majoritariamente nos servidores técnicos administrativos, seguido dos docentes. Em resumo, por conta da forte cultura organizacional e da dificuldade em seguir normas e hierarquias. Também, por conta da dificuldade dos gestores em acompanhar e garantir que o trabalho seja realizado ou o horário seja cumprido.

Por fim, as dimensões mais desafiante na rotina dos diretores da UFBA podem ser a classificação da seguinte maneira: 1ª - dimensão econômica (falta de recursos financeiros, materiais e de pessoal); 2ª - dimensão burocrática (excesso de burocracia, de normas e complexidade da tomada de decisão); 3ª - dimensão motivacional (Excesso de trabalho e falta de recursos para exercer o trabalho), 4ª - dimensão técnica (falta de preparo/ formação e 5ª - relacional (servidores técnicos administrativos e docentes).

A pesquisa apresenta como fragilidade a discussão dos dados, que podem ser mais bem discutidos em forma de artigos. Devido à sua abrangência e caráter exploratório, os pontos discutidos podem ser mais explorados, avaliando as inconsistências e contradições dos participantes. Para além disso, sugere-se que sejam realizadas pesquisas mais aprofundadas que

busquem ouvir os gestores por meio de entrevistas.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA FILHO, N. Epílogo - Protopia Universidade Nova: nem Harvard nem Bolonha. In: **Universidade Nova: Textos críticos e esperançosos**. Brasília: Editora Universidade de Brasília; Salvador: EDUFBA, 2007, p. 259-295.

ADEINAT, I; ABDULFATAH, F. (2019). Organizational culture and knowledge management processes: case study in a public university. In: **VINE Journal of Information and Knowledge Management Systems**. 49. 10.1108/VJKMS-05-2018-0041.

BARBOSA, M.; MENDONÇA, J. O Professor-Gestor e as políticas institucionais para formação de professores de Ensino Superior para a gestão universitária. In: **Revista Economia & Gestão**, v. 16, n. 42, p. 61-88, 2016. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/40991/o-professor-gestor-e-as-politicas-institucionais-para-formacao-de-professores-de-ensino-superior-para-a-gestao-universitaria---/i/pt-br>. Acesso: 22 mar. 2019

BARDIN, L. **Análise de conteúdo** (L. de A. Rego & A. Pinheiro, Trans.). Lisboa: Edições 70, 2006.

BARRETO, A; FILGUEIRAS, C. Origens da universidade brasileira. In: **Química Nova**. V. 30, nº 7, Instituto de Química, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2007.

BRASIL, Presidência da República. **Decreto nº 6.096, 24 de abril de 2007**. Institui o Programa de Apoio a Planos de reestruturação e Expansão das Universidades Federais. Reuni. Brasília: DF, Diário oficial da União, 25 abr. 2007. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso: 19 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Decreto nº 62.024, de 29 de dezembro de 1967**. Institui comissão especial para propor medidas relacionadas com os problemas estudantis. Brasília, 1967. Disponível em: <<http://https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-62024-29-dezembro-1967-403237-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso: 06 jan. 2021.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Decreto nº Decreto 19.851, de 11 de abril de 1931**. Dispõe que o ensino superior no Brasil obedecerá, de preferência, ao sistema universitário, podendo ainda ser ministrado em institutos isolados, e que a organização técnica e

administrativa das universidades é instituída no presente Decreto, regendo-se os institutos isolados pelos respectivos regulamentos, observados os dispositivos do seguinte Estatuto das Universidades Brasileiras. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19851-11-abril-1931-505837-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso: 06 jan. 2019.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso: 19 nov. 2019.

BUARQUE, C. **A aventura da universidade**. São Paulo: UNESP, Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1994.

CAMPOS, D. C. da S.; SOUSA, N. B. de; CAMPOS, A. B.; CUNHA, N. R. da S.; MAGALHÃES, E. M. de; CARVALHO, R. M. M. A. (2008). Competências Gerenciais Necessárias aos Professores-Gerentes que Atuam em Pró-Reitorias: o caso de uma Instituição Federal de Ensino Superior de Minas Gerais. In: **Encontro Nacional da Associação da Pesquisa e Pós-Graduação em Administração**, 32, Rio de Janeiro. Anais eletrônicos. p. 1-16. Recuperado de: [www.anpad.org.br/admin/pdf/GPR-A2302.pdf](http://www.anpad.org.br/admin/pdf/GPR-A2302.pdf). Acesso: 15 mai. 2021.

