

ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO E EDUCAÇÃO

HASS, C. M.

AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENSINO SUPERIOR NO COTIDIANO DA UNIVERSIDADE: DAS PRÁTICAS GESTIONÁRIAS À ELABORAÇÃO TEÓRICA
THE SUPERIOR EDUCATION PUBLIC POLICIES IN THE UNIVERSITIES ROUTINES: FROM MANAGERIAL PRACTICES TO THEORETICAL ELABORATION

Celia Maria HAAS¹

RESUMO: pretende-se aqui discutir a autonomia universitária, para o que se investigaram as práticas gestionárias institucionais construídas no cotidiano da universidade particular brasileira, estabelecendo um diálogo com as possibilidades abertas pelas políticas públicas para esse grau de ensino. Na década de 90, muitas instituições de ensino superior pleitearam e conseguiram a transformação em universidade. Desde então, com o novo *status*, vêm elas procurando afirmar-se como instituições universitárias. Observa-se que essas organizações enfrentam grandes dificuldades de ordem *institucional*, visto que seus proprietários, no mais das vezes, é que decidem sobre o seu destino e características; de ordem *política*, porque impõem aos gestores universitários a constante negociação com os “donos” das instituições e com os diferentes segmentos que transitam nesse universo; de ordem *pedagógica*, pelas demandas diuturnamente movidas, ora pelo corpo docente e discente, ora pela nova legislação para a educação superior. Ainda existem, por fim, as dificuldades socioeconômicas de muitos alunos, o que impõe procurar novas soluções. São questões, portanto, que exigem uma revisão dos projetos pedagógicos, sobretudo da organização curricular, porque *currículo*, para as universidades particulares, confunde-se com gestão institucional.

PALAVRAS-CHAVE: políticas públicas de educação; universidade; gestão acadêmica; currículo; educação superior.

ABSTRACT: this investigation has as its main concern the university autonomy and the analysis done through interdisciplinary perspective, based on institutional managerial practices built on the routine of the Brazilian private university, establishing a dialog with the possibilities opened by the public policies for this teaching level. The research was done in the city of Sao Paulo, in a private university which got this status in November 1993. Since then, some others, with the same conditions, have been trying to become university institutions. It's observed that those organizations face great difficulties, such as: institutional related issues, as, generally speaking, their owners are the ones who decide about their destiny and their characteristics; political related issues, for the university managers are imposed a constant negotiation with the institutions “ owners” and with the different segments that are part of this universe; pedagogical related issues, for the demands daily presented, or occasionally for the staff, or for the new legislation for the university education. Finally, there still are the socioeconomic difficulty faced by many students, which force us to look for new solutions. Thus, all these questions require a revision of the pedagogical projects,

¹ Docente e investigadora do Programa de Mestrado em Educação da Universidade Cidade de São Paulo – UNICID, São Paulo, Brasil - celiamhass@uol.com.br

HASS, C. M.

especially in the curricular organization, because, in the private universities, syllabus is mistakenly seen as institutional management.

KEYWORDS: public policies of education; university; academic management; interdisciplinary; superior education.

INTRODUÇÃO – A UNIVERSIDADE

Para proceder à análise das práticas gestionárias institucionais construídas no cotidiano da universidade particular brasileira, verificaremos como a autonomia universitária se manifesta nas decisões institucionais de natureza acadêmica.

É nosso objetivo também identificar as práticas resultantes do diálogo que as possibilidades abertas pelas políticas públicas estabelecem para esse grau de ensino. Desse modo, apoiar-nos-emos em três aspectos que consideramos relevantes para atingir nosso objetivo.

O primeiro, tentando resgatar a trajetória percorrida pelas faculdades isoladas, origem da grande maioria das instituições de educação superior brasileiras, que se constituem como universidade em dado momento histórico, atendendo às exigências das políticas públicas vigentes nos anos de 1990. Ao descrever esses procedimentos, é possível identificar similitudes em todos os processos de transformação das instituições de ensino superior isoladas em universidades.

