

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**O PAPEL DOS CONSELHOS SUPERIORES EM UMA
INSTITUIÇÃO FEDERAL DE ENSINO: O caso da
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro -
UNIRIO**

DISSERTAÇÃO APRESENTADA À ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA E DE EMPRESAS PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE

NEWLEY MAGALHÃES
Rio de Janeiro - 2019

Magalhães, Newley

O papel dos conselhos superiores em uma instituição federal de ensino :
o caso da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO /
Newley Magalhães. – 2019.

137 f.

Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de
Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.

Orientador: Fernando Guilherme Tenório.

Inclui bibliografia.

1. Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - Administração. 2.
Universidade e faculdades públicas – Governança corporativa. 3. Governança.
Pública. I. Tenório, Fernando Guilherme, 1948- . II. Escola Brasileira de
Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e
Pesquisa. III. Título.

CDD – 378.101

NEWLEY MAGALHAES

**“O PAPEL DOS CONSELHOS SUPERIORES NAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO
SUPERIOR SOB AS LENTES DO CONCEITO DE DEMOCRACIA DELIBERATIVA DE
HABERMAS. O CASO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO -
UNIRIO”.**

Trabalho Final de Curso apresentado(a) ao Curso de Mestrado Profissional em
Administração Pública do(a) Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas
para obtenção do grau de Mestre(a) em Administração Pública.

Data da defesa: 30/04/2019

ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA



FERNANDO GUILHERME TENÓRIO
Orientador(a)



ROBERTO DA COSTA PIMENTA
Membro Interno



ANTONIO RODRIGUES DE ANDRADE
Membro Externo

DEDICATÓRIA

*Aos meus filhos Christian e Richard, minha razão de existir e à minha
companheira, esposa e amiga de todas as horas, Rosa Maria.*

In memoriam à Ana Lúcia Magalhães

AGRADECIMENTOS

Em 2013, ano em que ingressei no serviço público federal, não imaginava a magnitude da Administração Pública. Foi o ano das “Jornadas de Junho”, no qual R\$ 0,20 poderiam significar o valor do aumento de um bilhete de ônibus ou o preço que uma sociedade não estava mais disposta a pagar a seus dirigentes. Foi nesse Brasil que, entre 2013 e 2014, tive a oportunidade de conhecer pessoas maravilhosas da primeira turma de mestrado em administração pública “intensiva” da FGV. Pessoas que, apesar das diferenças, fizeram deste período um dos mais produtivos de minha vida. Cristina, Agnes, Airton, Alisson, André, Andrea, Bruno, Christian, Davi, Eneida, os Felipe e Filipe, Laurinaldo e sua “odes” nordestinas, Doutor Messias, Paola, Raquel, Rodrigo, Roger, Rogério e “cap.” Willian, a todos vocês, minha eterna gratidão.

O tempo passou, impressões se dissiparam, pressões outras se apresentaram, mas os amigos continuaram em meu coração. Aqui vai um agradecimento muito especial, daqueles do fundo do peito, para a Professora Doutora Claudia Aiub, da UNIRIO, uma pessoa extraordinária, que, em momento crítico de minha carreira, me convidou para “passar” um tempo na área de extensão, onde aprendi que a universidade pode transpor seus muros e buscar seus “alunos” mais carentes de saber em qualquer lugar. Minha amizade eterna. Meus sinceros agradecimentos ao Professor Antônio Andrade, que, juntamente com a Professora Claudia, me incentivou a concluir esse trabalho. Agradeço, ainda, a toda a equipe da PROExC, Camila, Thaliane, Eliezas, Beth, Naira, Vinicius, Cristiano e o “seu” Reinaldo, vocês têm lugar especial no meu coração.

Agradeço também ao meu Orientador, o Prof. Fernando Tenório, que teve a compreensão e rigor para me ajudar a concluir esta dissertação e, em especial gratidão, ao Prof. Roberto da Costa Pimenta, pela solicitude em viabilizar esse empreendimento.

E finalmente, entendendo que “os últimos serão sempre os primeiros”, agradeço a Deus e a minha família e aos amigos pelo carinho, força e apoio permanentes para finalização deste processo e pelo amor demonstrado nos diversos momentos tão difíceis que passamos nesse período.

*O dom da fala foi concedido aos homens não para que eles enganassem
uns aos outros, mas sim para que expressassem seus pensamentos uns
aos outros.*

(Santo Agostinho)

RESUMO

Objetivo - Este estudo de caso pretende avaliar de que forma os órgãos de deliberação superior, os conselhos universitários de uma universidade pública federal, contribuem para a melhoria de sua governança.

Metodologia - Para coleta de dados, conduzimos entrevistas utilizando questionários, análise documental e análise de conteúdo, além da observação direta do pesquisador. As entrevistas ocorreram de forma semiestruturada com cinquenta conselheiros do CONSUNI e do CONSEPE, distribuídos entre docentes, discentes e técnicos administrativos, que compõem a comunidade acadêmica. Em termos teóricos, a análise foi apoiada pela teoria da democracia deliberativa e suportada pelos critérios de análise da cidadania deliberativa e Governança pública.

Resultados – Foi demonstrado que, em função da impermanência de sua democracia deliberativa, identificada pela centralização das decisões pela gestão, pela representatividade dos segmentos que compõem a universidade no processo decisório, pela precariedade de seus discursos institucionalizados e pelo baixo nível de responsividade para a sociedade, o nível de governança pública na instituição é deficiente.

Limitações – Questões associadas à percepção da sociedade civil no entorno dos *campi* da instituição sobre o processo decisório na universidade não foram objetos desse estudo.

Aplicabilidade do trabalho – A partir desses resultados, os conselhos superiores da universidade podem identificar as causas potenciais que deformam as deliberações democráticas na instituição e, com isso, aperfeiçoar o nível de governança pública efetiva e refinar seu processo decisório.

Contribuições para a sociedade – Ao identificar as assimetrias de representatividade e de participação nos processos decisórios, a universidade pode desenvolver melhores conexões entre os diversos atores da esfera pública acadêmica.

Originalidade – Pelo nosso conhecimento, este é o primeiro estudo que relaciona conselhos superiores, democracia deliberativa e governança pública em universidades federais.

Palavras-chave: Universidade pública. Democracia deliberativa. Governança Pública.

Categoria do artigo: Dissertação.

ABSTRACT

Purpose – This case study intends to evaluate how the superior deliberation bodies, the university councils, of a federal public university, contribute to the improvement of its governance.

Methodology – For data collection, we conducted interviews using questionnaires, documentary analysis and content analysis, in addition to the direct observation of the researcher. The interviews took place semi-structured with fifty counselors from CONSUNI and CONSEPE distributed among faculty, students and administrative technicians, who make up the academic community. In theoretical terms, the analysis was supported by the theory of deliberative democracy and supported by the criteria of deliberative citizenship and Public Governance.

Findings – It was demonstrated that, due to the impermanence of its deliberative democracy, identified by the centralization of management decisions, low representation of the segments that make up the university in the decision process, the precariousness of its institutionalized discourses and the low level of responsiveness to society, the level of public governance in the institution is deficient.

Research limitations – Issues associated with the perception of civil society surrounding the institution's campuses about university decision-making were not the object of this study.

Practical implications – From these results, the university's top councils can identify the potential causes that distort democratic deliberations in the institution and thereby improve the level of effective public governance and refine their decision making.

Social implications - In identifying the asymmetries of representativeness and participation in decision-making processes, the university can develop better links between the various actors in the academic public sphere.

Originality - To our knowledge, this is the first study that relates higher councils, deliberative democracy and public governance in federal universities.

Keywords: Public University. Deliberative Democracy. Public Governance.

Category: Dissertation

Magalhães, Newley

O papel dos conselhos superiores em uma instituição federal de ensino :
o caso da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO /
Newley Magalhães. – 2019.
137 f.

Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de
Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.

Orientador: Fernando Guilherme Tenório.

Inclui bibliografia.

1. Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - Administração. 2.
Universidade e faculdades públicas – Governança corporativa. 3. Governança.
Pública. I. Tenório, Fernando Guilherme, 1948- . II. Escola Brasileira de
Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e
Pesquisa. III. Título.

CDD – 378.101

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Variação do Produto Interno Bruto no período 2012 a 2016	65
Figura 2 - Variação da Taxa de Desemprego no período 2012 a 2017	65
Figura 3 - Variação dos valores empenhados UNIRIO período 2011/2017 em R\$ 000.....	66
Figura 4 - Dias de paralização por greve na UNIRIO no período 2012 a 2016	67
Figura 5 - Histórico dos Reitores da UNIRIO	68
Figura 6 - Estrutura de Governança da UNIRIO.....	70
Figura 7 - Instâncias de deliberação da UNIRIO	74
Figura 8 - Composição dos conselhos superiores da UNIRIO em dezembro de 2016	76
Figura 9 - Sessões do CONSEPE - 2012 a 2016	78
Figura 10 - Sessões do CONSUNI - 2012 a 2016	78
Figura 11 - Faltas e justificativas CONSEPE/CONSUNI 2012 a 2016	79
Figura 12 - Resultado da questão nº 1	80
Figura 13 - Resultado da questão nº 3.1	82
Figura 14 - Resultado da questão nº 3.2	82
Figura 15 - Resultado da questão nº 3.3	83
Figura 16 - Resultado da questão nº 3.4	83
Figura 17 - Resultado da questão nº 4	84
Figura 18 - Resultado da questão nº 6	86
Figura 19 - Resultado da questão nº 8	88
Figura 20 - Resultado da questão nº 12 primeira parte	90
Figura 21 - Resultado da questão nº 12 segunda parte	91
Figura 22 - Resultado da questão nº 13	91
Figura 23 - Resultado da questão nº 15	93
Figura 24 - Resultado da questão nº 17	94

Figura 26 Resultado da questão nº 20	96
Figura 27 - Resultado da questão nº 21	97
Figura 28 - Resultado da questão nº 23	98
Figura 29 - Resultado da questão nº 24	99
Figura 30 - Cargos ocupados pelos respondentes	99
Figura 31 - Origem da representação dos respondentes	100
Figura 32 - Resultado da questão nº 26	101
Figura 33 - Resultado da questão nº 28	102
Figura 34 - Resultado da questão nº 29	103
Figura 35 - Resultado da questão nº 31	104
Figura 36 - Resultado da questão nº 32	105
Figura 37 - Resultado da questão nº 33	105
Figura 38 - Resultado da questão nº 34	106
Figura 39 - Resultado da questão nº 35.	107
Figura 40 - Resultado da questão nº 37	108
Figura 41 - Resultado da questão nº 38	109
Figura 42 - Resultado da questão nº 39	109
Figura 43 - Análise do processo de discussão	114

LISTA DE TABELA

Tabela 1 - Distribuição da comunidade da UNIRIO em 31/12/2016.....	72
---	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Síntese da análise de conteúdo da questão nº 2	80
Quadro 2 - Síntese da Análise de Conteúdo realizada para a questão nº 5	84
Quadro 3 - Síntese da Análise de Conteúdo realizada para a questão nº 7	86
Quadro 4 - Síntese da Análise de Conteúdo realizada para a questão nº 9	88
Quadro 5 - Síntese da Análise de Conteúdo realizada para a questão nº 10	89
Quadro 6 - Síntese da Análise de Conteúdo realizada para a questão nº 11	89
Quadro 7 - Síntese da Análise de Conteúdo realizada para a questão nº 14	92
Quadro 8 - Síntese da Análise de Conteúdo realizada para a questão nº 16	93
Quadro 9 - Síntese da Análise de Conteúdo realizada para a questão nº 19	95
Quadro 10 - Síntese da Análise de Conteúdo realizada para a questão nº 22	97
Quadro 11 - Síntese da Análise de Conteúdo realizada para a questão nº 27	101
Quadro 12 - Síntese da Análise de Conteúdo realizada para a questão nº 30	103
Quadro 13 - Síntese da Análise de Conteúdo realizada para a questão nº 36	107
Quadro 14 - Análise de conteúdo realizada na questão nº 40.	110

LISTA DE SIGLAS

ADUNIRIO	Associação dos Docentes da UNIRIO
ASUNIRIO	Associação dos Trabalhadores em Educação da UNIRIO
BBC	<i>British Broadcasting Corporation</i>
CCBS	Centro de Ciências Biológicas e de Saúde
CCET	Centro de Ciências Exatas e Tecnologia
CCH	Centro de Ciências Humanas
CCJP	Centro de Ciências Jurídicas e Políticas
CFE	Conselho Federal de Educação
CGU	Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria da União.
CLA	Centro de letras e arte
CONEP	Conselho Nacional de Ética em Pesquisa
CONSEPE	Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão.
CONSUNI	Conselho Universitário
CPA	Comissão Própria de Avaliação
CPPD	Comissão Permanente de Pessoal Docente
DCE	Diretório Central dos Estudantes
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FIFA	<i>Fédération Internationale de Football Association</i>
IES	Instituição de Ensino Superior
ITA	Instituto de Tecnologia da Aeronáutica
LAI	Lei de Acesso à Informação.
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
MPOG	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
MS	Ministério da Saúde
NPM	<i>New Public Management</i>
PDI	Plano de desenvolvimento institucional
PDRAE	Plano diretor da reforma do Estado.
PIB	Produto Interno Bruto
PNE	Plano nacional de educação
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TCU	Tribunal de contas da União
TSE	Tribunal superior eleitoral
UB	Universidade de Brasília.
UFF	Universidade Federal Fluminense
UNE	União Nacional dos Estudantes
UNIRIO	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

SUMÁRIO

1 O PROBLEMA	14
1.1 INTRODUÇÃO.....	14
1.2 OBJETIVOS DA PESQUISA	15
1.3 RELEVÂNCIA.....	16
1.4 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO	17
2. REFERENCIAL TEÓRICO	18
2.1 O CONCEITO DE ESFERA PÚBLICA EM HABERMAS.....	18
2.2 A DEMOCRACIA DELIBERATIVA.....	29
2.3 GOVERNANÇA PÚBLICA NO CONTEXTO BRASILEIRO	41
2.4 A UNIVERSIDADE.....	46
3 METODOLOGIA.....	59
3.1 TIPO DE PESQUISA	59
3.2 SELEÇÃO DOS SUJEITOS	60
3.3 COLETA DE DADOS	61
3.3.1 DOCUMENTAÇÃO.....	61
3.3.2 ENTREVISTAS	61
3.3.3 PESQUISA BIBLIOGRÁFICA	62
4. RESULTADOS	63
4.1 CONTEXTUALIZAÇÃO - OS ANOS 2012 A 2016.....	63
4.1.1 EVENTOS NO PAÍS	63
4.1.2 EVENTOS NA INSTITUIÇÃO	66
4.2 A UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – UNIRIO	67
4.2.1 ESTRUTURA DE GOVERNANÇA.....	68
4.2.2 O PDI DA UNIRIO – 2012 A 2016	71

4.2.3 A ESFERA PÚBLICA ACADÊMICA	72
4.2.4 Os CONSELHOS SUPERIORES	74
4.2.5 A PERCEPÇÃO DOS CONSELHEIROS.....	79
5. DISCUSSÃO	111
5.1 OBJETIVO INTERMEDIÁRIO 1	111
5.2 OBJETIVOS INTERMEDIÁRIOS 2 E 3	112
5.3 OBJETIVO INTERMEDIÁRIO 4	119
6. CONCLUSÃO.....	122
6.1 CONCLUSÃO	122
6.2 RECOMENDAÇÕES PARA TRABALHOS FUTUROS	124
7 REFERÊNCIAS	125
APÊNDICES E ANEXOS.....	134

1 O PROBLEMA

1.1 INTRODUÇÃO

No início de 2019, tomou posse, como o 38º presidente do Brasil, Jair Messias Bolsonaro, eleito com mais de 57,7 milhões de votos, segundo o TSE, e com uma plataforma de governo de cunho liberal e arraigado combate à corrupção (o plano de governo de seu partido, com 81 páginas, menciona a palavra “corrupção” quatorze vezes)¹. Essa inclinação fica ainda mais cristalina quando o presidente anuncia o juiz Sergio Fernando Moro como ministro da Justiça e Segurança Pública do Brasil. Moro comandava, até ser convidado por Bolsonaro, uma operação sem paralelos na história do país, a operação “Lava-Jato”. Deflagrada em 17 de março de 2014², unificava quatro investigações que apuravam a prática de crimes financeiros e desvio de recursos públicos e colocou em evidência nacional a fragilidade da governança da maior empresa petrolífera do país, a Petrobrás. Nos seus quase cinco anos de operações e sessenta fases, bloqueou ou apreendeu o equivalente a R\$ 2.4 bilhões e condenou mais de uma centena de investigados, entre estes, um ex-presidente da república, Luís Inácio Lula da Silva.