CANAVEZ, L. DONADELI, P. A gratuidade do ensino superior nas universidades públicas e a tutela do direito ao acesso à educação superior. In: **II SIPPEDES – Seminário Internacional de Pesquisa em Políticas Públicas e Desenvolvimento Social**. 2016. Acesso: 18 nov. 2019.

CARRETA, J. **Os intelectuais e a ideia de universidade no Brasil dos anos 20**. 1999. 195 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1999.

CHAUÍ, M. **Escritos sobre a Universidade**, São Paulo: UNESP, 2001.

CONGRESSO ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO - UFBA, 4, 2019, Salvador. **O direito à educação, as humanidades e a política contemporânea**. Salvador: UFBA, 2019. Tema: Educação Superior.

CRUZ, R. **Tipos de atividades que constituem as rotinas do trabalho de Diretores de**

**cursos de Graduação de uma Universidade e aprendizagens para o exercício da função.** 2008. 233f. Tese (Doutorado em Psicologia) – Programa de Pós-Graduação em Psicologia, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

CUNHA, L. Dimensões sociais da gestão universitária. In: VELOSO, J. (org). **O ensino superior e o MERCOSUL.** Rio de Janeiro: Garamond, 1998.

\_\_\_\_\_. Ensino superior e universidade no Brasil. In: LOPES, Eliane Marta Teixeira, MENDES (org.) e outros, (2000). **500 anos de educação no Brasil.** Belo Horizonte: Autêntica.

DAGNINO, R.; GOMES, E. O Processo Decisório na Universidade Pública Brasileira: uma visão de análise de política. In: **Sala de Leitura da CTS+I**, 2001. Disponível em: <http://www.oei.es>. Acesso: 24 jan. 2020.

DEWES, A.; BOLZAN, D. Gestão universitária a partir da narrativa de professores gestores de departamentos didáticos. **Revista de Gestão e Avaliação Educacional**, 1(1), 39-53. 2018. doi:<https://doi.org/10.5902/2318133830806>.

DUBET, F. Qual democratização do ensino superior? In: **Caderno CRH**, [S. l.], nº 28, p. 255-266, 31 ago. 2015.

FÁVERO, M. **A Universidade no Brasil:** das origens à Reforma Universitária de 1968. Educ. rev. Curitiba, nº 28, p. 17-36, Dec. 2006.

GAMA FILHO, P. C.; CARVALHO, H. M. **Os novos compromissos da gestão universitária.** Rio de Janeiro: Universidade Gama Filho, 1998.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GUIMARÃES, Isac Pimentel. **Gestão acadêmica do projeto-político dos cursos de ciências contábeis:** entre as recomendações legais e as vivências nos bastidores da coordenação de curso. 2011. 183 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011. Cap. 6. Disponível em: <http://www.repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/12500>. Acesso: 29 mar. 2020.

IPEA. Perfil - O criador da Escola Nova: subtítulo do artigo. In: **Desafios do desenvolvimento**: Revista de Informações e Debates do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, v. 1, nº 86, p. XX-YY, mar/2016. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3246&catid=30&Itemid=41](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=3246&catid=30&Itemid=41)>. Acesso: 20 ago. 2019.

JANISSEK, J.; PEIXOTO, A.; BASTOS, A. Desafios de gestão de uma universidade pública: um diagnóstico a partir da percepção dos seus tomadores de decisão. In: **Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária nas Américas**, XIII, 2013, Buenos Aires. Anais. Buenos Aires, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/114695>. Acesso: 20 mar. 2018.

KRASILCHIK, M. Gestão: desafios e perspectivas. In: **Revista USP**, nº 78, p. 22-31, 1 ago. 2008. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/13675/15493>. Acesso: 12 nov. 2019.

LEAL, R. **Estrutura Organizacional da Universidade Federal da Bahia: Usos, Percepções e Tendências**. 1994. 1v. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 1994.

LÉDA, D.; MANCEBO, D. REUNI: heteronomia e precarização da universidade e do trabalho docente. In: **Educação & Realidade** v. 34, nº 1, 30 abr. 2008.

LEITÃO, S. Decisão na Academia I. In: **Revista de Administração Pública**, v. 27, nº 1, p. 11, 1993. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/13992/a-decisao-na-academia-i/i/pt-br>. Acesso: 20 mar. 2018.