O segundo aspecto está relacionado à natureza do comportamento assumido nessas instituições por seus mantenedores e gestores e mostrar como tais instâncias lidam com as grandes dificuldades que lhes são impostas: questões de ordem institucional, visto pertencerem a proprietários que, a rigor, decidem sobre seu destino e suas características; questões de ordem política, porque impõem aos gestores universitários a constante negociação com os *donos* das instituições e com os diferentes segmentos que transitam nesse universo; questões de ordem pedagógica, pelas demandas diuturnamente movidas ora pelo corpo docente e discente, ora pela nova legislação para a educação superior. Sobre tudo isso, ainda há as dificuldades socioeconômicas enfrentadas por muitos alunos que chegam à universidade, o que exige buscar novas soluções, tanto para as questões financeiras quanto para as acadêmicas. Cabe aos gestores equilibrar os orçamentos - quase sempre definidos pelo preço a cobrar dos alunos nas anuidades - e desenvolver projetos pedagógicos que estabelecem a formação a oferecer.

O terceiro aspecto concerne à natureza da mudança institucional experienciada, resultado dos embates e das tensões internas e dos compromissos assumidos com a sociedade e com o poder controlador e regulador do sistema.

Esses três aspectos impuseram a revisão dos projetos pedagógicos, sobretudo da organização curricular. Os impactos da LDB, aprovada em 1996, serão sentidos nas instituições bem mais tarde. Após a aprovação da Lei 9394/96, viveu-se um período de espera. As legislações que regulavam a organização pedagógica dos cursos de graduação estavam revogadas, mas ainda serviam de parâmetro e de legitimação, uma vez que não havia novas regras a seguir. Nesse interregno, mas ainda hoje, *currículo*, nas universidades particulares, confunde-se com gestão institucional. Isso significa que as instituições particulares elaboram seu orçamento e, principalmente, a folha de pagamento dos professores tomando por base as organizações curriculares.

Uma hora-aula – na realidade 50 minutos – significa o pagamento dessa hora para um docente. O currículo serve, portanto, para cálculos de custo. Com isso, dificilmente os administradores, salvo os da área acadêmica, conseguem vislumbrar outro significado do currículo além do da folha de pagamento.

O Parecer do Conselho Nacional de Educação - CNE-CES n. 8/07, que dispõe sobre carga horária mínima e procedimentos relativos à integralização e duração dos cursos de graduação, bacharelados, na modalidade presencial, disciplinado pela Resolução n. 2/07, modifica o entendimento hoje virtualmente definitivo que tratava a hora-aula diferentemente da hora. A partir dessa resolução, os projetos pedagógicos dos cursos serão revistos para adequar as respectivas matrizes curriculares, o tempo de integralização e a previsão de cumprimento dos efetivos trabalhos acadêmicos. É indiscutível que tal revisão provocará alterações significativas no universo das atividades da gestão acadêmica das instituições de educação superior, do que trataremos em seu devido tempo.

O projeto pedagógico - e nele a organização curricular, com caráter de proposta para a formação pretendida - fica sob a responsabilidade do gestor acadêmico encarregado de resolver essa equação: objetivo x orçamento institucional x possibilidade de desembolso dos alunos.

Para melhor compreender o nosso propósito, é necessário relatar que esta investigação foi realizada na cidade de São Paulo, em uma universidade particular, que se constituiu como tal em novembro de 1993. Com o propósito de assegurar e resguardar a identidade dos gestores e por razões de confidencialidade, a instituição que serve de suporte para nosso estudo não será indicada. Muitas outras instituições universitárias, no entanto, viveram e vivem condições semelhantes às aqui relatadas.

Como já afirmamos, procederemos à análise das práticas gestonárias institucionais, construídas no cotidiano da universidade particular brasileira, buscando compreendê-las na sua totalidade. A reflexão foi sobre as políticas públicas e suas aplicações e implicações nas instituições de educação superior.

Nosso esforço será, portanto, manter uma atitude reflexiva diante das informações apresentadas e esclarecemos que, apesar de envolvidos com o segmento, nosso propósito é contribuir para o amadurecimento das instituições universitárias particulares.

1- A ORIGEM DA INSTITUIÇÃO – UMA UNIVERSIDADE

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1961, Lei nº 4024, é um marco na garantia da existência do ensino superior privado, fruto da preocupação de regulamentar os mecanismos de expansão do sistema. A lei institui três órgãos que decidem sobre a criação de novos cursos: as universidades autônomas; os Conselhos Estaduais de Educação; e o Conselho Federal de Educação, os últimos dois com as funções de aprovar novos cursos em estabelecimentos privados, aprovar a abertura de instituições isoladas de ensino superior federais e reconhecer universidades, mediante aprovação de seus regimentos, estatutos e projetos institucionais.

Mais uma vez, a universidade sai derrotada. A LDB mantém a educação superior oferecida em instituições isoladas e, com isso, reafirma o caráter profissionalizante do ensino superior brasileiro.