Em 15 de fevereiro de 2019, os ministros: da Educação, Ricardo Vélez Rodríguez; da Justiça e Segurança Pública, Sergio Moro; da Controladoria-Geral da União, Wagner Rosário; e da Advocacia-Geral da União, André Luiz Mendonça, assinaram protocolo de intenções para abrir investigações sobre indícios de corrupção e desvio de recursos no Ministério da Educação (MEC) durante os governos anteriores³. Para o presidente da república, estava criada a operação “Lava Jato da Educação”.

Os temas esfera pública, participação e governança pública parecem dominar a cena acadêmica em administração pública. Todavia, os resultados das eleições de 2018, no país, parecem ressaltar certas demandas da sociedade, como: maior participação nas decisões públicas, mais efetividade nos serviços públicos e, principalmente, mais transparência na “coisa” pública, juntamente com a responsividade dos seus agentes. Esse quadro nos leva a crer na possibilidade da existência de um hiato entre os arranjos democráticos de deliberação e

¹Disponível em: https://static.cdn.pleno.news/2018/08/Jair-Bolsonaro-proposta_PSC.pdf acesso em 18 de fevereiro de 2019.

²Disponível em: <http://www.pf.gov.br/imprensa/lava-jato> acesso em 18 de fevereiro de 2019.

³Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/ministros-assinam-protocolo-por-lava-jato-da-educacao/> acesso em 18 de fevereiro de 2019

participação, já consolidados, a teorização da governança pública e seus instrumentos, e a realidade prática existente nas organizações públicas.

No Exame Nacional do Ensino Médio ENEM-2017⁴, utilizado como método de acesso ao ensino superior, houve mais de 7,6 milhões de inscritos. O Plano Nacional da Educação (PNE) tem como uma de suas metas colocar 33% dos jovens entre 18 e 24 anos na universidade, atualmente, somente 13,9% destes jovens estão na universidade. Esses dados, entre tantos outros, ilustram bem os desafios que a educação de nível superior terá de superar nos próximos anos, especialmente as universidades públicas federais. Nesse contexto, a eficiência nos investimentos do poder público neste setor irá depender, em muito, do nível de governança nas universidades públicas federais. Os conselhos superiores das universidades públicas federais podem se constituir em um dos pilares na busca dos resultados projetados e esperados pelo governo e pela sociedade.

Depois de três décadas da promulgação da constituição de 1988, a chamada constituição cidadã, e mais de cinco décadas da lei nº 5.540/68, que reformou o ensino superior no país, e mais de 20 anos da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (LDB) - Lei nº.9.394/96-, emerge a principal questão deste estudo: De que forma os conselhos de deliberação superiores, nas universidades públicas federais, como colegiados representativos da esfera pública acadêmica, contribuem para a melhoria da governança nestas organizações? Identificar os fatores que impactam o processo deliberativo nesses conselhos, talvez possa trazer luz a esta questão.

1.2 OBJETIVOS DA PESQUISA

Este trabalho é orientado pelo objetivo de avaliar criticamente o processo de representação, participação e decisão de órgãos deliberativos superiores de uma universidade pública federal sob a ótica da teoria Habermasiana de democracia deliberativa e identificar de que forma esses conselhos contribuem para a melhoria da governança da instituição. Para melhor subsidiar o objetivo principal, é necessário o desenvolvimento dos seguintes objetivos secundários:

⁴ Disponível em: http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/enem-2017-tem-7-6-milhoes-de-inscritos/21206 Acesso em 19 de fevereiro de 2019.

1. Descrever o processo de funcionamento dos conselhos universitários – CONSUNI e CONSEPE - através da análise dos seus discursos institucionalizados (estatutos, regimentos, atas, resoluções, etc.), com levantamento das sessões realizadas no período de janeiro de 2012 a dezembro de 2016, além de entrevistas com os responsáveis pela secretaria dos conselhos.
2. Avaliar o processo decisório deliberativo, no âmbito do CONSUNI e CONSEPE, direcionados pelos princípios: *i)* de inclusão, *ii)* do pluralismo, *iii)* da igualdade participativa, *iv)* da autonomia e *v)* do bem comum (TENÓRIO, 2012, p.67).
3. Identificar, pela percepção dos atores envolvidos, quais as relações entre o plano estratégico da instituição (PDI 2012/2016) e seus resultados (Relatórios de gestão 2012/2016), e qual a visão desses atores com o nível de *Accountability* da instituição.
4. Formular modelo de análise crítica sobre qual é o papel de um Conselho Universitário na Governança de uma instituição federal de ensino Superior.

O escopo deste trabalho pretende demonstrar um encadeamento lógico dos seguintes conceitos teóricos: *i)* a esfera pública, na potencialidade de uma comunidade acadêmica de uma instituição de ensino superior federal; *ii)* a democracia deliberativa exercida nas instâncias superiores de deliberação de uma universidade federal pública e o exercício da *iii)* governança pública, em uma organização de ensino superior no planejamento e monitoramento de seus objetivos.

1.3 RELEVÂNCIA

A relevância deste estudo está na ampliação do debate sobre o papel dos conselhos universitários nas universidades federais brasileiras e a formulação de uma possível definição de seu posicionamento no atual estágio da governança pública na esfera federal, avaliando seu nível de decisão pelas lentes da democracia deliberativa e participação social.

Em estudo bibliográfico realizado, utilizando a base de dados da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e de diversos periódicos no período entre 2005 e 2015, sobre o tema governança corporativa nas universidades federais, foram identificados apenas três artigos que tratavam desta temática (VIERA e SILVA, 2016). Esse resultado nos leva a crer que governança pública em universidades federais é um assunto ainda pouco explorado na academia. Nessa linha, Nogueira et al. (2012) entendem que as universidades são organizações complexas e singulares relativamente a sua estrutura, à sua

forma de gestão e a seus processos decisórios; adicionalmente, segundo os autores, são instituições conservadoras, e “sua gestão continua sendo tradicionalista, burocrática e governamental, tornando-a resistente à mudança e à aplicação de novos modelos organizacionais.” (NOGUEIRA et al, 2012, p. 224).

Consideramos, pois, que ao levantar as principais questões e fatores limitantes da atuação das instâncias deliberativas máximas de uma instituição federal de ensino superior, o resultado da pesquisa poderá auxiliar os seus membros e a esfera pública, formada pela comunidade acadêmica e suas interações com a sociedade, a entenderem e, talvez, desempenharem melhor seus papéis, e com isso melhorar o processo deliberativo da instituição, dando maior legitimidade às suas decisões, e, dessa forma, atingir maiores níveis de governança pública. No estágio atual das universidades públicas federais, estudos que coloquem luz sobre a capacidade de governança e governabilidade dessas instituições vão ao encontro do interesse da sociedade brasileira. Com base neste contexto, entendemos haver relevância e motivação para a realização deste estudo.

1.4 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

Considerando a necessidade de ancorar o estudo de caso no monitoramento dos resultados de um Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), e que o ciclo mínimo legal desse documento compreende cinco anos, selecionamos o PDI elaborado pela UNIRIO que abrange o quinquênio 2012 a 2016. Portanto, o limite deste estudo está circunscrito no tempo pelo período compreendido entre 2012 e 2016. Segundo YIN (2010, p. 32), o “estudo de caso é preferido no exame dos eventos contemporâneos, mas quando os comportamentos relevantes não podem ser manipulados”.

Em função da limitação de recursos, principalmente tempo, o espaço escolhido para a observação da esfera pública acadêmica foi limitado aos conselhos superiores – CONSUNI e CONSEPE, também em virtude da representatividade que esses arranjos apresentam da comunidade acadêmica. Sendo um estudo de caso em uma instituição de ensino superior pública no âmbito federal, não pretendemos gerar uma visão da totalidade das universidades federais brasileiras.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Para sustentação teórica deste trabalho, foi necessário utilizar uma abordagem em diversos pensamentos, conceitos e teorias, descritos a seguir.

2.1 O CONCEITO DE ESFERA PÚBLICA EM HABERMAS

Para Habermas (2014), a “esfera pública burguesa” representa uma categoria histórica contextualizada no desenvolvimento na Europa no século XVIII e início do século XIX, e, por essa razão, tentaremos seguir o autor e utilizar uma abordagem em que suas características de contexto sejam destiladas, possibilitando uma visão sistêmica do fenômeno. Segundo Habermas (2014, p. 37), “Colocar em evidência um conceito específico de uma época exige que se acentue de forma estilizada seus traços característicos, partindo de uma realidade social muito mais complexa”. Seguiremos essa direção até alcançarmos aquelas “pistas” deixadas pelo autor, que nos possibilitará distinguir as mudanças estruturais de uma “categoria central da sociedade” (HABERMAS, 2014).

A categoria de esfera pública foi observada na Grécia antiga, onde a esfera privada (*oikos*) era completamente distinta da esfera pública (*pólis*), e onde se desenvolvia a vida pública, a *bios politikos*, que não se restringia ao espaço físico da praça do mercado (*ágora*), mas representava um diálogo (*léxis*) que podia ter a forma de um conselho e um tribunal e do agir comum (*práxis*). Contudo, a participação dos cidadãos nessa arena de discussão dependia da autonomia em suas vidas privadas, que os colocava na condição de pertencer a uma segunda ordem de existência bastante distinta daquilo que lhe era próprio (*idion*) e do que era comum (*koinon*). Nessa nova ordem, os cidadãos podiam experimentar a liberdade do confrangimento do domínio da esfera privada: a necessidade da vida e da manutenção do que é necessário para a vida e, através do diálogo entre si, disputar no espaço público a distinção pela glória (ARENDT, 2014; HABERMAS, 2014).

Uma nova configuração entre a esfera pública e a vida no lar e na família é observada no Império Romano, que, não declinando de sua participação na primeira, não renunciava da importância das atividades desenvolvidas na esfera privada. Para os romanos, a privatividade era um refúgio, mesmo que temporário da esfera pública ou a *res publica*.

Devemos o pleno desenvolvimento da vida no lar e na família como espaço interior e privado ao extraordinário senso político do povo romano, que, ao contrário dos gregos, jamais sacrificou o privado ao público, mas, ao contrário, compreendeu que esses dois domínios somente podiam subsistir sob a forma de coexistência (ARENDT, 2014, p. 72).

Na Idade Média, houve um recrudescimento do desequilíbrio entre a esfera pública e a esfera privada. O cristianismo vem oferecer uma nova possibilidade de cidadania aos homens, não mais vinculada a *pólis*, mas à Igreja, contudo, a ascensão do mundano ao sagrado corresponde ao declínio da esfera pública ao domínio privado. A esfera pública perde sua importância sob a proteção do senhor feudal, na qual a transferência para o domínio privado das atividades humanas era um traço distintivo daquela época, que reconhecia apenas que os indivíduos tinham interesses materiais e espirituais em comum e que para conservação destes era necessário que um deles se encarregasse de zelar pelo interesse comum (ARENDT, 2014).

Na alta Idade Média, acontece uma representação pública da dominação, uma espécie de esfera pública representativa, a qual, não obstante o *status* do senhor feudal em relação aos critérios de “público” ou “privado” ser neutro, o possuidor daquele *status* representava publicamente a dominação diante do povo, ou seja, uma mediatização da autoridade do senhor feudal (HABERMAS, 2014).

A gênese da esfera pública burguesa se situa entre o fim da Idade Média e o início da Idade Moderna, com a ascensão do capitalismo financeiro e mercantil inicial na Europa do século XIII e com o incremento da circulação de mercadorias e notícias. Entretanto, é na fase do mercantilismo com a formação do Estado moderno que acontece o declínio da esfera pública representativa e a ascensão da esfera do poder público. A dominação feudal dá lugar ao aparato do estado de monopólio do uso legítimo da violência, o poder de polícia (HABERMAS, 2014).

Na Europa do final do século XVIII, com a ascensão de uma nova “burguesia” - composta de capitalistas, comerciantes, banqueiros, editores e manufactureiros, que dominavam a nova esfera da sociedade civil e que se reuniam em um público que lia e discutiam a cultura nos salões de leitura, nos teatros, museus e salas de concerto e que debatiam mediante razões as suas experiências privadas - é conformada uma esfera pública literária apolítica que conserva dísticos da esfera pública representativa do tipo aristocrática. Nessa conjuntura em que a intelectualidade burguesa entra em contato com a sociedade nobre, as discussões públicas evoluem para a categoria de críticas públicas, formando uma nova esfera: a esfera pública burguesa.

No encontro com os intelectuais burgueses, em conversações sociáveis que logo se desdobram em críticas públicas, os herdeiros daquela sociedade humanística aristocrática lançam a ponte entre a forma residual de uma esfera pública decadente – a da corte – e a forma prévia de uma nova esfera pública – a burguesa (HABERMAS, 2014, p. 139).

Com a formação desse novo espaço público de discussão de acesso livre, e com o desenvolvimento da imprensa, que se estabelece como um órgão crítico de um público que discute a política por meio de razões, a esfera privada - que compreende a sociedade civil e a família com sua esfera da intimidade - avalia e julga os assuntos de interesse geral, utilizando uma racionalidade comunicativa, formando uma opinião pública, nesse contexto, vinculada à ideia de reputação, gerando um novo princípio de controle do poder estatal - a publicidade. O objetivo político primordial dessa nova esfera pública consiste na regulamentação da sociedade civil, que representa o domínio de circulação de mercadorias e do trabalho social, objetivo que se configura como a unidade comum de interesses dos burgueses de estabilizar e manter suas propriedades.

A linha divisória entre Estado e sociedade, fundamental para nosso contexto, separa a esfera pública do domínio privado. O domínio público limita-se ao poder público, no qual ainda incluímos a corte. No domínio privado está incluída uma esfera pública que lhe é própria, pois ela é uma esfera pública de pessoas privadas. Por isso, no âmbito reservados às pessoas privadas, distinguimos esfera privada e esfera pública. A esfera privada compreende a sociedade civil no sentido estrito, como o domínio de circulação de mercadorias e do trabalho social. Nela está incorporada a família com sua esfera de intimidade. A esfera pública política resulta da esfera pública literária. Por meio da opinião pública, faz a mediação entre o Estado e as necessidades da sociedade (HABERMAS, 2014, p. 140).

Com o crescimento do modo de produção capitalista, “as relações sociais passam a ser mediadas pelas relações de trocas” (HABERMAS, 2014, p. 213). Com a consequente liberalização do mercado, a esfera pública assume uma posição central na ordem política, sendo o princípio que organiza o Estado de direito burguês. Neste processo de reprodução social de uma sociedade civil, agora privatizada, são criadas, no âmbito do sistema de direito privado, as liberdades e garantias fundamentais (HABERMAS, 2014).

A decadência da esfera pública burguesa tem início com a mudança das relações entre a esfera pública e a esfera privada, no contexto histórico do fim do liberalismo, observada em duas tendências centrais: no aparente paradoxo de sua dilatação em esferas mais amplas da sociedade com consequente erosão do domínio privado e na perda de sua função de *médium* entre o poder estatal e a sociedade, com o desaparecimento de seu princípio basilar: a publicidade crítica (HABERMAS, 2014).

Com o recrudescimento da política “neomercantilista” e consequente intervencionismo estatal, a esfera privada deixa de ser a única arena de resolução de interesses cada vez mais conflitantes da sociedade, surge então a esfera do “social”.