LOPES, L.; BERNARDES, F. Estruturas administrativas das universidades brasileiras. In: **SEMEAD**, 2005. Acesso: 13 dez. 2019.

LUBISCO, N. M.; VIEIRA, S.; **Manual de estilo acadêmico**: trabalhos de conclusão de curso, dissertações e teses. 6 ed. Salvador: Edufba, 2019. 158 p. Disponível em: <http://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/29414>. Acesso: 20 nov. 2020.

MAGALHÃES, M.; BARBOSA, M.; LIMA, J. R.; CASSUNDÉ, F. O papel do professor - gestor em uma instituição federal de ensino superior de alagoas: estudo na UFA /CAMPUS ARAPUS. In: **Revista Gestão Universitária na América Latina - GUAL [en linea]**. 2017, 10 (4), p. 327-350 [fecha de Consulta 1 de Marzo de 2021]. ISSN: Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=319354295016>. Acesso: 01 mar. 2021.

MARBACK NETO, G. A gestão do ensino superior em xeque. In: **Revista Diálogo Educacional**, Curitiba, v. 5, nº 16, p. 281-292, set./dez. 2005.

\_\_\_\_\_. **Avaliação institucional como instrumento de gestão universitária**. 2002. 1v. Tese (Doutorado), Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Filosofia e Ciências. São Paulo, Marília, 2002.

MARTINS, G; THEÓPHILO, C. R. **Metodologia da Investigação científica para Ciências Sociais Aplicadas**. ISBN 978-85-224-4796-1. Editora Atlas, São Paulo, 2007.

MEDEIROS, A. L.; TEIXEIRA, M. L. Limites da dignidade dos docentes nas práticas de gestão em universidades brasileiras. In: **Revista Gestão Universitária na América Latina - GUAL [en linea]**. 2017, 10 (2), p. 134-154 [fecha de Consulta 1 de Marzo de 2021]. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa>. Acesso: 20 set 2018.

MELLO, A.; ALMEIDA FILHO, N.; RIBEIRO, R. **Por uma universidade socialmente relevante**. Atos de Pesquisa em Educação. V. 4, nº 3, p. 292–302, 2009.

OLIVEIRA, S. L. de. **Tratado de metodologia científica: projetos de pesquisas, TGI, TCC, monografias, dissertações e teses**. ISBN 85-221-0070-5. 3ª ed. Editora Pioneira Thomson Learning, São Paulo, 2001.

PAIVA, A.; CAMPOS, M. Gestão Universitária e Deliberação: Análise do Processo Decisório no Colegiado de uma Instituição Pública de Ensino Superior. In: **VII Encontro de Administração Pública e Governança. Anpad**, São Paulo, v. 7, p. 01-09, nov. 2016. Disponível em: [http://www.anpad.org.br/~anpad/eventos.php?cod\\_evento=6](http://www.anpad.org.br/~anpad/eventos.php?cod_evento=6). Acesso: 27 set. 2019.

\_\_\_\_\_. Modelos de Gestão Universitária: Uma Revisão de Literatura. In: **Revista Brasileira**

**de Gestão e Engenharia.** Centro de Ensino Superior de São Gotardo. Número XVIII. Volume I. Jul-dez 2018. Trabalho 06. Páginas 113-125. ISSN 2237-1664. Disponível em: <http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/gestaoeengenharia> Acesso: Acesso: 20 mai. 2019.

PEREIRA, R.; MARQUES, H.; CASTRO, F.; FERREIRA, M. Funções de confiança na gestão universitária: a dinâmica dos professores-gestores na Universidade Federal de Viçosa. In: **Revista Gestão Universitária na América Latina - GUAL**, vol. 8, nº 1, enero, 2015, p. 260-281 Universidade Federal de Santa Catarina Santa Catarina, Brasil Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=319338454014> Acesso: 12 ago. 2018.

PINTO, K.; SANTOS, C.; LEAL, R. Da gestão universitária à capacitação no contexto da universidade pública multicampi. In: **XVII COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GESTÃO UNIVERSITÁRIA.** Mar del la Plata, Argentina, 2017.

PORTAL DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Qual a diferença em Pós-graduação Lato Sensu e Stricto Sensu.** Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=13072:qual-a-diferenca-entre-pos-graduacao-lato-sensu-e-stricto-sensu>. Acesso: 15 nov. 2019.