Segundo Sampaio, (2000, p. 56) Anísio Teixeira, defensor de uma estrutura mais orgânica para o ensino universitário, referindo-se aos efeitos da LDB de 1961, afirma que

[...] a educação superior passou a ser algo uniforme e homogênea, que se expande como se expande a escola primária. O fato de a Lei de Diretrizes e Bases estabelecer a liberdade da

iniciativa particular de ministrar ensino em todos os graus, assegurando aos estabelecimentos privados, legalmente autorizados, o reconhecimento para todos os fins dos estudos neles realizados veio dar grande impulso ao ensino particular, por um lado, atraído pela procura social da educação e, por outro, incentivado pela sanção generosamente estendida ao ensino privado sem outra exigência que a da autorização legal. (TEIXEIRA, 1968, p. 49 apud SAMPAIO, 2000, p. 56)).

Dessa forma, a Lei n. 5.540, aprovada em 28 de novembro de 1968, instituiu a reforma universitária que privilegiava a universidade, conforme destaca o art. 2º: “o ensino superior, indissociável da pesquisa, será ministrado em universidades e, excepcionalmente, em estabelecimentos isolados, organizados como instituições de direito público ou privado” (BRASIL, 1968).

Apesar da aprovação da preferencialidade da organização do ensino superior em universidades, o resultado, praticamente, foi uma avalanche de legislações complementares que permitiram continuar criando faculdades isoladas.

Para Sampaio (2000, p. 68),

[...] se as brechas legais prevaleceram nesse período, foi em decorrência da pressão dos interesses do ensino privado; respaldado, por sua vez, na pressão da demanda, a força do setor privado mostrou-se, efetivamente, mais eficaz nessa arena decisória.

O setor privado tem como opção as instituições de pequeno porte, voltadas exclusivamente ao ensino e em cursos noturnos, ampliando a oferta de novas áreas profissionalizantes e sociais. São oferecidos, entre outros, cursos de Psicologia, Ciências Contábeis, Administração, Arquitetura e Urbanismo, Pedagogia, Nutrição e Estudos Sociais.

Na década de 1980, o setor privado de ensino superior viveu uma estagnação de demanda, mas por estar sintonizado com o mercado, o segmento inicia, nessa época, o processo de mudança.

No entanto, independentemente de restrições justificáveis ao setor, cumpre reconhecer que inúmeras instituições isoladas desenvolvem projetos educacionais sintonizados com as necessidades regionais e amadurecem nesse processo. Desse modo, muitas se encontravam prontas para pleitear o *status* de universidade.

Esse movimento intensificou-se com a aprovação da nova Constituição Federal, em 1988, que estabelece, em seu art. 207: “As Universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão aos princípios de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” (BRASIL, 1988).

Assim, buscar autonomia transformou-se na meta prioritária para as faculdades que se acreditavam prontas para tanto. A motivação maior era libertar-se do controle burocrático do Conselho Federal de Educação – órgão responsável pela regulamentação, controle e avaliação do sistema. Sem dúvida, a possibilidade de fechar, de modificar e de abrir cursos mais adequados às demandas do momento, visando a atrair um contingente maior de *clientes*, além da liberdade para alterar o número de vagas, conforme a demanda, era o objeto de desejo dos mantenedores. Apesar da imposição dos currículos mínimos para a elaboração de novas organizações curriculares, foi possível organizá-los direcionando-os para o controle das tarefas docentes.

Sampaio (2000, p.78) afirma que.

[...] ao outorgar autonomia às universidades, a Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, a LDB de 1996, forneceram um instrumento que vem ao encontro do caráter dinâmico, característica de um setor privado de massa em se amoldar à demanda, e intensificou o movimento dos estabelecimentos privados em se transformarem em universidade.

Grosso modo, a Lei n. 5.540, de 28 de novembro de 1968, fixa normas para a organização do ensino superior e sua articulação com a escola média, dá outras providências e define a cartilha pela qual se pautarão as instituições de ensino superior na busca da autonomia, via *status* de universidade.

A instituição que serve de referência, como quase a maioria na cidade de São Paulo, inicia seu processo em 1988, quando logra obter a aprovação o Centro de Ensino Unificado. O centro unificado, ou seja, uma federação de escolas, resultada da incorporação de diferentes instituições de ensino superior isoladas. O processo de aglutinação (aquisição das mantenedoras), na instituição referenciada, iniciou-se em 1982.