Com a expansão das relações da economia de mercado, surge a esfera do “social”, que rompe as limitações da dominação feudal e necessita de formas de administração baseadas na autoridade estatal. Conforme é mediada pelas relações de troca, a produção se liberta da competência da autoridade pública – e, inversamente, a administração se alivia do trabalho produtivo. O poder público, concentrado nos Estados nacionais e territoriais, coloca-se acima de uma sociedade privatizada (HABERMAS, 2014, p.327).

Nesse *lócus* do “social”, que começa a obscurecer a linha demarcatória entre o Estado e a sociedade, fruto de um progressivo deslocamento de atividades estatais para corporações privadas, acontece a dissolução da esfera pública em sua forma liberal. A assimetria de poder entre a esfera privada da circulação de mercadorias e a esfera pública comprometida com a universalidade de acesso, gera uma ampliação da participação de camadas da população antes excluídas dessa arena. O Estado de bem-estar social aumenta seu poder de intervenção na esfera do social no momento em que assume as atividades de serviços além do fortalecimento de sua tradicional função de administração pública.

No cerne de uma esfera privada publicamente relevante da sociedade civil, forma-se uma esfera social repolitizada, na qual as instituições estatais e sociais se unificam em um vínculo funcional que não pode mais ser diferenciado segundo os critérios do público e do privado. Do ponto de vista jurídico, essa nova interdependência das esferas, até então separadas, manifesta-se no rompimento do sistema do direito privado clássico (HABERMAS, 2014, p.339).

Com o entrelaçamento da sociedade com o Estado, a esfera privada, que no passado era composta pelo domínio da circulação de mercadorias e do trabalho social e do espaço interno da família conjugal que fluíam no mesmo sentido, agora é “desprivatizada”, tornando a esfera íntima cada vez mais privada e a esfera do trabalho cada vez mais pública, esta, se constituindo em uma esfera da profissão situada entre os domínios público e privado - o “mundo do trabalho” (HABERMAS, 2014, p. 346). Essa nova esfera de organização do trabalho é dominada pela grande empresa, que tem uma forma neutra em relação à esfera pública e esfera privada, e que assume uma série de funções outrora preenchidas por instituições públicas.

Na mesma medida em que a esfera da profissão se autonomiza, a esfera da família se retrai em si mesma: o que caracteriza a mudança estrutural da família desde a era liberal é bem menos a perda das funções produtivas a favor das funções consumidoras do que seu progressivo desmembramento do contexto funcional do trabalho social em geral (HABERMAS, 2014, p.350).

Nesse contexto, a família vai paulatinamente alterando sua posição na sociedade com a perda de suas funções primordiais. “Ou seja, juntamente com as funções de formação de capital, a família perde cada vez mais as funções de criar e educar, proteger, acompanhar e orientar, e até mesmo as funções elementares de tradição e orientação” (HABERMAS, 2014, p. 350). Paralelamente, a família se apresenta como uma grande consumidora de renda e de tempo livre em uma comunidade de consumo. O outrora público que discutia cultura se transforma em um público que consome cultura e ocupa aquele lugar da esfera pública literária. A vinculação do tempo livre como complemento do tempo de trabalho esvazia o espaço de comunicação pública de pessoas privadas como um público, “a discussão mediante razões tende a se transformar em consumo, e o contexto da comunicação pública desmorona nos atos, sempre de cunho uniforme, da recepção isolada” (HABERMAS, 2014, p. 360).

Na consolidação do mercado do tempo livre, a “indústria” de bens culturais agrega duas novas funções: a facilitação do acesso econômico e a facilitação psicológica. Nesse ambiente, aquele público culto que discutia a cultura mediante razões, agora representado por especialistas que não discutem publicamente, é substituído por um público de massa de consumidores de cultura, decretando a decadência da esfera pública literária.

A imprensa de massa apoia-se na refuncionalização comercial daquela participação de amplas camadas na esfera pública, a qual propicia, sobretudo às massas de modo geral, acesso à esfera pública. Contudo, essa esfera pública ampliada perde seu caráter político na medida em que os meios de “facilitação psicológica” se tornaram o fim em si mesmo de um comportamento de consumo comercialmente fixado (HABERMAS, 2014, p. 373).

Com seu desenvolvimento comercial, a imprensa deixa de ser a mediadora e amplificadora dos discursos das pessoas privadas reunidas em público, transformando a esfera pública em simples *médium* da propaganda de massas. Porém, essa propaganda representa bem mais que simples processo de promoção e venda de produtos, ela interfere na “opinião pública” através das *public relations*, que produzem e criam notícias com o propósito de gerar um consenso – uma ficção de opinião pública que sirva para seus fins políticos, utilizando assim a esfera pública para seus fins privados, de tal modo que “[...] seu objetivo declarado é a transformação dos interesses privados de muitos indivíduos em um interesse público comum, a representação e a demonstração do interesse da federação como um interesse universal” (HABERMAS, 2014, p. 425).

À medida que se configura por meio das *public relations*, a esfera pública burguesa assume novamente traços feudais: os “portadores de ofertas” desdobram um luxo

representativo perante clientes dispostos a segui-los. A publicidade aspira àquela aura de prestígio pessoal e autoridade supranatural que era conferida outrora pela esfera pública representativa (HABERMAS, 2014, p.419).

Nessa nova configuração da esfera pública, acontece a integração entre Estado e sociedade, que agora tem como mediadores as administrações privadas, as federações, os partidos e a administração pública, que monopolizam o exercício e o equilíbrio do poder entre si e, esporadicamente, o público é solicitado a participar com a finalidade de aclamação. Algo dessa prática é revelado pelo nível do investimento em publicidade desses atores.

No fim dos anos 1920, um congresso de sociólogos alemães tratou do tema da opinião pública. Nessa ocasião, pela primeira vez, foi registrado de modo qualificado um fenômeno que é sintomático da mudança da função política da esfera pública – o “ativismo jornalístico” de repartições públicas, partidos e organizações (HABERMAS, 2014, p. 420).

Concomitante ao desenvolvimento da imprensa comercial de massa, os antigos partidos de notáveis são substituídos pelos partidos de massas, logo “[...] transformados em expoentes de um sistema de federações públicas, tem que intermediar e representar os interesses de mais e mais dessas organizações que, oriundas da esfera privada, progrediram, por assim dizer, na esfera pública adentro. ” (HABERMAS, 2014, p. 435). Esses partidos não pertencem àquela massa de eleitores, mas sim aos gestores do aparato partidário. Com essa sobrecarga desses arranjos na esfera pública, acontece que “[...] a negociação dos compromissos desloca-se para os âmbitos extraparlamentares, seja formalmente, por meio da delegação de competências dos órgãos do Estado para as organizações sociais, seja informalmente, por meio da transferência factual de competências isenta de normas (ou contra as normas) ” (HABERMAS, 2014, p. 424). O Parlamento, como órgão institucionalizado da esfera pública no Estado, entra em decadência.

Enquanto outrora a esfera pública das negociações devia assegurar (e, por muito tempo, assegurou de fato) a continuidade da discussão pré-parlamentar com a discussão parlamentar, a unidade da esfera pública e da opinião pública que nela se forma – em uma palavra, assegurar o parlamento deliberativo como centro, mas também como parte do público como um todo -, hoje ela não opera nada semelhante. E tampouco pode fazê-lo, pois a própria esfera pública, tanto dentro como fora do parlamento, sofreu uma mudança estrutural (HABERMAS, 2014, p. 438).

No contexto dessa sucessão de transformações de sentido inverso no âmbito do significado de esfera pública, com o enfraquecimento da esfera pública parlamentar, o decaimento da esfera pública literária e a decadência da esfera pública burguesa torna-se necessária uma atualização do conceito. Habermas (2003) faz uma revisão de seu conceito de

esfera pública no contexto das sociedades contemporâneas em Direito e Democracia entre Facticidade e Validade (HABERMAS, 2003).

Inicialmente, o autor define esfera pública como um fenômeno social elementar que não faz parte do inventário de conceitos que descrevem a ordem social e, insinuando uma dialética negativa, descreve o que não é esfera pública:

A esfera pública não pode ser entendida como uma instituição, nem como uma organização, pois, ela não constitui uma estrutura normativa capaz de diferenciar entre competências e papéis, nem regula o modo de pertença a uma organização, etc. Tampouco ela constitui um sistema, pois, mesmo que seja possível delinear seus limites internos, exteriormente ela se caracteriza por horizontes abertos, permeáveis e deslocáveis (HABERMAS, 2003, p. 92).

Para Habermas, a “esfera pública constitui principalmente uma estrutura comunicacional do agir orientado pelo entendimento” (HABERMAS, 2003, p. 92), não tendo a ver com as “funções” e “conteúdos” da comunicação cotidiana. Em uma concisa descrição, define a esfera pública como: “[...] uma rede adequada para a comunicação de conteúdo, tomadas de posição e *opiniões*; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões *públicas* enfeixadas em temas específicos” (HABERMAS, 2003, p. 92). Utilizando essa definição como ponto de partida e abandonando aquela abordagem histórica até aqui utilizada, propomos uma tentativa de seguir o pensamento do autor e adotar um esquema conceitual ou uma rota que nos possibilite melhor representar uma das categorias centrais da sociedade – a esfera pública. Ao analisarmos sua *i) formação e reprodução social*, a sua *ii) multiplicidade* e sua *iii) composição*, poderemos entender melhor suas *iv) funções*, e avaliar as *v) barreiras e ameaças* e expor as possibilidades de *vi) superação* e, por fim, ingressar nas releituras do fenômeno, utilizando as visões críticas de pesquisadores no contexto brasileiro.

A *formação e reprodução social* da esfera pública está respaldada por um leque de direitos fundamentais, como que garantindo uma “zona inviolável da integridade pessoal e da formação do juízo e da consciência autônoma” (HABERMAS, 2003, p. 101). Essa base é necessária para a formação de espaços de liberdade comunicativa como foros, palcos, arenas, etc., onde os indivíduos, através da linguagem natural que permite a compreensibilidade geral, negociam e compartilham suas interpretações.

O espaço de uma situação de fala, compartilhado intersubjetivamente, abre-se através das relações interpessoais que nascem no momento em que os participantes tomam posição perante os atos de fala dos outros, assumindo obrigações ilocucionárias (HABERMAS, 2003, p. 93).

Para Habermas (2003), nenhuma esfera pública pode “ser produzida a bel-prazer”, pois é uma propriedade que “antes de ser assumida por atores que agem estrategicamente, a esfera pública tem que reproduzir-se a partir de si mesma e configurar-se como uma estrutura autônoma”. Além disso, sua formação é derivada de “contextos comunicacionais das pessoas virtualmente atingidas” (HABERMAS, 2003, p. 97).

A esfera pública transparece como uma rede totalizante, formada por uma infinidade de públicos, em contextos de densidade comunicacional variada, que possibilitam a existência de uma *multiplicidade* de esferas públicas parciais que tem uma ligação entre si. Habermas (2003) utiliza uma tipologia de acordo com a *i*) densidade da comunicação – esfera pública episódica (bares, cafés, encontros na rua), da *ii*) complexidade organizacional – esfera pública da presença organizada (encontros de pais, público que frequenta teatro, concertos de Rock, reuniões de partidos ou congressos de igrejas), e do *iii*) alcance – esfera pública abstrata, produzida pela mídia (leitores, ouvintes e espectadores singulares e espalhados globalmente) (HABERMAS, 2003, p. 107).

Na *composição* da esfera pública, Habermas (2003) entende que o público dos sujeitos privados, além de suporte, também é constitutivo da “estrutura interna da esfera pública, na qual atores podem aparecer”. Nesse subconjunto, são distinguidos os diversos atores que, como organizadores, oradores e ouvintes, irão atuar entre a arena e a galeria, entre palco e plateia. Todavia, existem aqueles atores que “[...] surgem do público e participam na reprodução da esfera pública e atores que ocupam uma esfera pública já constituída, a fim de aproveitar-se dela”. (HABERMAS, 2003, p. 96). Para distinguir esses tipos de atores

[...] é necessário observar se eles são sensíveis às ameaças que envolvem os direitos de comunicação, e se estão dispostos a ir além da defesa dos próprios interesses, levantando barreiras contra formas camufladas ou escancaradas de exclusão e de repressão de minorias e de grupos marginalizados (HABERMAS, 2003, p.109).

Alguns atores podem ser distinguidos pelo modo de identificação – como partidos políticos, organizações econômicas, representantes de grupos profissionais, associações protetoras dos inquilinos, etc. Outros atores têm que produzir sua identidade (certos tipos de movimentos sociais). Um outro grupo de atores “é formado por repórteres que coletam informações, decidem sobre a escolha e a apresentação dos “programas”, controlando de certa forma o acesso dos temas, das contribuições e dos autores à esfera pública dominada pela mídia” (HABERMAS, 2003, p.109).

Segundo Lubenow (2010, p. 236), a esfera pública é uma “estrutura intermediária” que faz a mediação entre o Estado e o sistema político e os setores privados do mundo da vida”. Para exercer essa mediação, recorre a duas *funções* principais: 1) perceber e articular os problemas da sociedade e 2) exercer pressão no sistema político com a finalidade de influenciá-lo sobre as questões debatidas na construção da opinião pública.

A primeira *função* da esfera pública “[...] consiste em captar e tematizar os problemas da sociedade como um todo, [...]” e esses temas são extraídos “[...] a partir dos contextos comunicacionais das *pessoas virtualmente atingidas*” (HABERMAS, 2003, p. 97), ou seja, “A esfera pública retira seus impulsos da assimilação privada de problemas sociais que repercutem nas biografias particulares. ” (HABERMAS, 2003, p.98). Esses problemas são espelhados nas experiências biográficas individuais:

[...] causadas pelos custos externalizados (e pelas disfunções internas) dos sistemas de ação funcionalmente especializados – causadas também pelo aparelho do Estado, de cuja regulação dependem os sistemas de funções sociais, que são complexos e insuficientemente coordenados (HABERMAS, 2003, p.97).

Os canais de comunicação da esfera pública viabilizam a inclusão deste torvelinho de interações que acontecem nas esferas da vida privada. No entanto, é na prática comunicacional *seguida em comum* que as informações, argumentos e propostas são elaborados, como resultado de controvérsias que variam no “nível discursivo da formação de opinião e na “qualidade” do resultado” (HABERMAS, 2003, p. 94). Essas opiniões são decantadas de esferas públicas complexas e ramificadas e condensadas em uma opinião pública “[...] através do modo como surgem e através do amplo assentimento de que “gozam” (HABERMAS, 2003, p. 94). No ambiente da esfera pública, ocorre uma verdadeira disputa por influência – “A influência alimenta-se da fonte do entendimento, porém se apoia num adiantamento de confiança em possibilidades de convencimento ainda não testadas. ” (HABERMAS, 2003, p. 95). Nessa arena, certas pessoas, grupos ou instituições que têm prestígio ou influência política como: “funcionários comprovados, partidos estabelecidos ou grupos conhecidos” além de “membros de igrejas, literatos e artistas, cientistas, astros do esporte e do *showbusiness*, etc.”, podem exercer influência sobre outras pessoas através da persuasão ou da convicção. Contudo, essa influência tem que ter respaldo de “um público de leigos que possui os mesmos direitos” (HABERMAS, 2003, p. 96).

Uma outra *função* da esfera pública é exercer pressão sobre o sistema político através da influência das opiniões públicas. Habermas (2003) ressalta que as decisões emanadas dessa

tensão continuam como monopólio das instituições que tomam resoluções e que “[...] as estruturas comunicacionais da esfera pública *aliviam* o público da tarefa de tomar decisões; [...]” (HABERMAS, 2003, p.93). A sociedade civil, formada por movimentos, associações e organizações livres sem vínculo com o Estado e sem fins econômicos, conectam os componentes sociais do mundo da vida nas estruturas comunicacionais da esfera pública que:

[...] captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública política. O núcleo da sociedade civil forma uma espécie de associação que institucionaliza os discursos capazes de solucionar problemas, transformando-os em questões de interesse geral no quadro de esferas públicas (HABERMAS, 2003, p.99).