QUIVY, R.; CAMPENHOUDT, L. V. **Manual de investigação em Ciências Sociais.** Tradução de João Minhoto Marques; Maria Amália Mendes e Maria Carvalho. Revisão de Rui Santos. ISBN 9722-662-275-1. Editora Gradiva, Lisboa, Portugal: 2005.

RAMOS, G. P.; ROTHEN, J. C.; FERNANDES, M. C. da S. G. Mecanismos de avaliação e regulação da Universidade Federal Brasileira no REUNI: entre a proposta e o contrato. In: **Revista Internacional de Educação Superior**, Campinas, SP, v. 6, p. e020015, 2019. DOI: 10.20396/riesup.v6i0.8655096. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/riesup/article/view/8655096>. Acesso: 2 mar. 2021.

RAMOS, M. **Programa REUNI:** uma abordagem sobre permanência e evasão na UFPel. Pelotas, Rio Grande do Sul, out/2014. Disponível em: <http://sinop.unemat.br/projetos/revista/index.php/eventos/article/viewFile/1549/1197>>. Acesso: 20 ago. 2019.

RIBEIRO, Nelson de Figueiredo. **Administração Acadêmica Universitária: A Teoria - O Método**. 1. ed. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos Editora S.A., 1977. 218 p.

SAMPAIO, H. **Evolução do ensino superior brasileiro, 1808-1990**, Documento de Trabalho 08/91. Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo - NUPES, 1991. Disponível em: <https://nupps.usp.br/downloads/docs/dt9108.pdf>. Acesso: 24 dez. 2020.

SAMPAIO, R.; LANIADO, R. Uma experiência de mudança da gestão universitária: o percurso ambivalente entre proposições e realizações. In: **Rev. Adm. Pública [online]**. 2009, v. 43, nº 1, pp.151-174. ISSN 1982-3134. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122009000100008>.

SANTOS, L.; PINHO, A.; SANTOS, E. O REUNI e a democratização do acesso à Universidade Federal da Bahia: estudo a partir da dimensão operacional. In: **XIV COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GESTÃO UNIVERSITÁRIA – CIGU**. 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/132000/2014-308.pdf?sequence=1&isAllowed=y>; Acesso: 22 dez. 2020.

SANTOS, L. **O REUNI e a democratização do acesso à Universidade Federal da Bahia: estudo a Partir das dimensões operacional e reestruturação curricular-pedagógica**. 2013, 291 f. Tese (doutorado em administração) – UFBA, Salvador, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/23876>. Acesso: 20 fev. 2019.

SCHNEIDER, M.; ZILLI, J.; VIEIRA, A. Gestão do conhecimento e processos universitários. In: ZILLI, Júlio Cesar et al. (Org.). **Perspectivas contemporâneas em administração e comércio exterior**. Criciúma: EDIUNESC, 2017, p. 192-209.

SILVA, F.; CUNHA, C. A transição de contribuidor individual para líder: a experiência vivida pelo professor universitário. **Revista Gestão Universitária na América Latina - GUAL**, Florianópolis, v. 5, nº 1, p. 145-171, mar. 2012. Quadrimestral. Disponível em: <file:///C:/www.gual.ufsc.br/24809-80894-2-PB.pdf>. Acesso: 27 out. 2019.

\_\_\_\_\_.; POSSAMAI, F. O que os aprendem para dirigir unidades universitárias: o caso da UFSC. In: **ENANPAD**, 2001. Disponível em:

<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad2001-cor-751.pdf>. Acesso: 27 out. 2019.

SILVEIRA, F.; BARBOSA, M.; SILVA, R. (2015). Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM): Uma análise crítica. In: **Revista Brasileira de Ensino de Física**. 37.

10.1590/S1806-11173710001. Disponível em:

[https://www.researchgate.net/publication/276444567\\_Exame\\_Nacional\\_do\\_Ensino\\_Medio\\_ENEM\\_Uma\\_analise\\_critica](https://www.researchgate.net/publication/276444567_Exame_Nacional_do_Ensino_Medio_ENEM_Uma_analise_critica). Acesso: 15 fev. 2021.