Em 1991, é constituída a Comissão de Acompanhamento do processo de transformação em universidade, pela via do reconhecimento, responsável pelos procedimentos necessários até a conclusão dos trabalhos. Essas comissões, designadas pelo Conselho

Federal de Educação – CFE, atual Conselho Nacional de Educação – CNE, eram compostas por um conselheiro, um presidente e mais três técnicos, selecionados de uma base de dados de consultores do próprio Conselho.

O processo, neste caso, durou aproximadamente dois anos e foi subsidiado, fundamentalmente, pela Portaria CFE, n. 11, de 19/10/1983, que definia as instruções norteadoras do processo de criação da universidade, pela via do reconhecimento.

O trabalho de acompanhamento era realizado por meio de reuniões periódicas (mensais ou quinzenais), com definições de tarefas a executar entre uma visita e outra. Nessa etapa, o jogo de poder e força revelava a natureza da instituição que se vinha gestando.

A universidade referida, mesmo no período de acompanhamento, opunha-se aos controles dos órgãos reguladores do sistema, insistia na prerrogativa da autonomia como justificativa para suas decisões, mesmo quando arbitrárias.

A instituição foi reconhecida como universidade em reunião do Conselho Federal de Educação, realizada na primeira semana de dezembro de 1993, e oficializada, com a publicação da portaria, em janeiro de 1994.

A missão da nova universidade, estabelecida no projeto pedagógico institucional - exigência do processo de transformação em universidade -

[...] propõe o fortalecimento da prática indissociável do ensino, pesquisa e extensão e define uma filosofia de trabalho que repousa na pesquisa integrada, eleita como base sobre a qual será possível obter níveis de qualidade de ensino cada vez mais expressivos; qualidade esta que será revertida à comunidade sob a forma de extensão, de modo a contribuir para a EDUCAÇÃO INTEGRAL DO SER HUMANO (PROJETO PEDAGÓGICO INSTITUCIONAL, 1993, p.21).

2 – A NATUREZA DENTRO DA NOVA UNIVERSIDADE

As questões de ordem institucional dizem respeito à constituição da nova universidade e, mesmo com a legislação diferenciando a MANTENEDORA – aquela que mantém – da MANTIDA – a universidade propriamente dita –, na prática, são duas

figuras que se misturam, pois ambas *pertencem* a alguém, estabelecendo-se a propriedade.

Os mantenedores são os que, a rigor, decidem sobre o destino e características da instituição de ensino superior, impondo comportamentos, ações, objetivos, metas e, fundamentalmente, os propósitos educacionais ora declarados, ora subentendidos.

O embate travado entre a presidência da mantenedora da instituição em processo de transformação e a Comissão de Acompanhamento indicava, como já afirmamos, a natureza da nova universidade. As comissões, compostas por pessoas originárias de escolas públicas, impõem às instituições em processo de transformação as mesmas regras e política pelas quais se pauta o segmento público.

Na etapa de acompanhamento - um momento rico para a construção de um segmento privado de ensino superior -, perde-se a oportunidade de definir, para as novas instituições que se configuram, as diretrizes apropriadas para esse setor. Tal medida teria permitido que os processos em andamento fossem elaborados em conformidade com as reais possibilidades institucionais.

Conseqüentemente, ainda hoje, são vivenciadas as mesmas dificuldades do período de transformação em universidade, ou seja, aplicam-se pressupostos da universidade pública nas universidades particulares que se constituem.

O setor privado da educação superior brasileiro, apesar da vocação expansionista e dimensão exuberante, não conta ainda com uma política apropriada no que diz respeito à carreira docente e há ambigüidade na ordenação jurídica da constituição institucional.

Para relatar um pouco a dificuldade vivida pelo setor, destacamos o plano de carreira e a qualificação do corpo docente. Era prática comum, naquele momento, a elaboração de planos de carreira e de planos de qualificação docente; entretanto, as instituições não tinham condição de arcar com eles. Desse modo, recorria-se a etapas de relatórios maquiados que, se não eram obscuros em sua totalidade, tampouco correspondiam à realidade de seus professores.