Essas questões, então, são direcionadas “ofensivamente” ao sistema político sob a forma de influência política, na tentativa de introduzi-las na esfera parlamentar e até na agenda formal do Estado. Contudo, é na atividade dos partidos e dos cidadãos enquanto eleitores que essa influência é operacionalizada, como percebido no seguinte trecho:

O sistema político, que deve continuar sensível a influências da opinião pública, conecta-se com a esfera pública e com a sociedade civil, através da atividade dos partidos políticos e através da atividade eleitoral dos cidadãos. Esse entrelaçamento é garantido através do direito dos partidos de contribuir na formação da vontade política do povo e através do direito de voto ativo e passivo dos sujeitos privados (complementado por outros direitos de participação) (HABERMAS, 2003, p.101).

Habermas (2003), modificando o modelo de Cobb, Ross e Ross (HABERMAS, 2003, p.113), oferece uma representação simplificada dos caminhos que introduzem novos temas na agenda política, os quais tem “[...] início na primeira iniciativa e culmina no tratamento formal dispensado nas sessões de uma assembleia autorizada a decidir” (HABERMAS, 2003, p.113), como: *i) inside access model* (modelo de acesso interno) – a iniciativa é dos dirigentes políticos ou detentores de poder: antes de ser discutido formalmente, o tema segue seu percurso no âmbito do sistema político, sem a influência perceptível da esfera pública política ou até com a exclusão dela; *ii) mobilization model* (modelo de mobilização) – a iniciativa também é do sistema político, porém seus agentes são obrigados a mobilizar a esfera pública, uma vez que necessitam do apoio de partes relevantes do público para atingir um tratamento formal ou para conseguir a implementação de um programa já votado e *iii) outside initiative model* (modelo de iniciativa externa) – a iniciativa pertence às forças que se encontram fora do sistema político, as quais impõem o tratamento formal, utilizando-se da esfera pública mobilizada, isto é, da pressão de uma opinião pública (HABERMAS, 2003, p.114). Entretanto, Habermas (2003)

esclarece que a simples inclusão dessas demandas na agenda formal do Parlamento ou do Estado não garante que as pretensões dos demandantes sejam atendidas.

Existem barreiras e estruturas de poder que podem deformar as estruturas comunicacionais da esfera pública. Essas barreiras podem ser listadas, não taxativamente, como: *i*) a autolimitação da sociedade civil, implicando que, apesar da sensibilidade em captar os problemas, os agrupamentos da sociedade civil geralmente não conseguem tirar da inércia o sistema político e nem mudar o sentido dos processos decisórios; *ii*) a tecnocracia pode enfraquecer a autonomia da esfera pública em função da insuficiência de “[...] um saber especializado suficiente para regular as questões discutidas publicamente, nem traduções adequadas” (HABERMAS, 2003, p.106); a *iii*) assimetria de poder de influência de certos atores coletivos, como os “partidos estabelecidos, amplamente estatizados e as grandes organizações de interesses dotadas de poder social [...]” (HABERMAS, 2003, p.108) que, dispondo de organização e recursos, exercem um papel profissional na esfera pública, aumentando suas chances de influenciar conteúdos e tomadas de posição e podendo gerar exclusões no interior da esfera pública; e, por fim, o baixo nível de regulamentação do *iv*) poder da mídia, que utilizando estratégias de elaboração da informação, ancoradas nos meios de comunicação de massa, promovem “A personalização das questões objetivas, a mistura entre informação e entretenimento, a elaboração episódica e a fragmentação de contextos formam uma síndrome que promove a despolitização da comunicação pública” (HABERMAS, 2003, p. 110).

Contrapondo essas barreiras, Habermas (2003) esclarece que a iniciativa de levantar os problemas sociais relevantes da sociedade “Não é o aparelho do Estado, nem as grandes organizações ou sistemas funcionais da sociedade [...]” (HABERMAS, 2003, p.115), e que a autolimitação da sociedade civil não implica perda de autonomia, ou seja, esses problemas:

Quem os lança são intelectuais, pessoas envolvidas, profissionais radicais, “advogados” autoproclamados, etc. Partindo dessa periferia, os temas dão entrada em revistas e associações interessadas, clubes, academias, grupos profissionais, universidades, etc., onde encontram tribunas, iniciativas de cidadãos e outros tipos de plataformas; em vários casos transformam-se em núcleos de cristalização de movimentos sociais e de novas subculturas (HABERMAS, 2003, p.115).

Esses movimentos chamam a atenção dos meios de comunicação de massa através de encenações e dramatizações das questões, podendo gerar, na periferia, uma consciência de crise que, sendo propagada pelos atores da sociedade civil na esfera pública, força a inserção desses temas no núcleo do sistema político, além disso, “[...] o fato da comunicação pública ser baseada

em uma linguagem compreensível a todos não significa necessariamente um obscurecimento das questões essenciais ou das razões que levam a uma decisão.” (HABERMAS, 2003, p. 106). Habermas entende que o problema de exclusão pode ocorrer no interior de uma esfera pública, porém, “[...] esferas públicas parciais constituem-se com o auxílio de mecanismos de exclusão; como, porém, esferas públicas não podem cristalizar-se na forma de organizações ou sistemas, não existe nenhuma regra de exclusão sem cláusula de suspensão. ” (HABERMAS, 2003, p.107). Sobre o poder da mídia, Habermas entende que ainda não há clareza sobre o modo como os meios de comunicação de massa impactam as estruturas de comunicação da esfera pública política, no entanto, considera que a auto-regulamentação profissional dos jornalistas e a imprensa livre podem significar uma neutralização do poder da mídia. Entretanto, Habermas (2003) acredita que “[...] os processos públicos de comunicação são tão mais isentos de distorções quanto mais estiverem entregues a uma sociedade civil oriunda do mundo da vida. ” (HABERMAS, 2003, p. 108). Habermas considera ainda que o controle da opinião pública sobre o debate entre especialistas e contra especialistas, que transparece na simplicidade da ideia da regulação do poder da mídia, proporciona um bom exemplo para a definição do conceito de política deliberativa:

[...] os meios de massa devem situar-se como mandatários de um público esclarecido, capaz de aprender e criticar; devem preservar sua independência frente a atores políticos e sociais, imitando nisso a justiça; devem aceitar imparcialmente as preocupações e sugestões do público, obrigando o processo político a se legitimar à luz desses temas (HABERMAS, 2003, p.112).

2.2 A DEMOCRACIA DELIBERATIVA

A origem do conceito de democracia tem sido objeto de estudo de uma ampla gama de pensadores e pesquisadores. Robert Dahl (2001) entende que “Como o fogo, a pintura e a escrita, a democracia parece ter sido inventada mais de uma vez, em mais de um local” (DAHL, 2001, p.19). No entanto, foram os gregos que cunharam o termo *demokratia*: *demos*, o povo, e *kratos*, governar. Hannah Arendt (2014) descreve a *ágora* como um espaço de liberdade diferente, onde os homens em estado de igualdade, certamente não todos os homens e sim os cidadãos gregos mais abastados, decidiam as questões mais relevantes da vida coletiva por meio de deliberações. Na Roma antiga, o sistema era chamado de república, *res* (coisa ou negócio) e *publicus* (público), que pode ser interpretado como “a coisa pública” ou “os negócios do povo”, e era exercido pelos cidadãos romanos que se reuniam em assembleias no espaço citadino denominado *Forum Romanum*, que representava o centro do sistema de governo. Contudo, com

a expansão territorial e populacional da república romana, um número cada vez maior de cidadãos não tinha a oportunidade de participar das assembleias, que eram realizadas unicamente naquele espaço (DAHL, 2001).

Sem nos deter nas possíveis causas da queda da república romana e da ascensão do império romano, fica patente a inviabilidade desse sistema de governo quando entra em cena o crescimento demográfico, ao que DAHL (2001) denomina como o “Dilema básico da democracia”, entre a participação do cidadão versus a eficácia do sistema ou entre a democracia representativa e a democracia participativa, em que:

Quanto menor a unidade democrática, maior seu potencial para a participação do cidadão e menor a necessidade que os cidadãos deleguem as decisões do governo a representantes. Quanto maior a unidade, maior sua capacidade para tratar de problemas importantes para seus cidadãos e maior a necessidade dos cidadãos delegarem as decisões a representantes (DAHL, 2001, p.125).

Segundo Kelsen (2000), a união dos princípios de liberdade e de igualdade é a característica da democracia. Dahl (2001) descreve seu princípio da igualdade intrínseca como um julgamento moral, no qual “[...] devemos tratar todas as pessoas como se possuíssem igual direito à vida, à liberdade, à felicidade e a outros bens e interesses fundamentais. ” (DAHL, 2001, p.78). Na perspectiva desses princípios, Dahl (2001) descreve cinco critérios para uma sociedade democrática: *i*) participação efetiva – oportunidades iguais e efetivas para todos conhecerem suas opiniões; *ii*) igualdade de voto; *iii*) entendimento esclarecido – igualdade de oportunidades de aprender sobre as políticas alternativas; *iv*) controle do programa de planejamento: oportunidade para decidir sobre questões do planejamento; *v*) inclusão dos adultos. Para Dahl (2001), a violação de qualquer um desses critérios determina que os membros desta sociedade não possuem igualdade política, porém adverte que “nenhum estado jamais possuiu um governo que estivesse plenamente de acordo com os critérios democráticos” (DAHL, 2001, p. 53). Segundo Cançado et al (2013, p.152), “A esfera pública necessita de todos esses critérios para que se torne efetiva e a falta de alguns deles pode comprometer seu funcionamento”.

Segundo Dahl (2001), a democracia é a melhor maneira de governar um Estado em comparação com qualquer outra opção não democrática, e apresenta as seguintes vantagens: *i*) igualdade política; *ii*) direitos essenciais; *iii*) liberdade geral; *iv*) autodeterminação; *v*) autonomia moral; *vi*) desenvolvimento humano; *vii*) proteção aos interesses pessoais essenciais; *viii*); busca pela paz e *ix*) prosperidade; *x*) evita a tirania.

Para Bobbio (2011, p. 30), a democracia é vista na perspectiva de uma “contraposição a todas as formas de governo autocrático” e “é caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar decisões coletivas e com quais procedimentos”. Em prefácio à obra *A democracia* (KELSEN, 2000), Giacomo Gavazzi define a essência da democracia como:

[...] uma das técnicas possíveis de produção das normas de ordenação. [...] é o sistema de produção de normas da ordenação que confia tal tarefa a um corpo (parlamento) eletivo, com base mais ampla possível (sufrágio universal) e com método eleitoral proporcional (mesmo sem pretensões de representação), e que funciona, via de regra, segundo o princípio da maioria simples (KELSEN, 2000, p.13).

Segundo Avritzer (2000), nas diversas teorias democráticas que estudaram a formação política da vontade dos cidadãos até a primeira metade do século XX, havia o consenso de que a política deliberativa estava centrada no momento em que ocorre o processo de tomada de decisão, e não havia preocupações sobre como os indivíduos discutem e argumentam suas preferências. Para este autor, a teoria democrática desse período tem três elementos decisionísticos e antiargumentativos: *i*) as diferenças culturais não podem ser resolvidas por meio da argumentação; *ii*) defesa de uma inter-relação estreita entre administração não participativa e preservação da complexidade, – na qual a redução das demandas e a capacidade da burocracia de segui-las racionalmente é que determina a eficiência e *iii*) o processo eleitoral que consiste na aferição de preferências individuais pré-formadas (AVRITZER, 2000, p.31).

Segundo Avritzer (2000, p.36), “Jürgen Habermas é um autor cuja obra, [...], sempre esteve vinculada a uma tentativa de reintroduzir uma forma de debate argumentativo na análise do político”. Dentro de uma perspectiva normativa-procedimental da democracia, é possível introduzir o conceito de democracia deliberativa.

Segundo o dicionário MICHAELLIS (2012), o termo *deliberar* significa “Decidir ou resolver (algo) após discussão e exame”. Habermas vem corroborar este conceito de deliberação em sua elaboração da concepção procedimental ou discursiva de democracia deliberativa. Lubenow (2010, p. 232) entende que “[...] embora também tenha um caráter empírico-explicativo, a ênfase da concepção habermasiana de democracia procedimental assenta no caráter crítico-normativo. ”

Habermas (1995) utiliza elementos dos modelos normativos de democracia liberal e republicano para definir seu modelo alternativo – o modelo procedimental de política deliberativa ou discursiva, que é amplamente apoiado em condições de comunicação que,

orientadas para o entendimento, geram resultados racionais no processo político, como colocado neste trecho:

A teoria do discurso toma elementos de ambas as partes e os integra no conceito de um procedimento ideal de deliberação e de tomada de decisões. Esse procedimento democrático estabelece uma conexão interna entre considerações pragmáticas, compromissos, discursos de autocompreensão e discursos relativos à justiça, e fundamenta a suposição de que sob tais condições obtêm-se resultados racionais e equitativos. Conforme essa concepção a razão prática se afastaria dos direitos universais do homem (liberalismo) ou da eticidade concreta de uma determinada comunidade (comunitarismo) para se situar naquelas normas de discurso e de formas de argumentação que retiram seu conteúdo normativo do fundamento de validade da ação orientada para o entendimento, e, em última instância, portanto, da própria estrutura da comunicação linguística (HABERMAS, 1995, p. 46).

Para Habermas (1995), o processo político de formação da opinião e da vontade comum tem lugar central e é amparado por um conceito ideal de deliberação e de tomada de decisões fundadas em normas de discurso e formas de argumentação totalmente vinculadas a uma estrutura de comunicação linguística, e tem como fundamentação normativa o conceito de validade da ação orientada para o entendimento. Esses processos de entendimento se realizam na forma institucionalizada das deliberações, através de uma *intersubjetividade de ordem superior* (HABERMAS, 1995, p.48). A realização dessa política deliberativa depende da institucionalização dos pressupostos comunicativos do processo democrático, que são garantidos pelos princípios de Estado de Direito e pelos direitos fundamentais (HABERMAS, 1995).

Esse arcabouço está fundado em uma racionalidade comunicativa e é operacionalizado por uma teoria do agir comunicativo, que pressupõe que os agentes sociais são motivados racionalmente entre si para aderirem a uma determinada ação – “e isso em virtude do efeito ilocucionário de comprometimento que a oferta de ato de fala suscita” (HABERMAS, 2003b, p.79), e que pode ser entendida como:

[...] um processo circular no qual o ator é as duas coisas ao mesmo tempo: ele é o *iniciador*, que domina as situações por meio de ações imputáveis, bem como é o *produto* das tradições nas quais se encontra, dos grupos solidários aos quais pertence e dos processos de socialização nos quais se cria (Grifos do autor) (HABERMAS, 2003b, p. 166).

Na perspectiva desse agir orientado para o entendimento mútuo, Habermas (2003b, p.165-168) descreve seus principais pontos de vista, a seguir descritos.