TAUCHEN, G.; COFFERRI, F.; CASTILHA, E.; ALVARENGA, B.; BORGES, D.; NEVES, C. Gestão da docência universitária: o stress na vida dos professores iniciantes. **Revista Gestão Universitária na América Latina - GUAL** [en linea]. 2016, 9 (4), 255-273 [28 de fev de 2019]. Disponível

em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=319349825014>. Acesso: 08 dez. 2019

TONEGUTTI, C. A; MARTINEZ, M. A Universidade Nova, o Reuni e a queda da universidade pública. In: **ANDES ON-LINE**, Brasília, 2007. Disponível em:

<https://docplayer.com.br/72041123-A-universidade-nova-o-reuni-e-a-queda-da-universidade-publica.html>. Acesso: 03 dez. 2020.

TRIGUEIRO, M. **Universidades públicas: desafios e possibilidades no Brasil contemporâneo**. 1. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999. 184 p. ISBN 85-230-0564-1.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. Gabinete da Reitoria. Estatuto da Universidade Federal da Bahia. In: **Estatuto e Regimento Geral da Universidade Federal da Bahia**:

Salvador, BA. 2 jul. 2010. p. 17-46. Disponível em:

[https://ufba.br/sites/portal.ufba.br/files/Estatuto\\_Regimento\\_UFBA\\_0.pdf](https://ufba.br/sites/portal.ufba.br/files/Estatuto_Regimento_UFBA_0.pdf). Acesso: 07 jan. 2021

\_\_\_\_\_. **Plano de Desenvolvimento Institucional. 2018-2022**. Salvador: 2018. Disponível em: < <https://proplan.ufba.br/sites/proplan.ufba.br/files/pdi-2018-2022.pdf> >. Acesso: 04 jan. 2021.

\_\_\_\_\_. **Relatório: UFBA EM NÚMEROS 2020**. Salvador: Proplan/UFBA, 2020.

Disponível em: < <https://proplan.ufba.br/sites/proplan.ufba.br/files/ufba-em-numeros-2020.pdf> >. Acesso: 04 jan. 2021.

VIEIRA, E.; VIEIRA, M. Funcionalidade burocrática nas universidades federais: conflito em tempos de mudança. In: **Revista de Administração Contemporânea**, v. 37, n° 4, p. 899-920, 2004.

\_\_\_\_\_. Estrutura organizacional e gestão do desempenho nas universidades federais brasileiras. In: **Revista de Administração Pública**, v. 37, n° 4, p. 899-920, 2003.

WILHELM, F. **Características das situações estressantes e estratégias de enfrentamento utilizadas por gestores universitários**. 2012. 289 f. Tese (Doutorado) - Curso de Psicologia, Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Psicologia., Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012. Cap. 7. Disponível em: <http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/99403>. Acesso: 22 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. ZANELLI, J. C. Características das situações estressantes em gestores universitários no contexto do trabalho. In: **Estudos e Pesquisas em Psicologia**. 2013, 13 (2), 704-723. ISSN: 1808-4281. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=451844511016>. Acesso: 22 mar. 2019.

**APÊNDICE A – INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS****BLOCO I - PERFIL DOS DIRETORES DAS UNIDADES UNIVRSITÁRIAS DA UFBA**