Essa prática foi facilitada pela ausência da tecnologia de informação e revelou-se nefasta à caminhada das novas instituições, contribuindo para dar forma a esta realidade cindida que reconhecemos e de que falamos. Apesar da informatização dos processos administrativos e mesmo acadêmicos, ainda se enfrentam barreiras

consideráveis para ter acesso aos dados do corpo docente. Brinca-se com o revelar menos, destacar o que importa e apontar soluções futuras. Mesmo com a exigência da divulgação antecipada dos projetos pedagógicos dos cursos, corpo docente, infra-estrutura, são abertamente admitidas as contradições, omissões e ausências nas informações à disposição. A obscuridade dos relatórios é outro componente da identidade: os dados objetivos institucionais não são conhecidos nem mesmo pelos gestores acadêmicos.

A universidade de um único *proprietário* minimiza, de certa maneira, a disputa interna. A participação de outros membros da família quase não acontece, mas, quando ocorre, é sempre em funções secundárias ou até insignificantes. Essa opção também estabelece a identidade institucional. Neste caso específico, é uma universidade com administração impositiva e ameaçadora. A autonomia é explicitamente vivenciada no âmbito das decisões de uma única pessoa - o Reitor.

A gestão é autoritária, as decisões são impostas e centralizadas e vão desde a contratação docente até o estabelecimento de planos curriculares para os cursos de graduação, pós-graduação e extensão, iniciativas todas atreladas às mãos do dono/reitor.

Desse modo, a autonomia universitária é uma arma poderosa, pois, com ela, abrem-se ou fecham-se cursos, alteram-se os planos curriculares, demitem-se docentes a qualquer tempo, e a autonomia é usada continuamente para justificar decisões contrárias às recomendações e até às exigências legais. Vêm-se, por exemplo, alterações dos projetos pedagógicos e, principalmente, curriculares durante o ano letivo, e os argumentos apresentados não encontram nenhuma justificativa plausível na autonomia didático-científica.

Se, por um lado, há efetivamente excesso de legislação sobre o ensino superior, por outro, há também a má prática de ampliar a autonomia para além de sua aplicabilidade. A autonomia tem sido largamente usada na abertura de novos cursos, com o conseqüente aumento do número de vagas e a ampliação dos *campi*. Nessa configuração institucional, a gestão acadêmica, a começar pela reitoria, também atua na construção e consolidação da identidade institucional.

Essas questões de ordem política, impostas aos gestores universitários, exigem deles a constante negociação com os *donos* das instituições e com os diferentes segmentos que transitam nesse universo. Cabe aos gestores da linha de frente equacionar as imposições do mantenedor/reitor em relação às expectativas do corpo docente, às

necessidades do corpo discente e, sobretudo, às indicações das diferentes associações profissionais e legislações sobre cursos e sua avaliação pelo sistema federal de controle da qualidade educacional.

Nesse embate, que habitualmente custa a demissão dos mais audaciosos, é que se verifica a elaboração do caldo cultural institucional, o aspecto instituinte criado e recriado nas relações e vivências cotidianas. Esse aspecto, muitas vezes, modela ou dá forma às práticas gestonárias das universidades.

As universidades particulares não têm práticas colegiadas bem estabelecidas e, salvo honrosas exceções, as reuniões dos conselhos superiores universitários servem para que o mantenedor/reitor tome decisões colegiadas e coletivas de fachada em relação ao que já havia sido decidido e, muitas vezes, implantado anteriormente. Após essas reuniões colegiadas, cabe aos gestores de linha de frente implementar as decisões impostas, mas sem a certeza de que a escolha *aprovada* será o melhor caminho.

Nesse aspecto, as constantes reformas das organizações curriculares são bom exemplo das práticas institucionais, pois deveriam sofrer alterações somente após amplas discussões com o corpo docente e ser implantadas para turmas iniciantes. Mas, tomando por justificativas a modernização, a nova regulamentação - proposta pelo poder público - e a autonomia, fazem-se alterações curriculares sempre que a necessidade de baixar os custos dos cursos está em discussão.

Até a aprovação da LDB, Lei n. 9.394/96, a exigência do currículo mínimo era impositiva. Após 1996, inicia-se o debate para a implantação das diretrizes curriculares e, atrelada a essa discussão, implanta-se, a partir de 1995, a avaliação do sistema de ensino superior. Com isso, experimenta-se a realização do Exame Nacional de Cursos - ENC, mais conhecido como *Provaão*, designação modificada a partir de abril de 2004, para Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes - Enade que apresenta também nova metodologia e propósitos.

Esse exame impõe aos responsáveis pelos cursos de graduação a difícil equação: currículo, corpo docente, plano de disciplinas, conteúdo cobrado nas avaliações realizadas pelo sistema de ensino superior, corpo discente e expectativa dos mantenedores/reitores pelos resultados finais alcançados.