- (a) “Orientação para o entendimento mútuo”, onde os “[...] atores tratam de harmonizar internamente seus planos de ação e de só perseguir suas respectivas metas sob a condição de um *acordo* existente ou a se negociar sobre a situação e as

consequências esperadas”; (b) “O entendimento mútuo enquanto mecanismo da coordenação das ações”, de modo que “Os processos de entendimento mútuo visam um acordo que depende do assentimento racionalmente motivado ao conteúdo de um proferimento”; (c) “Situação de ação e situação de fala”, nas quais uma “situação representa um segmento do mundo da vida recortado em vista de um tema” e, então, os “*planos de ação* individuais acentuam o tema e determinam a *carência de entendimento mútuo atual*”, que é suprida pelo trabalho de interpretação. Os participantes representam “alternadamente os *papéis comunicacionais* de falantes, destinatários e pessoas presentes.”, nos quais esse “sistema de *perspectivas dos falantes* está entrelaçado com um sistema de *perspectivas do mundo*”; (d) “O pano-de-fundo do mundo da vida” é o suporte do mundo da vida, que forma o contexto e fornece recursos para os processos de entendimento mútuo. “O mundo da vida comum em cada caso oferece uma provisão de obviedades culturais donde os participantes da comunicação tiram seus esforços de interpretação [...]”; (e) “O processo de entendimento mútuo entre o mundo e o mundo da vida”, onde os agentes comunicativos precisam se entender “*acerca de algo no mundo*” como sendo a “totalidade dos estados de coisas existentes” e o mundo-da-vida. “Assim, um acordo na prática comunicativa da vida cotidiana pode se apoiar ao mesmo tempo em um saber proposicional compartilhado intersubjetivamente, numa concordância normativa e numa confiança recíproca.”; (f) “Referências ao mundo e pretensões de validade”, nas quais o participante, exercendo o papel de falante, tem as seguintes pretensões no seu ato de fala: *i*) “que o enunciado formulado é verdadeiro”; *ii*) “que o ato de fala é correto relativamente a um contexto normativo existente” e *iii*) “que a intenção manifesta do falante é visada do modo como é proferida”. De forma que “Quem rejeita um ato de fala contesta a validade do proferimento sob pelo menos um desses três aspectos da *verdade*, da *correção* e da *sinceridade*”; (g) “Perspectivas do mundo”, onde instrumentalizado com os pontos de vista acima elencados, o “locutor competente” tem a

[...] possibilidade de escolher entre os *modos cognitivo, interativo e expressivo* do uso da linguística e entre as classes correspondentes de *atos de fala constataativos, regulativos e representativos* para se concentrar seja em questões de verdade, seja em questões de justiça, seja em questões de gosto ou, antes, da expressão pessoal, considerando-as sob o aspecto de uma pretensão de validade universal [...] (HABERMAS, 2003b, p.168, grifos dos autores).

Habermas (2003b), apoiando-se em Alexy, define as regras de um discurso ideal: “ (1) é lícito a todo sujeito capaz de falar e agir participar de discursos; (2) é lícito a qualquer um problematizar ou introduzir qualquer asserção no discurso e manifestar suas atitudes, desejos e necessidades; (3) não é lícito impedir falante algum, por uma coerção exercida dentro ou fora do discurso, de valer-se de seus direitos estabelecidos em 1 e 2” (HABERMAS, 2003, p. 112). Da derivação dessas regras, Habermas (2003b) entende que “[...] uma norma controversa só pode encontrar assentimento entre os participantes de um Discurso prático, se ‘U’ é aceito”, sendo ”U” o princípio da universalização, que diz que,

Toda norma válida tem que preencher a condição de que as consequências e efeitos colaterais que previsivelmente resultem de sua observância *universal*, para a satisfação dos interesses de *todo* indivíduo possam ser aceitos sem coação por *todos* os concernidos (HABERMAS, 2003b, p.147).

Habermas (2003b), sabedor da idealização dessas regras, defende a utilização prática de “dispositivos institucionais” a fim de “compensar” os eventuais desequilíbrios existentes na ação comunicativa. Contudo, o autor acrescenta que:

[...] os participantes de uma argumentação não podem se esquivar à pressuposição de que a estrutura de sua comunicação, em razão de características a se descreverem formalmente, exclui toda coerção atuando do exterior sobre o processo de entendimento mútuo ou procedendo dele próprio, com exceção da coerção do argumento melhor, e que ela assim neutraliza todos os motivos, com exceção do motivo da busca cooperativa da verdade (HABERMAS, 2003b, p. 111-112).

Para James Bohman (2009), a “deliberação pública é um diálogo com um objetivo particular”. Entende ainda que a atividade deliberativa que acontece na esfera pública é dialógica e não meramente discursiva. Segundo esse autor, existem semelhanças entre o discurso e o diálogo: a *i*) a justificação, que no diálogo é necessária que seja convincente para os outros, nos discursos, por serem mais exigentes, tem seus critérios mais específicos, ou seja, eles são estruturados para determinadas demandas, enquanto que o diálogo é a mera troca de razões que está aberta a todos que desejam intentar o resultado de uma deliberação.

Para Dewey, a sociedade democrática só acontece quando a “[...] relação de um homem com outro é mútua e existem condições adequadas para a reconstrução de hábitos e instituições sociais por meio de amplos estímulos originados da distribuição equitativa de interesses. ” (DEWEY, 2010, p.73). Segundo Gutmann e Thompson (2009), a democracia (incluindo a democracia deliberativa) significa procedimentos justos e não soluções corretas. Já Bohman (2009) argumenta que um problema grave para a igualdade deliberativa é quando os participantes “entram na deliberação com recursos, capacidades e posições sociais desiguais”.

Afirma ainda que “[...] essas diferenças podem afetar os resultados de forma não democrática, mesmo com garantias formais de aplicação da fórmula de “uma pessoa, um voto””. Seyla Benhabib (2009) argumenta que a democracia é “um modelo para organizar o exercício coletivo e público do poder” baseado no “princípio de que as decisões que afetam o bem-estar de uma coletividade podem ser percebidas como o resultado de um procedimento livre e reflexivo de deliberação entre indivíduos considerados moral e politicamente iguais” (BENHABIB, 2009, p. 110).

Segundo Joshua Cohen (2009), existem três aspectos no procedimento deliberativo ideal: *i*) a necessidade de decidir sobre uma agenda; *ii*) as soluções alternativas para os problemas dessa agenda devem ser propostas e sustentadas com razões e *iii*) conclusão, apresentando uma alternativa. Na visão desse autor, uma democracia deliberativa possui as seguintes características principais: *i*) a democracia deliberativa é uma associação independente e em processo, da qual seus membros esperam a continuidade em um futuro indefinido; *ii*) os membros compartilham um compromisso de coordenar suas atividades dentro de instituições que tornam a deliberação possível e de acordo com normas às quais eles chegaram através da deliberação; *iii*) a democracia deliberativa é uma associação pluralista, ou seja, seus membros possuem preferências, convicções e ideais diversos concernentes à conduta de suas próprias vidas e não pensam que algum conjunto particular de preferências, convicções e ideais seja dominante; *iv*) os membros veem os procedimentos deliberativos como fonte de legitimidade, logo, existe uma preferência a instituições nas quais as conexões entre deliberação e seus resultados sejam claras; *v*) Os membros se veem como portadores de capacidades deliberativas, isto é, as capacidades requeridas para entrarem em uma troca pública de razões e para agir sobre resultados de tal troca (COHEN, 2009, p. 91).

Habermas (2003b, p.29), ao desenvolver seu conceito de democracia deliberativa, entende que Joshua Cohen (1989) caracterizou um procedimento ideal de democracia deliberativa através dos seguintes postulados: “a) as deliberações realizam-se de forma argumentativa [...]; b) as deliberações são inclusivas e públicas, [...]; c) as deliberações são livres de coerções externas [...]; d) as deliberações também são livres de coerções internas que poderiam colocar em risco a situação de igualdade dos participantes, [...]; e) as deliberações em geral visam a um acordo motivado racionalmente e podem, em princípio, ser desenvolvidas sem restrições ou retomadas a qualquer momento. Todavia, as deliberações políticas têm que ser concluídas, levando em conta uma decisão da maioria, [...]; (f) as deliberações políticas abrangem todas as matérias possíveis de regulação, tendo em vista o interesse simétrico de

todos, [...]; (g) as deliberações políticas incluem também interpretações de necessidades e a transformação de preferências e enfoques pré-políticos. E a força consensual dos argumentos não se apoia somente num acordo sobre valores, formado previamente em tradições e formas de vida comuns”. Para Habermas (2003b), esse modelo é incompleto, uma vez que “[...] não há enunciados sobre a relação existente entre as deliberações, que são reguladas através de *processos democráticos*, e os processos de formação informal da opinião na esfera pública. ” (HABERMAS, 2003b, p.32, grifos do autor). Entende ainda que esses processos estão mais voltados a dar “[...] justificação da escolha dos problemas e na decisão entre propostas de solução concorrentes” (HABERMAS, 2003b, p.32).

Seyla Benhabib (2009) define, em seu modelo deliberativo de democracia, baseado na ética do discurso, as características de um procedimento deliberativo, como: *i*) a participação nessa deliberação é governada pelas normas de igualdade e simetria; todos têm as mesmas chances de iniciar atos de fala, de questionar os tópicos designados, de interrogar e de instaurar um debate; *ii*) todos têm o direito de questionar os tópicos designados para a conversação; e *iii*) todos possuem o direito de produzir argumentos reflexivos sobre as regras do procedimento discursivo e sobre o modo como são aplicadas ou empregadas (BENHABIB, 2009, p.113).

James Bohman (2009) apresenta uma série de mecanismos dialógicos, que são utilizados no processo de deliberação pública. Esses mecanismos têm um “fio comum”, qual seja, todos os envolvidos pretendem um “entendimento deliberativo rápido” (BOHMAN, 2009, p.71), como segue: *i*) os interlocutores trabalham para tornar *explícito* o que está latente em seus entendimentos comuns, intuições compartilhadas e atividades em processo, é apropriado quando existe um alto grau de consenso; *ii*) trocas recíprocas em torno de diferenças presentes em experiências históricas biográficas e coletivas; *iii*) troca de razões entre uma norma geral e sua especificação concreta; a *iv*) articulação. Nessa última, é utilizada uma dialética entre um ideal e várias propostas alternativas para torná-lo mais rico e compreensível e *v*) aqueles que utilizam capacidades de assumir papéis de uma comunicação – capacidades de pensar sob o ponto de vista de qualquer participante. Esse último mecanismo nos leva a examinar o papel dos especialistas nos processos de deliberação, como neste trecho:

Especialistas não podem assumir que seus conhecimentos especiais terão efeitos práticos, ao menos que possam considerar a perspectiva dos leigos; similarmente, as pessoas leigas podem considerar a perspectiva dos especialistas, tornando-se cidadãos bem informados (BOHMAN, 2009, p.62).

Uma outra possibilidade, também passível de ser engendrada na articulação, enquanto mecanismo de deliberação, são as perspectivas temporais. Quando exitosas, ampliam os “horizontes estreitos do discurso” e propiciam novas formas de expressão e maneiras de ver os resultados das atividades sociais.

A deliberação pode produzir decisões ruins quando ela não considera tais perspectivas temporais: ela pode ser míope em não considerar o futuro, como é geralmente o caso de culturas comercialistas; ou ela pode descartar o presente para o bem de algum futuro indefinido, como é o caso dos regimes stalinistas (BOHMAN, 2009, p. 76).

Um outro potencial dessas perspectivas temporais transparece no lapso temporal visualizado na criação de uma audiência não simultânea de leitores e críticos, que recepciona a comunicação da deliberação através da mídia, por exemplo, jornais e revistas. Isso nos leva, segundo Bohman (2009), a uma condição final para tornar o processo deliberativo totalmente democrático: a publicidade. Para controlar democraticamente instituições complexas, “[...] a deliberação requer uma forma de publicidade espacial e temporalmente estendida”. (BOHMAN, 2009, p. 53), que deve estar presente nos resultados e no processo de deliberação. Para o autor, a publicidade opera em três níveis: *i*) na criação de um espaço social para a deliberação; *ii*) orienta o processo de deliberação e as razões ali produzidas e *iii*) possibilita um padrão para julgar os acordos. Benhabib (2009) corrobora essa visão quando argumenta que a deliberação é um procedimento que se desenvolve para que os indivíduos sejam informados.

Amy Gutmann e Dennis Thompson (2009) entendem que a democracia deliberativa não é puramente formal e nem puramente procedimental, acreditam que os princípios substantivos são parte integrante do processo deliberativo. Nesse sentido, a “[...] reciprocidade assegura que os cidadãos devem uns aos outros justificativas para as leis e as políticas que os vinculam mutuamente e que eles coletivamente elaboraram” (GUTMANN e THOMPSON, 2009, p. 180). Interessante observar que o “processo de articular boas razões em público força o indivíduo a pensar sobre o que poderia contar como uma boa razão para todos os outros envolvidos” (BENHABIB, 2009, p. 116).

Benhabib (2009) argumenta ainda que existem três bens públicos: *i*) a legitimidade, *ii*) o bem-estar econômico e *iii*) um sentido viável de identidade coletiva. Entende, também, que esses bens se relacionam em um alto grau de complexidade. Portanto, um bem a ser buscado pelas sociedades democráticas atuais é a legitimidade, logo, passar por “[...] uma esfera pública de deliberação sobre problemas de interesse mútuo é essencial para a legitimidade das instituições democráticas” (BENHABIB, 2009, p. 110).

Bohman (2009, p. 77) considera que o diálogo público “não pode proceder sem que os participantes dirijam com sucesso perspectivas e papéis mutantes” e que a tolerância, em um diálogo democrático, é visualizada quando “[...] minhas razões são convincentes somente se são endereçadas aos outros e por eles respondidas”. O autor também considera que esses mecanismos dependem da simetria e demais condições de igualdade na esfera pública e que possíveis violações podem levar a um estado de “paralisia” da deliberação dialógica.

Nessa linha de pensamento, Sergio Costa (1997) ressalta o caráter ambíguo da esfera pública, como neste trecho:

A esfera pública parece mesmo apresentar uma ambiguidade que lhe é constitutiva: sua construção, ao mesmo tempo que amplia os espaços para negociação política conspícua e para o entendimento social efetivamente comunicativo, faz crescer os riscos de transformação do processo de legitimação democrática em mera questão de manipulação eficiente da política simbólica (COSTA, 1997, p. 192).

Segundo Costa (1997), a esfera pública tinha o traço do subdesenvolvimento no Brasil, que sempre conviveu com uma “hipertrofia” da esfera privada que dominou o aspecto público. Com o processo de (re) democratização do país, acontece uma (re) construção do espaço público. Ele menciona duas órbitas de definições complementares: 1) garantias institucionais e legais à manifestação, expressão e organização políticas; 2) emergência de novos atores – redefinição do espaço público e do espaço privado – ampliando as fronteiras da política. Para Avritzer (2014), apesar da prevalência da institucionalização das formas representativas desde sua promulgação, a constituição brasileira de 1988 foi arquitetada como um sistema híbrido entre representação e participação. Para Tenório (2012, p.114), a democracia representativa e a democracia deliberativa possuem duas formas de combinação: a coexistência “[...] das diversas formas de procedimentalismo, organização administrativa e variação de desenho institucional” e a complementariedade, que tem como pressuposto o reconhecimento por parte do governo que o modelo de democracia representativa pode ser fortalecido pela participação social, pelos processos de deliberação pública e por formas públicas de monitoramento dos governos.

Segundo Tenório (1990), o termo participar⁵ “é fazer política, e essa depende das relações de poder percebidas”. Que participar é uma prática social na qual os interlocutores detêm conhecimentos que, apesar de diferentes, devem ser integrados. Que participar é repensar o seu saber em confronto com outros saberes. Participar é fazer “com” e não “para”. Para esse

⁵ Segundo o dicionário MICHAELLIS (2012), o termo participar significa “vtd 1 Comunicar, fazer saber, informar. vti 2 Ter ou tomar parte em. vti 3 Associar-se pelo pensamento ou pelo sentimento; solidarizar-se. vti 4 Ter natureza ou qualidades de. vti 5 Comunicar-se com.

autor, “A participação deve ser uma conquista social visando uma sociedade mais democrática” e “O conhecimento deve ser instrumento de poder coletivo e não recurso autárquico de decisão” (TENÓRIO, 1990). Para Avritzer (2000, p. 44), “Apesar de participação e deliberação não serem sinônimos, parece interessante o fato de todos os arranjos deliberativos se constituírem em formas ampliadas de participação”. Segundo Leonardo Avritzer (2000), são três as características desses arranjos:

- (a) o Estado cede espaço decisórios “em favor de uma forma ampliada e pública de participação”;
- (b) os arranjos institucionais deliberativos são locais nos quais a informação relevante para uma deliberação de governo ou é tornada pública, (...), ou é socializada, ...;
- (c) possibilidade de testar múltiplas experiências. (...) os chamados arranjos deliberativos trabalham com a ideia de que a inovação institucional depende da capacidade de experimentar e partilhar resultados. De acordo com essa concepção, a racionalidade ou a eficiência é gerada de forma descentralizada e, a posteriori, por múltiplos experimentos. Nesse sentido, o elemento central dos arranjos deliberativos passa a ser a diversidade e não a unidade (AVRITZER, 2000, p-43-44).