1 Qual é o seu gênero?

Feminino

Masculino

Não binária

2 Qual a sua idade?

3 Qual a maior titulação que você possui?

Especialista

Mestre

Doutor

4 Quanto tempo de experiência na posição de diretor(a) de Unidade Universitária na UFBA (em anos)?

5 Qual a área do conhecimento da Unidade Universitária que você dirige?

ÁREA I - Ciências Físicas, Matemática e Tecnologia

ÁREA II - Ciências Biológicas e Profissões da Saúde

ÁREA III - Filosofia e Ciências Humanas

ÁREA IV – Letras

ÁREA V – Artes Bacharelados Interdisciplinares

CAMPI AVANÇADOS

6 Quanto tempo de experiência em gestão universitária de Instituições Públicas de Ensino Superior (em anos)?

7 Tempo de experiência como diretor(a) de Unidade Universitária de Instituições Públicas de Ensino Superior (em anos)?

8 Como você avalia o seu desempenho profissional na:

	Ótimo	Bom	Regular	Ruim	Péssimo
Gestão					
Ensino					
Pesquisa					
Extensão					

**BLOCO II – QUESTÕES ABERTAS: Desafios vivenciados na gestão das Unidades  
Universitárias da UFBA**

- 1 Em sua visão, o que significa ser diretor(a) de uma unidade universitária?
- 2 “Ser diretor de uma unidade universitária da UFBA é ser um...” Se fosse utilizar uma metáfora para representar o trabalho do Diretor(a), qual seria a mais adequada?
- 3 Em sua avaliação, quais os maiores desafios que você enfrenta como diretor(a) de uma Unidade Universitária?
- 4 Por favor, explique os desafios vivenciados por você no exercício da direção da unidade que se referem aos relacionamentos interpessoais (com professores, estudantes, terceirizados, comunidade externa, administração central, outros gestores de unidades):
- 5 Por favor, explique os desafios vivenciados por você no exercício da direção da unidade universitária que se referem ao excesso e disfunções da burocracia (Complexo sistema decisório, excesso de normas e procedimentos, estrutura organizacional complexa, dificuldade em punir e recompensar subordinados etc.):
- 6 Por favor, explique os desafios vivenciados por você no exercício da direção da unidade universitária que se referem à falta de fatores motivacionais (Baixa compensação financeira, falta de reconhecimento profissional; Excesso de trabalho).

- 7 Por favor, explique os desafios vivenciados por você no exercício da direção da unidade universitária que se referem à falta de recursos financeiros, materiais e de pessoal.
- 8 Por favor, explique os desafios vivenciados por você no exercício da direção da unidade universitária que se referem às fragilidades técnicas (ou seja falta de capacitação anterior, limitações e sentimentos pessoais, dificuldade no uso de sistemas de informações, falta de sistematização do conhecimento e falta de planejamento):
- 9 O que poderia ser feito (por você, pela unidade, pela administração central etc.) para fortalecer a gestão do diretor de unidade na UFBA? Ou seja, quais as suas sugestões para o fortalecimento da gestão universitária e superação dos desafios mencionados?

### **BLOCO III – INTENSIDADE DOS DESAFIOS ENFRENTADOS NA GESTÃO DAS UNIDADES UNIVERSITÁRIAS DA UFBA**

Avalie o quanto você considera os fatores abaixo um desafio no exercício da função de diretor(a) de Unidade Universitária na UFBA:

- 1 A falta de reconhecimento e prestígio profissional (pelo público externo e interno):  
( ) Muito desafiante ( ) Consideravelmente desafiante ( ) Indiferente ( ) Pouco desafiante  
( ) Nada desafiante
- 2 A baixa recompensa financeira (Função Gratificada):  
( ) Muito desafiante ( ) Consideravelmente desafiante ( ) Indiferente ( ) Pouco desafiante  
( ) Nada desafiante
- 3 A falta de preparo para a gestão universitária pública (treinamentos, cursos, pós-graduação):  
( ) Muito desafiante ( ) Consideravelmente desafiante ( ) Indiferente ( ) Pouco desafiante  
( ) Nada desafiante
- 4 A falta de experiência em gestão universitária pública  
( ) Muito desafiante ( ) Consideravelmente desafiante ( ) Indiferente ( ) Pouco desafiante  
( ) Nada desafiante

5 Lidar com seus sentimentos e limitações pessoais

- Muito desafiante  Consideravelmente desafiante  Indiferente  Pouco desafiante  
 Nada desafiante

6 O excesso de trabalho

- Muito desafiante  Consideravelmente desafiante  Indiferente  Pouco desafiante  
 Nada desafiante

7 Conciliar as demais atividades acadêmicas (ensino, pesquisa, extensão e gestão)

- Muito desafiante  Consideravelmente desafiante  Indiferente  Pouco desafiante  
 Nada desafiante

8 Conciliar atividades profissionais e pessoais

- Muito desafiante  Consideravelmente desafiante  Indiferente  Pouco desafiante  
 Nada desafiante

9 O relacionamento com os outros gestores

- Muito desafiante  Consideravelmente desafiante  Indiferente  Pouco desafiante  
 Nada desafiante

10 O relacionamento com os docentes de sua Unidade

- Muito desafiante  Consideravelmente desafiante  Indiferente  Pouco desafiante  
 Nada desafiante

11 O relacionamento com os discentes de sua Unidade

- Muito desafiante  Consideravelmente desafiante  Indiferente  Pouco desafiante  
 Nada desafiante

12 O relacionamento com os servidores técnicos administrativos de sua unidade

- Muito desafiante  Consideravelmente desafiante  Indiferente  Pouco desafiante  
 Nada desafiante