Os currículos propostos para cada curso são instrumentos gerenciais de pagamento e controle docente, considerados de

importância fundamental nas práticas de gestão acadêmica das instituições particulares.

A organização curricular e os contratos dos professores mantêm uma relação confusa, uma vez que o professor recebe pela aula que ministra e restringe-se ao previsto na organização curricular. Ou seja, falamos sempre em GRADES curriculares, visto que saem daí o pagamento docente, a organização dos horários de aula, o orçamento anual, a previsão das avaliações semestrais/ anuais, a definição do espaço físico, salas de aula e laboratórios.

Que outros espaços de atuação restam aos gestores de linha de frente? São questões de ordem pedagógica impostas ora pelas demandas do corpo docente e discente, ora pela nova legislação da educação superior.

Administrar o cotidiano da universidade tem exigido dos gestores doses de paciência e humildade, habilidade para negociar, conhecimento legal, rapidez nas decisões, identificação pronta dos aspectos culturais da instituição, abertura a mudanças contínuas, motivação constante e habilidade para lidar com as frustrações.

A mantenedora/reitoria impõe decisões arbitrárias e impensadas e sempre cabe ao gestor conduzir as demandas, tentando manter as expectativas do corpo docente, sobretudo em relação à carga horária de aulas atribuídas, às poucas possibilidades de pesquisa, ao ambiente de trabalho, na maioria das vezes inadequado, sem mesas de trabalho, computadores e espaços de reunião para os docentes.

Em relação aos alunos, é necessário atender às promessas divulgadas nas campanhas do processo de seleção – o vestibular: “a melhor formação”, “o emprego certo”, “os melhores laboratórios”, entre outras vantagens. Além disso, é preciso assegurar uma formação adequada, que supere a falta de tempo dos alunos para estudar e lhes garanta, no final do curso, um diploma com validade legal que amplie as possibilidades de colocar-se bem no mercado de trabalho.

A expectativa de uma vida melhor, após a conclusão do ensino superior, leva-nos a reconhecer outra questão com que o gestor lida cotidianamente: as dificuldades socioeconômicas que impõem novas soluções, nem sempre visíveis para quem administra as instituições de ensino superior, visando equacionar as concepções e exigências dos mantenedores e dos alunos desse grau de ensino, com vistas a uma rápida colocação no novo mercado de trabalho.

Portanto, equilibrar uma formação minimamente *de qualidade* com preço acessível para não onerar demais os alunos é outra das sérias questões com que se batem os gestores de linha de frente.

3 – A NATUREZA VIVIDA DA MUDANÇA INSTITUCIONAL

O terceiro ponto a destacar é a natureza da mudança institucional em que se obteve o resultado dos embates e tensões internas e dos compromissos assumidos com a sociedade e com o poder controlador e regulador do sistema.

A partir de 1998, dois anos após a aprovação da LDB e de todas as regulamentações dela decorrentes, o setor privado de ensino superior sente os impactos das demandas sociais e econômicas.

Urge reformular as políticas internas, imprescindível que é expandir e crescer para sobreviver. Ferramentas comuns ao universo da administração empresarial são incorporadas à gestão das instituições de ensino, muitas vezes sem o devido cuidado para verificar sua adequação e validade.

Dessa forma, cabe ao gestor de linha de frente procurar ordenar o caos instalado com as mudanças dos projetos pedagógicos e das organizações curriculares. Currículos enxutos são mais uma das novas exigências, justificados pela lógica da flexibilização, introduzida pela atual legislação/regulamentações para este grau de ensino.

Como já fizemos referência, esses aspectos impuseram a revisão dos projetos pedagógicos, sobretudo da organização curricular, visto que, nas universidades particulares, *currículo* confunde-se com gestão institucional.

Nesse impasse, rerepresentamos nossa preocupação com a autonomia, princípio institucional que concretiza a instituição universidade. A autonomia universitária tem sua proposição em três dimensões: a administrativa, gestão financeira e patrimonial e a didático-científica. As dimensões administrativa e de gestão financeira e patrimonial são, de certa maneira, bem executadas no âmbito das universidades particulares; a dimensão didático-científica, entretanto, vinculada ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, continua, no segmento privado, a ser um propósito a alcançar.