Tenório e Rozenberg (1997) corroboram a importância da participação, e acrescentam que ela deve obedecer aos seguintes pressupostos: *i*) consciência sobre os atos; *ii*) forma de assegurá-la e *iii*) voluntariedade. Fernando Tenório (2007) descreve as diversas possibilidades de participação previstas na Constituição Federal, além de propostas de arranjos institucionais que, segundo este autor, estimulam o desenvolvimento através da interação entre a sociedade e o Estado. No contexto da instituição universidade pública federal, objeto deste estudo, é possível extrair os seguintes mandamentos constitucionais relacionados:

Artigo 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Artigo 206 - O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

Artigo 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão: § 1º É facultado às universidades admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 11, de 1996) e § 2º O disposto neste artigo aplica-se às instituições de pesquisa científica e tecnológica (Incluído pela Emenda Constitucional nº 11, de 1996).

Segundo Wanderley (2003, p. 60), “Em todos os países, as estruturas organizacionais da universidade e as relações de poder interno tendem a reproduzir as estruturas e relações da sociedade global”. Segundo esse autor, sobre as universidades brasileiras, as “[...]críticas

centrais, neste ponto, sempre foram as de seu caráter hierarquizado, rígido, e de ser um mero conglomerado de escolas superiores. ” (WANDERLEY, 2003, p. 60). Para Habermas (2003, p.94), as “[...] estruturas de uma esfera pública encampada pelo poder excluem discussões fecundas e esclarecedoras. ”, o que representa limitações para a eficácia da esfera pública. Contudo, segundo Pinto (2006), ao se observar as formas de acesso da sociedade nos espaços de encontro com o Estado é possível avaliar se, e como, são construídas as esferas públicas.

Dentro do contexto das expectativas de mudanças que a sociedade espera, é necessário o entendimento do que seria o conceito da universidade pública, que, através de seus órgãos deliberativos superiores, pode representar um médium entre a esfera pública, formada pela comunidade acadêmica e o Estado, como neste trecho:

[...]. Conforme o modelo discursivo, cabe, portanto, à esfera pública, no contexto democrático, um papel enfático: atuar como instância intermediadora entre os impulsos comunicativos gerados no mundo da vida e os colegiados competentes que articulam, institucionalmente, o processo de formação da vontade política (parlamento, conselhos etc.) (COSTA, 1995, p. 59).

Habermas (1993) observa em sua conferência *A Ideia da Universidade: Processos de Aprendizagem* que a universidade é como um arranjo institucional coeso e de alta complexidade e diferenciação interno. Essa harmonia seria suportada com “(...) as formas comunicativas de argumentação científica que afinal permitem dar coesão e unidade aos processos de aprendizagem universitária nas suas diversas funções”, onde os pesquisadores e investigadores estão, inevitavelmente, inseridos em uma comunidade comunicativa e pública (HABERMAS, 1993, p. 129).

Cançado et al (2012), em aproximação do conceito de Gestão Social com a Governança participativa e deliberativa, e que, por sua vez, aproxima-se da democracia deliberativa, preconizada por Habermas, trilham a definição de cidadania deliberativa, em que a “legitimidade das decisões políticas deve ter origem em processos de discussão, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum. ” (CANÇADO et al, 2012, p. 67). Esse processo e princípios foram recepcionados pelos critérios de avaliação da participação cidadã em Tenório et al. (2008), onde foram definidos também as categorias e indicadores pelos quais sugerem uma forma de avaliação de processos deliberativos. Segundo Tenório (2012), esses critérios contribuem como um “[...] modelo na condução de uma pesquisa que envolva avaliação de políticas públicas ou ações de esfera pública” (TENÓRIO, 2012, p.41), guardando-se as limitações, dependentes da situação pesquisada.

2.3 GOVERNANÇA PÚBLICA NO CONTEXTO BRASILEIRO

Inspirado na *New Public Management* (NPM), um modelo organizacional que teve início na década de 1980 na Grã-Bretanha e Estados Unidos, foi produzido em 1995 o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) pelo extinto Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). Matias-Pereira (2010) afirma que a NPM está totalmente ligada à melhoria do desempenho – fazer os governos mais conscientes em relação a custos eficientes, eficazes, compreensivos, voltados à satisfação do cliente, flexíveis e transparentes, sendo, portanto, a adaptação e a transferência de conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado para o público.

Em seu diagnóstico da situação brasileira, o PDRAE ressaltava que o governo brasileiro não carecia de governabilidade no âmbito dos três poderes, mas de governança, uma vez que sua capacidade de implementar políticas públicas estava limitada pela rigidez e ineficiência da máquina administrativa (COSTA, 2008). O PDRAE propõe "uma mudança na estratégia de gerência do Estado, mas essa nova estratégia deve ser posta em prática em uma estrutura administrativa reformada", partindo do pressuposto de que existem quatro setores dentro do Estado: *i)* o núcleo estratégico; *ii)* as atividades exclusivas do Estado; *iii)* os serviços não exclusivos ou competitivos e *iv)* a produção de bens e serviços para o mercado (BRESSER-PEREIRA e SPINK, 2006, p.33, 258). Uma importante alteração visada pela reforma era flexibilizar a administração burocrática em sua forma mais intensa que é o de controle, "que deixa de se basear nos processos para se concentrar nos resultados" (MARE, BRASIL, 1995).

Os artigos 70 e 71 da Constituição Federal definem que o Congresso Nacional é responsável pela fiscalização da União e das entidades da administração direta e indireta, mediante o controle externo, e tem o Tribunal de Contas da União (TCU) como auxiliar nesse processo. Segundo Matias-Pereira (2010), o conjunto dos artigos 70, 71 e 74 definem o controle institucional no Brasil. Ainda, segundo esse autor, o controle social, que é realizado por [...] “meio da participação dos cidadãos e da sociedade organizada na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública” (MATIAS-PEREIRA, 2010, p.194), apresenta-se como um complemento indispensável do controle institucional na consolidação da cidadania e da democracia. Esse fortalecimento da democracia e da cidadania tem relação direta com a assimetria de informações e poderes entre o Estado e a sociedade, como neste trecho:

A governança pública também pode ser entendida como o sistema que determina o equilíbrio de poder entre todos os envolvidos numa organização – governantes, gestores, servidores, cidadãos – com vista a permitir que o bem comum prevaleça sobre os interesses de pessoas ou grupos. A organização, ao se desenvolver e atingir um melhor desempenho, alcança seus objetivos, que resultam em satisfação para todos os atores envolvidos. Esse elenco de requisitos para fomentar a boa governança é que permite que uma organização se torne confiável para os cidadãos, e dessa forma se legitimando junto à sociedade” (MATIAS-PEREIRA, 2010, p.113).

No final de 2017, com a edição do Decreto nº 9.203, foi criada a política de governança da administração pública federal. Esse diploma legal definiu governança como: “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”, também elencou os seguintes princípios: *i)* capacidade de resposta; *ii)* integridade; *iii)* confiabilidade; *iv)* melhoria regulatória; *v)* prestação de contas e responsabilidade e *vi)* transparência. Neste mesmo documento, foram definidos os mecanismos de exercício da governança pelos Órgãos públicos federais, quais sejam: liderança, controle e estratégia, este último composto de: “definição de diretrizes, objetivos, planos e ações”, adicionalmente, estabeleceu os critérios de priorização e alinhamento entre a administração pública e a sociedade.

Segundo Tenório (2007), ao avaliar o desenvolvimento local, entende que, apesar de gerar alguns problemas de legitimidade, a “aproximação da governança com a democracia” também coloca ênfase na “necessidade de gerenciar o setor público de modo transparente, participativo, criativo e responsável. ” (TENÓRIO, 2007, p.19). Assim como os princípios da governança corporativa, quando aplicados, alcançam objetivos tangíveis, os princípios da governança pública, por semelhança, também o fazem através de: *Accountability* (prestação de contas), *disclosure* (transparência) equidade de tratamento aos *stakeholders* (cidadãos) e integridade (que inclui tanto a ética como confiabilidade do controle) e "geram aproximação com a comunidade e maior participação do cidadão como parceiro e agente fiscalizador" (SLOMSKI, 2005, p.130-131).

O TCU (2015) criou um modelo de avaliação da governança em políticas públicas, composto por oito componentes: *i)* institucionalização, *ii)* planos e objetivos, *iii)* participação, *iv)* capacidade organizacional e recursos, *v)* coordenação e coerência, *vi)* monitoramento e avaliação, *vii)* gestão de riscos e controle interno e *viii)* *accountability*. Segundo o TCU (2015), cada componente é assim detalhado:

i) Institucionalização – as políticas públicas devem ser reconhecidas como legítimas, desejadas e que contem com os recursos necessários para o seu desenvolvimento, como por exemplos: normatização da política via Resolução e a definição clara das competências de todos os envolvidos.

ii) Planos e Objetivos - as diretrizes, objetivos e metas da política pública devem ser coerentes entre si e com o planejamento estratégico da instituição. Exemplificando, o estabelecimento, de comum acordo, de objetivos coerentes e alinhados entre todas as partes envolvidas na implementação da política.

iii) Participação – a elaboração de uma política pública de forma participativa agrega mais qualidade e quantidade de informações e aumenta o senso de responsabilidade coletiva. A existência de uma participação legitimada em processos decisórios aumenta o grau de governança. Exemplos: previsão de participação social nos processos decisórios, preparação e apresentação tempestiva pelos responsáveis para criação de condições da participação informada e efetiva de todos, a existência de espaços de interlocução entre os envolvidos e a garantia de que as decisões, estratégias, planos, ações, serviços e produtos fornecidos pela organização atendam ao maior número possível de interessados, sem permitir a predominância dos interesses de pessoas ou grupos.

iv) Capacidade organizacional e recursos – as organizações devem possuir estruturas e processos adequados para execução das políticas planejadas, assegurando o bom uso dos recursos públicos, supervisionando as ações descentralizadas e monitoramento dos resultados a fim de realimentar o processo decisório. Exemplificando: garantia da capacitação da alta administração e definição dos papéis e responsabilidades entre os conselhos, a alta administração e a gestão operacional, de modo a garantir o balanceamento de poder e a segregação de funções.

v) Coordenação e coerência – uma liderança comprometida com o esforço cooperativo, em todos os níveis da organização, é necessária para superar barreiras e limites. Além disso, uma política pública deve priorizar a comunicação em todas as suas dimensões.

vi) Monitoramento e avaliação – uma política deve possuir práticas de acompanhamento das ações, avaliar os resultados e usar essas informações de forma pedagógica para o desenvolvimento e melhoria dessa política.

vii) Gestão de riscos e controle interno - a consideração dos principais riscos de implementação é essencial durante o desenvolvimento da política pública, o que inclui identificá-los e tratá-los. A avaliação de riscos permite comunicar sobre qualquer risco significativo para a implementação da política. A IN/TCU nº 63/2010 define o controle interno como “conjunto de atividades, planos, métodos, indicadores e procedimentos interligados, utilizado com vistas a assegurar a conformidade dos atos de gestão e a concorrer para que os objetivos e metas estabelecidos para as unidades jurisdicionadas sejam alcançados.”

viii) *Accountability* – significa, basicamente, transparência, responsabilização, comunicação e prestação sistemática de contas. Também considera a prestação de contas clara, periódica e formal sobre as operações e resultados alcançados. Ressaltamos aqui um ponto importante em relação à transparência que, segundo MICHENER e BERSCH (2013), necessita de duas dimensões para incorporar plenamente seu significado: a visibilidade e a inferência. Os autores argumentam que essa conceituação bidimensional permite graduar os níveis de transparência, de pobre a excelente qualidade.

No conjunto desses componentes, percebe-se a necessidade da publicidade das ações da administração pública para a sociedade. Pela ótica legal, a publicidade foi inserida na Constituição Federal, em seu Artigo nº 37, parágrafo 1º: (BRASIL, 1988)

§ 1º - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

O Artigo ° 5 da CF, em seu Inciso XXXIII, respalda o princípio da publicidade e da responsabilização dos entes públicos (BRASIL, 1988). Esse artigo foi regulamentado através da Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011, a chamada Lei de acesso à informação – LAI.

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

O dever de prestar contas encontra-se no Artigo nº 70 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), em seu parágrafo único:

Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza.

Segundo Platt Neto et al (2007, p.79), com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101 de 2000, a “exigência de transparência recebeu um novo reforço no âmbito estatal brasileiro”. Ainda segundo esse autor, “transparência, como princípio da gestão fiscal responsável, pressupõe a publicidade e a compreensibilidade das informações”, e, em seu Artigo 48, a LRF define os instrumentos de transparência como sendo: “os planos, orçamentos e lei de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.”. Dois desses instrumentos foram considerados para este trabalho: o Relatório de Gestão e o Plano de Desenvolvimento Institucional, o PDI.

Segundo Segenreich (2005, p.149), “O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), instituído em abril de 2004, colocou o Plano de desenvolvimento Institucional (PDI) como um de seus principais eixos de referência.”. Ainda segundo Segenreich (2005, p.151), um PDI, “[...] poderia espelhar a tradução, em médio prazo, das propostas de uma instituição de ensino superior no sentido de consolidar sua trajetória.”. Segundo o MEC (2006):

O Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI, elaborado para um período de 5 (cinco) anos, é o documento que identifica a Instituição de Ensino Superior (IES), no que diz respeito à sua filosofia de trabalho, à missão a que se propõe, às diretrizes pedagógicas que orientam suas ações, à sua estrutura organizacional e às atividades acadêmicas que desenvolve e/ou que pretende desenvolver.

Destacamos assim o espaço temporal de cinco anos para a execução de suas atividades acadêmicas, a missão e as diretrizes pedagógicas de uma instituição de ensino superior, fatores que aproximam o PDI de um efetivo planejamento estratégico (VIERA e SILVA, 2016).

A prestação de contas anual das universidades públicas federais abrange o Relatório de Gestão, as Demonstrações Contábeis e o parecer da unidade de auditoria interna, e outros documentos (PLATT NETO et al, 2007).

O Tribunal de Contas da União definiu em seu “Referencial Básico de Governança” que os Conselhos Universitários das Universidades, por serem instâncias máximas de deliberação, têm importância chave no processo de governança dessas unidades, como:

As instâncias internas de governança são responsáveis por definir ou avaliar a estratégia e as políticas, bem como monitorar a conformidade e o desempenho destas, devendo agir nos casos em que desvios forem identificados. São, também, responsáveis por garantir que a estratégia e as políticas formuladas atendam ao interesse público servindo de elo entre principal e agente. Exemplos típicos dessas estruturas são os conselhos de administração ou equivalentes e, na falta desses, a alta administração (TCU, 2013, p.19).

Em estudo sobre os conselhos universitários em universidades federais, Bastos et al (2016) encontraram os seguintes resultados: a) todas as universidades federais no país possuem como órgão máximo de decisão um conselho universitário, e a maioria desses conselhos, ou seja 76,19%, tem entre 20 e 60 membros. Nos conselhos com mais membros, nem todos têm direito a voto. b) 36 universidades possuem um conselho fiscalizador, que tem como função principal acompanhar e fiscalizar a execução orçamentária, econômico-financeira através de pareceres, sobre a prestação de contas e sobre o patrimônio da universidade, 22 possuem um conselho consultivo ou deliberativo que cumprem a mesma função, e somente 5 utilizam uma auditoria interna que “tem como competência assessorar a Reitoria no exercício da supervisão e controle das atividades de administração contábil, financeira, técnica e administrativa da universidade.” (BASTOS et al, 2016, p.5).