13 O relacionamento com os funcionários terceirizados de sua unidade

Muito desafiante  Consideravelmente desafiante  Indiferente  Pouco desafiante  
 Nada desafiante

14 O relacionamento com a administração central da UFBA

Muito desafiante  Consideravelmente desafiante  Indiferente  Pouco desafiante  
 Nada desafiante

15 O excesso de burocracia

Muito desafiante  Consideravelmente desafiante  Indiferente  Pouco desafiante  
 Nada desafiante

16 A falta de recurso financeiro e material

Muito desafiante  Consideravelmente desafiante  Indiferente  Pouco desafiante  
 Nada desafiante

17 A falta de pessoal

Muito desafiante  Consideravelmente desafiante  Indiferente  Pouco desafiante  
 Nada desafiante

18 O excesso de normas

Muito desafiante  Consideravelmente desafiante  Indiferente  Pouco desafiante  
 Nada desafiante

19 O processo de tomada de decisão

Muito desafiante  Consideravelmente desafiante  Indiferente  Pouco desafiante  
 Nada desafiante

#### **BLOCO IV – FREQUÊNCIA DOS DESAFIOS ENFRENTADOS NA GESTÃO DAS UNIDADES UNIVERSITÁRIAS DA UFBA**

Avalie a frequência em que os fatores abaixo se apresentam como um desafio no exercício da função de diretor(a) de Unidade Universitária na UFBA:

1 A falta de reconhecimento e prestígio profissional (pelo público externo e interno):

Muito frequente  Frequentemente  Ocasionalmente  Raramente  Nunca

2 A baixa recompensa financeira (Função Gratificada):

Muito frequente  Frequentemente  Ocasionalmente  Raramente  Nunca

3 A falta de preparo para a gestão universitária pública (treinamentos, cursos, pós-graduação):

Muito frequente  Frequentemente  Ocasionalmente  Raramente  Nunca

4 A falta de experiência em gestão universitária pública

Muito frequente  Frequentemente  Ocasionalmente  Raramente  Nunca

5 Lidar com seus sentimentos e limitações pessoais

Muito frequente  Frequentemente  Ocasionalmente  Raramente  Nunca

6 O excesso de trabalho

Muito frequente  Frequentemente  Ocasionalmente  Raramente  Nunca

7 Conciliar as demais atividades acadêmicas (ensino, pesquisa, extensão e gestão)

Muito frequente  Frequentemente  Ocasionalmente  Raramente  Nunca

8 Conciliar atividades profissionais e pessoais

Muito frequente  Frequentemente  Ocasionalmente  Raramente  Nunca

9 O relacionamento com os outros gestores

Muito frequente  Frequentemente  Ocasionalmente  Raramente  Nunca

10 O relacionamento com os docentes de sua Unidade

Muito frequente  Frequentemente  Ocasionalmente  Raramente  Nunca

11 O relacionamento com os discentes de sua Unidade

Muito frequente  Frequentemente  Ocasionalmente  Raramente  Nunca

12 O relacionamento com os servidores técnicos administrativos de sua unidade

Muito frequente  Frequentemente  Ocasionalmente  Raramente  Nunca

13 O relacionamento com os funcionários terceirizados de sua unidade

Muito frequente  Frequentemente  Ocasionalmente  Raramente  Nunca

14 O relacionamento com a administração central da UFBA

Muito frequente  Frequentemente  Ocasionalmente  Raramente  Nunca

15 O excesso de burocracia

Muito frequente  Frequentemente  Ocasionalmente  Raramente  Nunca

16 A falta de recurso financeiro e material

Muito frequente  Frequentemente  Ocasionalmente  Raramente  Nunca

17 A falta de pessoal

Muito frequente  Frequentemente  Ocasionalmente  Raramente  Nunca

18 O excesso de normas

Muito frequente  Frequentemente  Ocasionalmente  Raramente  Nunca

19 O processo de tomada de decisão

Muito frequente  Frequentemente  Ocasionalmente  Raramente  Nunca

20 Em quais áreas técnicas abaixo você encontra mais dificuldade (marque quantas necessitar)?

- Financeira
- Comunicação
- Suporte aos colegiados
- Suporte aos departamentos
- Apoio à pesquisa
- Apoio à extensão
- Apoio à biblioteca
- Gestão de pessoas
- Gestão da informação
- Gestão de material/ Manutenção
- Gestão do Espaço físico
- Outro (especifique)