Para Linhares (2005, p.130),

[...] a autonomia didático-científica apresenta, assim, um caráter principal, que confere à Universidade – sob a égide do pluralismo de idéias e do direito à liberdade de ensino – o reconhecimento de sua competência para definir a relevância do conhecimento a ser transmitido e, sobretudo, a forma de sua transmissão.

Se considerarmos que a gestão pedagógica está *indissociavelmente* ligada à gestão administrativo-financeira no segmento privado de ensino superior, podemos vislumbrar as dificuldades daí decorrentes.

A LDB, Lei n. 9.394/96, em seu art. 53, lista os atributos que conferem autonomia às universidades e determina, explicitamente, no parágrafo único:

Parágrafo Único – Para garantir a autonomia didático-científica das universidades caberá aos **seus colegiados** de ensino e pesquisa decidir, dentro dos recursos orçamentários disponíveis, sobre: I – criação, expansão, modificação e extinção de cursos; II – ampliação e diminuição de vagas; III – elaboração de programa de cursos; IV – programa das pesquisas e das atividades de extensão; V – contratação e dispensa de docentes; VI – planos de carreira docente (BRASIL, 1996, grifos nossos).

Grifei (seus colegiados) para insistir ainda uma vez mais na inexistência de órgãos colegiados, decisórios nas práticas de gestão universitária.

A autonomia em relação aos itens I, II e III fica centralizada nas mãos do mantenedor/reitor. O item IV é regularmente alterado, uma vez que se iniciam programas de pesquisas, vinculados ou não à pós-graduação, para depois serem modificados, reduzidos ou cancelados em razão das crises econômico-financeiras que freqüentemente se repetem. O constante cancelamento dos programas de pós-graduação e pesquisa impossibilita a constituição de grupos consolidados de investigação. O item V – que trata da contratação e dispensa de docentes – é amplo e livremente usado. Não há restrição à prática de demissões irresponsáveis e contratações sem critério rigoroso de seleção.

Nesse aspecto, os gestores da linha de frente exercitam seus domínios nas respectivas áreas. O poder de contratar e demitir, explicitamente utilizado, funciona como intimidação do corpo docente da instituição. Isso significa que os professores da educação superior particular sabem que, pela ausência do plano de carreira, estão à mercê dos gestores acadêmicos.

Assim, para ingressarem em uma instituição, sempre estará presente o esforço pessoal ou a ação entre amigos. As demissões também dependem da empatia com o gestor, da avaliação positiva dos alunos e de regras elaboradas ao sabor de crises institucionais.

Entretanto, se considerarmos que é de responsabilidade da universidade a formação integral do homem e, por ser a universidade lugar de pesquisa e de elaboração de novos conhecimentos, compete-lhe obrigatoriamente, “[...] buscar, assim, como princípio fundamental educativo, a educação do homem para si e para a sociedade, para seu país e para o mundo, para sua ‘liberdade com autonomia’, enfim para a verdadeira Paidéia” (LINHARES, 2005, p. 155).

Nessa perspectiva, reconhecemos a necessidade de o sujeito – professor ó profissional – lutar para conquistar a sua verdadeira autonomia.

4 - A natureza do sujeito esquecido - uma conclusão

A Constituição Federal de 1934, considerada avançada e liberal, em seu Capítulo II - Da Educação e da Cultura -, define (como competência da União em seu art. 150, Parágrafo Único, item f) que as instituições de ensino privadas terão o “[...] reconhecimento dos estabelecimentos particulares de ensino somente quando assegurarem a seus professores a estabilidade, enquanto bem servirem, e uma remuneração condigna” (BRASIL, 1934).

Assegurar a permanência e a estabilidade do corpo docente nas universidades particulares, a meu ver, será o caminho para falar em autonomia didático-científica plenamente experimentada. Vincular a concessão do *status* de universidade a este critério, sem dúvida, desenharia um novo cenário no segmento das universidades privadas.

O argumento usado para inviabilizar todas as tentativas de implantação dos Planos de Carreira Docente é sempre a autonomia constitucionalmente garantida. Inúmeras tentativas foram realizadas, internamente ou pelos órgãos reguladores do sistema, para a manutenção desses planos, tendo como objetivo, efetivamente, garantir a permanência dos professores. As ações, quer dos docentes, quer dos órgãos reguladores do sistema, são sempre refutadas pelos mantenedores/reitores em nome da autonomia administrativa e da gestão financeira e patrimonial.