2.4 A UNIVERSIDADE

Segundo Rodrigues (1985, p. 60), “ A universidade moderna é uma instituição singular. No entanto, parece não haver muito consenso quanto ao que seja uma universidade”. Na tentativa de identificar um “conceito” de universidade para os objetivos deste trabalho, entendemos ser necessário uma análise dos principais acontecimentos de sua trajetória histórica quase milenar, de sua origem no período medieval na Europa até o Brasil da atualidade.

Segundo Rossato (2005), na Europa, no período medieval, no ano de 1088, surge a primeira universidade – Universidade de Bolonha, e no século seguinte é criada a Universidade da França, ambas consideradas como as “instituições-matrizes” para a expansão desse tipo de organização em toda a Europa nos séculos seguintes. Elas nasceram como corporações que reuniam professores e alunos, e estavam inicialmente vinculadas à Igreja, e por isso dependiam do reconhecimento oficial do Papa. Para Rossato (2005, p. 39), “As universidades gozaram de forte democracia interna”. Os estudantes gozavam de uma série de privilégios, tais como: *i*) isenção de impostos, *ii*) isenção do serviço militar, *iii*) o direito de greve (*cessatio*), *iv*) a submissão a tribunais especiais. A universidade de Bolonha era conhecida como a “universidade dos estudantes” que se organizavam em grandes nações, onde cada uma escolhia o seu reitor, “[...] que era o chefe da corporação dos estudantes e defendia os seus interesses perante o poder civil” (ROSSATO, 2005, p.23). Cada nação podia eleger um conselheiro com as seguintes características:

O dever mais importante do conselheiro era eleger o reitor que devia ser estudante, clérigo, solteiro, de vinte e cinco anos, ser membro da nação que o escolheu e ser adornado das virtudes da prudência e da honestidade, cabia ao reitor estudante exercer função civil e criminal sobre os alunos e professores e resolver as pendências entre as escolas de direito (NUNES, 1981 p. 222).

A Universidade de Paris resultou de uma federação de escolas: Escola de Notre Dame, Escola de São Vitor e Escola de Santa Genoveva. Foi reconhecida oficialmente pelo imperador e pelo Papa no século XIII e gozava de certa autonomia como o “[...] direito da licença de ensinar, a jurisdição sobre as escolas e o direito de a universidade possuir sua própria autoridade, seu estatuto. ” (ROSSATO, 2005, p.25). Também se organizava em nações, contudo, diferentemente de Bolonha, era dominada pelos professores que constituíram uma organização própria com nome de “Colégio de Doutores” (ROSSATO, 2005, p.25). Segundo Rossato (2005), foi o período de maior homogeneidade dessas organizações medievais. Oliveira (2007) ressalta dois aspectos desse período: *i*) as universidades se caracterizavam como centros urbanos de saberes e o importante *ii*) papel social que os seus intelectuais desempenhavam na comunidade. Para Oliveira (2007, p. 129), “[...] a universidade foi o primeiro espaço de saber universalizante que o Ocidente construiu nos últimos dois mil anos. Universalizante no que diz respeito ao conhecimento e no que respeita a integração das pessoas. ”. Para Wanderley (2003, p.18), a universidade: “Fruto da tradição e com variações de tempo e lugar, três traços marcaram a ideia de universidade: comunidade, imunidade e universalidade”.

As Universidades poderiam surgir de três formas distintas: a) universidades espontâneas, originárias de uma longa tradição de ensino; b) Universidades plantadas por parte de um poder local ou das escolas catedrálcias e c) Universidades surgidas das migrações de uma Universidade pré-existente (ROSSATO, 2005, p.30). Até o final do século XIII, mais de 20 universidades já haviam surgido na Itália, França, Espanha, Inglaterra e Portugal.

Os séculos foram marcados por três fenômenos; a) diminuição da influência da igreja; b) novos papéis da sociedade local e c) regionalização com crescimento do poder local (ROSSATO, 2005). Com a redução da influência da igreja e aumento do poder dos soberanos e do Estado moderno, houve uma significativa redução da autonomia das universidades. O humanismo, juntamente com a Reforma Protestante e a consequente Contrarreforma da Igreja católica, que levou a um crescimento extraordinário dos colégios de antigas e novas congregações religiosas, principalmente dos Jesuítas, contribuíram para a quebra da antiga unidade da universidade medieval (ROSSATO, 2005).

A universidade, então, torna-se pluralista e heterogênea. Uma grande crise da universidade acontece no século XVIII com o iluminismo, e três fenômenos caracterizaram esse século: a) o crescimento das academias; b) a criação das escolas técnicas e a consequente c) a supressão de várias universidades na Europa (ROSSATO, 2005). Com a Revolução Francesa, todas as universidades da França foram supressas, e somente após mais de uma década, através da reforma napoleônica, a universidade ressurgiu como a “universidade imperial” (ROSSATO, 2005, p. 82). Os principais componentes desta reforma, segundo Rossato (2005), foram: 1) o monopólio do Estado - a “universidade imperial” representava uma instituição corporativa centralizada ao redor de um chefe e com objetivo de formar quadros para as atividades civis e militares e transmitir a ideologia dos interesses do Estado; 2) a laicização, contudo o corpo docente, por juramento, comprometia-se à obediência dos estatutos e regulamentos do Estado; 3) faculdades são criadas nas áreas de Direito, Medicina, Teologia, Ciências e Letras e 4) a carreira pelo diploma, que se torna uma requisito para exercer a profissão. Segundo Rossato (2005), esse modelo se espalhou por quase toda a Europa. Em 1809, com a fundação da universidade de Berlim, por Guilherme Humboldt, que “via a universidade como a alma da sociedade e da cultura, assim, para desenvolver o mais alto saber, era necessária absoluta liberdade de ensinar e aprender. ” (ROSSATO, 2005, p.88), surgia, então, o embrião da universidade contemporânea, que podia ser caracterizada como:

A nova universidade, valorizou a erudição, acrescentando um novo elemento – a valorização da pesquisa; a universidade é uma comunidade, uma corporação de cientistas que devem desenvolver a pesquisa científica no contexto da universidade, e o ensino é uma ação complementar à pesquisa. A universidade alemã, mais que qualquer outra, abria caminho para a universidade contemporânea (ROSSATO, 2005, p.86).

Segundo Rossato (2005), a Revolução Industrial, o capitalismo, e o consequente crescimento do comércio e desenvolvimento industrial, exigiram então conhecimentos aplicáveis que levaram a universidade a oferecer esses novos conhecimentos que culminaram com a criação das universidades técnicas, que receberam uma demanda cada vez maior de estudantes na Europa do fim do século XIX e início do século XX. O latim é abandonado e novas ciências são introduzidas, “[...] como a química, a biologia, geologia, engenharia, mineralogia, eletricidade, cirurgia, as literaturas nacionais [...]” assim como as “[...] ciências aplicadas, administração, contabilidade, finanças para atender às necessidades da burocracia emergente” (ROSSATO, 2005, p. 88). Para esse autor, os cinco tipos de universidade são: 1) as universidades tradicionais que, apesar das adaptações para a atualidade, continuam centradas nos modelos medievais; 2) as universidades empresariais, que são mais sensíveis ao modo de

produção capitalista e, portanto, está centrada “[...] na produtividade, na relação de custos e numa estreita ligação com o grande mundo dos negócios, do mercado, polo orientador de suas ações, [...]” (ROSSATO, 2005, p. 207); 3) as universidades técnicas e especializadas que convivem com instituições superiores mais especializadas, os “institutos superiores”, com o objetivo de formar mão-de-obra especializada para os diversos setores da economia; 4) as universidades para todas as idades, que objetivam a educação continuada e a formação permanente, em todas as faixas etárias com forte embasamento no ensino a distância; 5) a universidade livre, que representa a autonomia deste tipo de instituição em relação ao Estado e descolada das tradicionais concepções da universidade e que se tornou mote do movimento de maio de 1968.

Existe consenso entre os pesquisadores que a instituição universidade foi criada tardiamente no Brasil, visto que na América a primeira universidade data de 1538, a universidade de São Domingos, e até a época de nossa independência, entre 26 e 27 universidades já existiam na América espanhola, e nenhuma no país (CUNHA, 2007, p.15). Segundo Arrosa (2002, p. 31), “O Brasil Colônia, por sua vez, não criou instituições de ensino superior em seu território até início do século XIX, ou seja, quase três séculos mais tarde. ”. Não há consenso sobre os motivos que levaram Portugal a obstaculizar a implantação de universidades em todas as suas colônias da América, África e Ásia, contudo, “Na maioria dos países antigamente colonizados por Portugal, elas somente seriam implantadas após a independência política, já em pleno século XX, [...]” (ROSSATO, 2005, p.132). No período colonial, “[...] os alunos graduados nos colégios jesuítas iam para a Universidade de Coimbra ou para outras universidades europeias a fim de completar seus estudos” (FÁVERO, 2006, p.20). Em 1759, com a expulsão dos jesuítas, ocorre a desarticulação do sistema de educação escolar da colônia (CUNHA, 2007).

Com a transferência da corte de Lisboa para o Rio de Janeiro e com as mudanças ocorridas no país a partir de então, como a criação de banco, liberação da imprensa, crescimento da população urbana, além de todo o aparato burocrático português que acompanhou a família real, ensejaram a abertura de diversas cadeiras, cursos, escolas e faculdades para atender essa nova demanda (ROSSATO, 2005). Luiz Antônio Cunha (2007a) explica como eram estruturadas essas unidades no seguinte trecho:

As primeiras unidades do novo ensino superior apareceram sob a forma de *aulas* e *cadeiras*. Estas eram unidades de ensino de extrema simplicidade, consistindo de um professor que, com seus próprios meios (livros, instrumentos cirúrgicos, etc.), ensinava seus alunos em locais improvisados, fosse um hospital ou em sua própria

residência. Essas unidades simples podiam estar aglomeradas em cursos, dotados de reduzida burocracia. Foram as *escolas, academias e faculdades*, surgidas mais tarde, 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 locais próprios (CUNHA, 2007a, p.91, grifos do autor).

Segundo Cunha (2007a), em 1834, ou seja, logo após a independência, em ato do governo, o sistema de ensino passou a contar com dois setores: o ensino estatal (laico) e o ensino particular (laico ou religioso), e o sistema de ensino foi dividido em duas esferas: a provincial e a nacional, que era responsável pelo ensino superior em todo o país. Em 1854, através do decreto nº 1.386 de 28 de abril, diversos cursos jurídicos foram transformados em faculdades, e os seus estatutos eram dispositivos “destinados a reger o provimento dos cargos diretor, professor e bedel, o funcionário didático e as penalidades aplicáveis aos estudantes infratores das normas.” (CUNHA, 2007a, p.108). As faculdades eram parte da burocracia do Estado que eram formadas por um núcleo (imperador e o ministro do império) e a periferia (os professores), e as congregações eram as arenas de encontro entre o núcleo, representado pelo diretor da faculdade, que era nomeado pelo imperador, e a periferia, representada pelos professores, como neste trecho:

A congregação era a instancia na qual se dava o encontro entre poder do núcleo do Estado (representado pelo diretor que a presidia) e o poder docente, periférico, mas dotado de certa autonomia diante do primeiro. Era aí que o núcleo procurava controlar as atividades da parte não determinada de periferia, principalmente através da inspeção científica da faculdade no tocante ao sistema de métodos de ensino, aos livros e compêndios seguidos nas aulas” e do emprego da maior vigilância a fim de se evitar que se introduzam práticas abusivas na disciplina escolar e no regime da faculdade, tendo o maior escrúpulo na manutenção dos bons costumes” Se a autocensura e a autodisciplina dos professores não bastassem, seria empregado o poder que os estatutos conferiam ao diretor. Agente do núcleo da burocracia do Estado, o diretor, se vencido, podia deixar de cumprir as decisões da congregação se as julgasse ilegais ou injustas (CUNHA, 2007a, p.109-110).

Segundo Rossato (2005, p.138), “[...] Durante o Império, foram numerosas as tentativas para a criação da primeira universidade, [...]”, contudo, sem efeito, uma vez que no período imperial houve grande resistência à ideia de criação de instituições universitárias (FÁVERO, 2006).

Com a proclamação da República em 1889, em sua fase inicial, houve um “significativo impulso ao ensino superior” (ROSSATO, 2005, p.139) com a criação do Ministério da Instrução Pública Correios e Telégrafos, capitaneado por Benjamin Constant, e a criação de quase três dezenas de escolas superiores, “[...] algumas das quais se constituiriam em embriões de futuras

universidades. ” (ROSSATO, 2005, p.139). Com a constituição e ampliação da burocracia pública e privada no país, acontece o desenvolvimento das “camadas médias” da sociedade, e, em função do crescimento dessa parcela da sociedade, um aumento da procura por educação superior, com forte influência do positivismo (CUNHA, 2007a).

Através do Decreto nº 8.659, de 5 de abril de 1911, é promulgada a Lei Orgânica do Ensino Superior e do Fundamental da República, que, segundo Cunha (2007a), tinha os seguintes pontos principais: 1) perda dos privilégios de garantia de acesso ao ensino superior dos estabelecimentos do ensino do Governo Federal; 2) instituto dos “exames de admissão” aos cursos superiores; 3) as escolas superiores criadas pelos estados e particulares deixavam de sofrer qualquer fiscalização do Governo Federal; 4) é criado o Conselho Superior do Ensino, que “seria presidido por pessoa de livre nomeação do governo”, e sua composição viria dos quadros dos estabelecimentos de ensino federais e 5) a criação da “livre-docência”, com inspiração no regime universitário alemão.

Nos primeiros anos da vigência da Lei Orgânica, foram criadas nove escolas, a maioria na área de Medicina (CUNHA, 2007a). Essas mudanças culminaram com uma crise no ensino superior, que levou o governo a reorganizar o ensino secundário e superior através do decreto nº 11.530 de 18 de maio de 1915, que, entre outras mudanças, recriou a figura do “professor catedrático”, manteve a perda dos privilégios das instituições federais e Conselho Superior do Ensino e rebatizou os “exames de admissão” para “exames vestibulares”, além de restringir a abertura de novos cursos (CUNHA, 2007a). Segundo Cunha (2007a), em 1925, acontece um aumento do poder do Estado sobre o aparelho escolar com o Decreto nº 16.782-A de 13 de janeiro daquele ano, criando o Departamento Nacional de Ensino, que tinha seu diretor-geral nomeado pelo presidente da República; acontece também a supressão do Conselho Superior de Ensino e criação de um órgão de simples assessoria – o Conselho Nacional de Ensino; ocorre, ainda, uma redução significativa do poder das congregações das faculdades oficiais. Todo esse aparato era destinado a operar uma “contenção no fluxo de passagem do ensino secundário para o superior” (CUNHA, 2007a, p.172).

Nesse período, foram criadas as “universidades passageiras” (ROSSATO, 2005) ou “universidade de vida curta” (CUNHA, 2007a), instituições que surgiram em “função de influência política ou poder da economia local”, porém não sobreviveram muitos anos. Foram três universidades: a Universidade de Manaus, em 1909; a Universidade de São Paulo e a Universidade do Paraná. A primeira das “universidades sucedidas” (ROSSATO, 2005), ou “universidades de longa vida” (CUNHA, 2007a), foi a Universidade do Rio de Janeiro, através

de decreto de 7 de setembro de 1920, como concretização do estabelecido em 1915 pelo decreto de Maximiliano Pereira dos Santos, como detalhado neste trecho:

O decreto 11.530, de 18 de março de 1915, [...], dizia que o governo federal, quando achasse oportuno, poderia “reunir em universidade”, no Rio de Janeiro, a Escola Politécnica, a Escola de Medicina e uma das escolas de Direito. [...] O decreto previa que as congregações das três escolas, reunidas, redigissem o regimento interno da universidade, cujo reitor seria o presidente do Conselho Superior de Ensino (CUNHA, 2007a, p.190).