Nas palavras de Silva (1996, p. 74),

[...] de modo mais evidente, nas organizações marcadamente burocratizadas, o sujeito é ocultado, tudo fazendo crer que a instituição move-se por si própria; os indivíduos têm uma relação com a instituição de tal forma que parece mais ser esta quem os acolhe e dirige do que aqueles que lhe dão vida.

Vivemos um círculo vicioso: não construímos uma verdadeira autonomia didático-científica porque exercitamos, constantemente, a autonomia administrativa e de gestão financeira e patrimonial. Os sujeitos aqui mencionados (professores e gestores acadêmicos), necessários para que aconteça a participação administrativa, de gestão financeira e patrimonial e, principalmente, a autonomia didático-científica, são os grandes ausentes, já que a administração superior mantém os gestores acadêmicos distantes das decisões estratégicas relacionadas à natureza da universidade.

Para Silva (1996, p.56), “[...] a autonomia é fruto da ação de um sujeito concreto e um sujeito só é concreto, ou pode vir a ser, quando é capaz de esperar, desejar e propor objetivos”.

Portanto, a autonomia ocorrerá quando as situações concretas – na gestão e atuação docente, nas práticas, nas escolhas da metodologia e do conteúdo, nas propostas, na realização da investigação, nos compromissos com a formação integral do homem – resultarem em ampla e coordenada negociação entre os diversos sujeitos que habitam a universidade.

Se a instituição – considerada a detentora do poder administrativo-financeiro-patrimonial – compreender que o professor – um dos sujeitos da ação educativa – é responsável e que “[...] o trabalho educativo é, por definição, uma obra a ser realizada por sujeitos autônomos” (SILVA, 1996, p.54), poderemos falar em autonomia realizada.

Finalmente, reconhecemos que é longo o caminho a percorrer para vivenciarmos a autonomia didático-científica, porque ainda teremos – antes ou simultaneamente – de experienciar a autonomia administrativo-financeiro-patrimonial, cotidianamente negociada com os partícipes da construção da universidade particular: gestores ó professores ó alunos e comunidade.

HASS, C. M.

HAAS; C. M. The superior education public policies in the universities routines: from managerial practices to theoretical elaboration. *Revista ORG & DEMO* (Marília), v. 8, n.1/2, Já.-Jun./Jul.-Dez., p. 135-150, 2007.

REFERÊNCIAS

BRASIL, Constituição (1934). Constituição da República Federativa do Brasil. *Net*. Brasília. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>. Acesso em: 23 set. 2005.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2004.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. *Lei n. 4024, de 20 de dezembro de 1961*. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília,DF: MEC, 1961.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. *Lei n. 5540, de 28 de novembro de 1968*. Fixa as normas de organização e funcionamento de ensino superior e sua articulação com a escola média e dá outras providências. Brasília,DF:MEC, 1968.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. *Portaria CFE n. 11, de 19 de outubro de 1983*. Dispõe sobre as instruções norteadoras do processo de criação da Universidade, pela via do reconhecimento e dá outras providências. Brasília,DF: MEC, 1983.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. *Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília,DF: MEC, 1996.

BRASIL. Ministério da Educação. *Parecer CNE/CES n. 8, de 31 de janeiro de 2007*. Dispõe sobre carga horária mínima e procedimentos relativos à integralização e duração dos cursos de graduação, bacharelados, na modalidade presencial. Brasília,DF: MEC, 2007.

BRASIL. Ministério da Educação. *Resolução CNE/CES n. 2, de 18 de junho de 2007*. Dispõe sobre carga horária mínima e procedimentos relativos à integralização e duração dos cursos de graduação, bacharelados, na modalidade presencial. Brasília,DF: MEC, 2007.

FAZENDA, Ivani Catarina A. *Interdisciplinaridade: um projeto em parceria*. Loyola: São Paulo, 1991.

LINHARES, Mônica Tereza Mansur. *Autonomia Universitária no Direito Educacional Brasileiro*. São Paulo: Segmento, 2005.

PROJETO PEDAGÓGICO INSTITUCIONAL. São Paulo, 1993 (mimeo)

SAMPAIO, Helena Maria Sant' Ana. *O ensino superior no Brasil: o setor privado*. São Paulo: Hucitec; FAPES, 2000.

SILVA, Jair Militão da. *A autonomia da escola pública: a re-humanização da escola*. 7.ed. Campinas: Papyrus, 1996.

TEIXIERA, Anísio. *Educação Superior no Brasil: análise e interpretação de sua evolução até 1969*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1989.