Segundo Rossato (2005, p.142), a Universidade do Rio de Janeiro não era uma “instituição articulada, mas [...] um agregado de faculdades isoladas”, fato confirmado por Arrosa (2002) que menciona que:

[...] a Universidade do Rio de Janeiro reunia, administrativamente, faculdades profissionais pré-existent sem, contudo, oferecer uma alternativa diversa do sistema: ela era mais voltada ao ensino do que à pesquisa, elitista, conservando a orientação profissional dos seus cursos e a autonomia das faculdades (ARROSA, 2002, p.33).

Segundo Cunha (2007a, p.190), essa “[...] técnica da organização da universidade por aglutinação foi seguida em Minas Gerais” com a criação da Universidade de Minas Gerais em 1927.

Segundo Fávero (2006), com a Revolução de 1930, a centralização política é crescente em toda a sociedade. No campo educacional, é criado, em 14 de novembro de 1930, o Ministério da Educação e Saúde Pública, o que representaria uma “[...] especialização de um setor do aparelho do Estado no campo educacional” (CUNHA, 2007a, p.253), e, no ano seguinte, é elaborado o projeto universitário do Governo Federal com a criação do Estatuto das Universidades Brasileiras (Decreto nº 19.851/31). Segundo Arrosa (2002), esse estatuto vigorou até 1961 e tinha como pontos principais:

[...] a universidade poderia ser oficial, ou seja, pública (federal, estadual ou municipal) ou livre, isto é, particular; deveria, também, incluir três dos seguintes cursos: Direito, Medicina, Engenharia, Educação, Ciências e Letras. Essas faculdades seriam ligadas, por meio de uma reitoria, por vínculos administrativos, mantendo, no entanto, a sua autonomia jurídica (ARROSA, 2002, p.34).

O estatuto também “admitia duas formas de organização do ensino superior: a universidade, forma própria deste ensino, e o instituto isolado” (CUNHA, 2007a, p.263). O aumento da intervenção na administração universitária fica evidenciado pela intenção de cooptação dos professores pelo governo, como neste trecho:

[...] A administração de toda universidade oficial seria composta de institutos de ensino (pelo menos três dentre os seguintes: Direito; Medicina; Engenharia; Educação; Ciências e Letras), encimados por uma administração central, embora os institutos pudessem manter autonomia jurídica. Cada instituto seria dirigido por uma congregação, integrada pelos professores catedráticos efetivos, pelos docentes-livres em exercício de catedrático e por um representante dos docentes-livres, por eles eleito. Três ou seis catedráticos, escolhidos pelo ministro da Educação entre os de uma lista elaborada pela congregação constituiriam o conselho técnico-administrativo de cada instituto, seu órgão deliberativo. O diretor do instituto seria, também, escolhido pelo ministro, em uma lista de professores catedráticos elaborada pela congregação e pelo conselho universitário (CUNHA, 2007a, p.263).

A autonomia dos colegiados universitários, com o novo estatuto, é significativamente reduzida pela criação do “conselho técnico-administrativo”, com a consequente transferência de várias atribuições, anteriormente reservadas à congregação. Na estrutura de poder da universidade, os estudantes são brindados com um representante no conselho universitário, no entanto, a influência do governo seria intensificada, como percebido neste trecho:

A administração central da universidade oficial seria composta pelo conselho universitário e pelo reitor. O conselho universitário, órgão consultivo e deliberativo, congregaria os diretores de instituto, dois representantes de cada congregação, um representante eleito por todos os docentes-livres da universidade, um representante da associação dos diplomados e o presidente do DCE. O conselho universitário deveria elaborar uma lista com os nomes de três professores do ensino superior, brasileiros natos, para que, entre eles, o ministro da Educação escolhesse o reitor. [...] (CUNHA, 2007a, p. 263).

Segundo Cunha (2007a), o estatuto, apesar de pequenas alterações, manteve o ensino superior “pago”, os exames vestibulares e o sistema de cátedras. Além da restrição da autonomia didática-administrativa, outros três elementos são considerados nessa reforma: *i*) a criação de “modelo único” para a universidade; *ii*) a explícita utilização da instituição como difusora de ideologia e *iii*) uma reorganização da “comunidade-acadêmica” com a criação da “Sociedade dos Professores Universitários” presidida pelo reitor e os “Diretórios de Estudantes, que deviam submeter seus estatutos ao conselho técnico-administrativo. O estatuto previa, também, uma iniciativa algo “opaca” de “transparência”, como neste trecho:

[...]. Haveria também a Assembleia Universitária, composta de todos os professores da universidade, a qual se reuniria em sessão solene uma vez por ano para tomar conhecimento das principais ocorrências da vida universitária, por exposição do reitor (CUNHA, 2007, p. 263).

Segundo Cunha (2007a), a constituição de 1934 vem aumentar a centralização do poder político, fato concretizado pela reorganização do Ministério da Educação através da definição do Conselho Nacional de Educação, efetivamente criado em 1936, composto de 16 membros, sendo “12 dos diversos tipos e graus de ensino e quatro representantes da *cultura livre e*

popular” (CUNHA, 2007a, p.273, grifos do autor), todos nomeados pelo presidente da república. Neste período, como sintoma de uma política educacional autoritária, o reitor e diretores passaram a ser escolhidos diretamente pelo Presidente da República. Com o decreto de reforma da Universidade do Brasil em 1937, fica evidente a política autoritária do governo, como neste excerto:

Vale observar ainda que, ao instituir a Universidade do Brasil, a Lei nº 452/37, que a criou, não faz referência ao princípio de autonomia em suas disposições gerais. Essa inferência procede quando se analisa o art. 27, o qual dispõe que tanto o reitor como os diretores dos estabelecimentos de ensino seriam escolhidos pelo presidente da República, dentre os respectivos catedráticos e nomeados em comissão. Por outro lado, torna-se expressamente proibida, aos professores e alunos da universidade, qualquer atitude de caráter político-partidário ou comparecer às atividades universitárias com uniforme ou emblema de partidos políticos. Essas determinações não seriam de estranhar, considerando-se o contexto em que elas são elaboradas (FÁVERO, 2006, p. 27).

Contrários a essa política autoritária, o movimento estudantil cria, em 1938, a União Nacional dos Estudantes – UNE, que requeria as seguintes inovações: universidade aberta a todos, diminuição das taxas, exercício das liberdades de pensamento, de cátedra, de imprensa, de crítica e de tribuna”- eleição do reitor. Apesar do autoritarismo daquele momento, “O período getulista, em 15 anos (1930-1945), criou 95 novas IES” (ROSSATO, 2005, p.143), representando um significativo crescimento do ensino superior no país. Entre estas, criada por Anísio Teixeira, em 1937, está a Universidade do Distrito Federal, que pode ser considerada de “vida curta” ou “passageira”, uma vez que em menos de quatro anos foi extinta.

Com a chamada “República Populista”, que se inicia com a queda de Getúlio Vargas em outubro de 1945 e termina com o golpe de 1964, tem início a chamada “redemocratização do país”, que daria ao Brasil uma nova Constituição em 1946 (FÁVERO, 2006). Nesse contexto, o ministro da educação “sanciona o Decreto-Lei nº 8.393, em 17/12/1945, que “concede autonomia administrativa, financeira, didática e disciplinar à UB, e dá outras providências” (FÁVERO, 2006, p.27). Ainda segundo esta autora,

Em cumprimento a esse dispositivo, a administração superior da Universidade passa a ser exercida não apenas pelo Conselho Universitário e pela Reitoria, mas também pelo Conselho de Curadores. No que tange à autonomia outorgada à Universidade do Brasil, dados obtidos da análise de documentos da instituição – Atas do Conselho Universitário, Atas da Congregação da Faculdade Nacional de Filosofia, etc. –, deixam perceber, de forma muito clara, que a autonomia administrativa, financeira, didática e disciplinar, outorgada à Universidade, não chegou a ser implementada. Tal inferência leva a reconhecer que, ontem como hoje, a autonomia outorgada às universidades não passa muitas vezes de uma ilusão, embora se apresente, por vezes, como um avanço (FÁVERO, 2006, p. 28).

Nesse período, “observa-se um crescimento significativo do número de instituições de ensino superior no país” (ROSSATO, 2005, p.144). No entanto, esse crescimento não é acompanhado de qualidade, pois, “Multiplicam-se as universidades, mas com predomínio da formação profissional, sem idêntica preocupação com a pesquisa e a produção de conhecimento (FÁVERO, 2006, p.28). Segundo Rossato (2005), o governo utilizou, para essa expansão, de uma “política de federalização”, como neste trecho:

Nos últimos dez anos da república populista (1954/1964), o ensino superior estava organizado de forma predominantemente universitária: a participação das universidades no total de matrículas era de 65%. As numerosas “federalizações” ocorridas em 1950 fizeram que houvesse nas capitais de certos estados um número tal de escolas isoladas mantidas pelas União que propiciava sua aglutinação em universidades. [...] (CUNHA, 2007 b, p.79).

Em meados dos anos 1950, nasce um movimento de modernização do ensino superior, que tem seu início com a criação do Instituto de Tecnologia da Aeronáutica (ITA), em 1947, e seu auge na criação da Universidade de Brasília, em 1961, sendo essa um ícone da modernização da universidade brasileira. Nos dizeres de Cunha:

[...]. Ela foi a primeira universidade que dispensou a integração de escolas isoladas, pois nasceu de um plano definido de institutos, centros, faculdades e outras unidades. [...] A Universidade de Brasília, embora criada pelo governo federal, não teve forma autárquica como as demais. Foi organizada como fundação, inaugurando um padrão copiado pelas universidades federais que surgiram depois (CUNHA, 2007 b, p.207).

Neste mesmo ano de 1961, é promulgada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que, de acordo com Cunha (2007b), se por um lado representou um “freio” na modernização, pela manutenção do regime de cátedras e do “mecanismo de formação de universidades pela agregação de escolas isoladas”, por outro lado representou um “acelerador” na modernização, pelo aumento do grau de autonomia das instituições e pela atribuição, ao Conselho Federal de Educação (CFE), de poderes para “dirigir o processo de transformação do ensino superior” (CUNHA, 2007 b, p. 208, grifos do autor).

Com o golpe militar de março de 1964, o sistema educacional brasileiro é novamente, impactado. Segundo Cunha (2007c, p. 289), “[...] O processo ambivalente de modernização e controle levou a importantes mudanças estruturais nas instituições de ensino”. Na trilha do aumento do controle, “[...] as universidades passaram a ser objeto de uma ingerência direta do governo federal [...]” (ARROSA, 2002, p.39), com o afastamento de vários professores e a criação das “Assessorias de Informação”, com o objetivo de coibir atividades de caráter subversivo. O governo incrementa o controle na administração superior das universidades

federais aumentando de tríplexes para sêxtuplas as listas de nomes para indicação de reitor e vice-reitor, como neste trecho:

[...] A elaboração das listas de candidatos a reitor e a vice-reitor, no caso das universidades oficiais, já não seria atribuição exclusiva dos conselhos universitários, mas destes em conjunto com os demais colegiados superiores, até mesmo dos conselhos de curadores, nos quais tinham assento representantes do Ministério da Educação. Em consequência, os colégios eleitorais eram constituídos, predominantemente, de pessoas escolhidas pelo Poder Executivo e pelos próprios reitores, aumentando muito a probabilidade de inclusão de pessoas de confiança do regime militar nas listas sêxtuplas: era o círculo fechado da reprodução do regime autoritário no âmbito da universidade, do qual poucas escaparam (CUNHA, 2007c, p. 293).

Segundo Rossato (2005), os militares, ao tomarem o poder, retomaram com o modelo desenvolvimentista do período de Juscelino Kubistchek, com o binômio desenvolvimento e segurança. O crescimento da população urbana nos anos 1950 e 1960, e consequente aumento da demanda pelo ensino superior pelas camadas médias, levou a uma significativa expansão das instituições de ensino superior, principalmente privado, com mais ênfase após 1968 (ARROSA, 2002). Para dar suporte a essa expansão, “[...] o governo federal criou mecanismos para a expansão, favorecendo a criação de IES não só em cidades de grande e médio porte, mas até mesmo, nas de pequeno porte, desde que atendessem a interesses políticos do momento.” (ROSSATO, 2005, p.147). Segundo Cunha (2007c), a redução do orçamento público e o corte de verbas resultaram em falta de professores, de salas, de laboratórios, ou seja, uma deterioração do ensino superior. Em 1968, provocado pela mobilização estudantil, o governo cria um grupo de trabalho encarregado de “estudar, em caráter de urgência, as medidas que deveriam ser tomadas para resolver a “crise da Universidade” (FÁVERO, 2006, p.32). Em seguida, “As propostas do Grupo de Trabalho da Reforma Universitária foram formalizadas na Lei nº 5.540/68, que fixou as normas de organização e funcionamento do ensino superior.” (ARROSA, 2002, p.73). Segundo (FÁVERO, 2006; ARROSA, 2002 e CUNHA, 2007), as principais medidas adotadas foram: *i*) a criação do sistema departamental, que viria a extinguir o regime de cátedras; *ii*) o vestibular unificado; *iii*) o ciclo básico; *iv*) o sistema de créditos e a matrícula por disciplina; *v*) a carreira do magistério; *vi*) a pós-graduação no sistema público; *vii*) a unidade de patrimônio e administração; *viii*) a vedação da duplicação de meios para fins idênticos ou equivalentes e estabelecida a *ix*) a racionalidade de organização, com plena utilização dos recursos materiais e humanos; *x*) a universalidade de campo, pelo cultivo das áreas fundamentais dos conhecimentos humanos; *xi*) a flexibilidade de métodos e critérios, com vistas às diferenças individuais dos alunos, às peculiaridades regionais e às possibilidades de

combinação dos conhecimentos para novos cursos e programas de pesquisa e *xii*) a indissociabilidade das atividades de ensino, pesquisa e extensão. As “universidades deveriam ter autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira, exercida conforme a Lei e seus estatutos. ” (ARROSA, 2002, p. 46).

A expansão do ensino superior, após a reforma, teve um ritmo bastante acelerado. Contudo, esse crescimento foi alcançado “[...] via instituições particulares e, sobretudo, através de estabelecimentos isolados” (ROSSATO, 2005, p.147), destarte, nos anos 1980 o Brasil contava com 865 IES, e destas, somente 63 eram universidades. Segundo este autor, “ Nos anos seguintes, houve um forte processo de aglutinação de IES isoladas ou faculdades, que passaram a se reunir para se constituírem em universidades. ” (ROSSATO, 2005, p.147). Entretanto, Maria Stela Graciani (1982), analisando a estrutura burocrática das universidades pós-reformas nos 1980, traça um diagnóstico do ensino superior e suas relações de poder, onde:

Os dados sugeriram que a estrutura organizacional da universidade brasileira está ajustada ao modelo político-econômico implantado pelo Estado autoritário de 64. As instituições de ensino superior, a partir da operacionalização da Lei 5.540/68, puseram-se a serviço do regime, “através das práticas cotidianas de caráter aparentemente “neutro”, contidas em seus discursos institucionalizados (estatutos e regimentos) e nos próprios depoimentos de seus agentes (intelectuais-dirigentes); neste sentido, a universidade é o reflexo da sociedade onde está inserida e a centralização do poder, impregnado em todas as suas entranhas, é fruto de uma política educacional traçada e legitimada pela ordem classista própria do modo de produção capitalista (GRACIANI, 1982, p.155).

Com o fim da ditadura militar, inicia-se novo período de (re) democratização no país, que tem na promulgação da chamada “Constituição Cidadã”, de 1988, seu principal marco. Na área do ensino, a Constituição Federal de 1988 estabelece, entre outros dispositivos, percentual mínimo sobre a receita do governo a ser aplicada no ensino; assegura a gratuidade nos estabelecimentos oficiais; reafirma a indissociabilidade das atividades de ensino, pesquisa e extensão em nível universitário, bem como a autonomia das universidades. Esse processo é consolidado com a promulgação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional no ano de 1996 (Lei 9.394/96, que, entre outros avanços, instituiu um processo regular e sistemático de avaliação do ensino superior no país (ARROSA, 2002).

Como podemos perceber, em seus mais de novecentos anos de existência, as definições e conceitos do que é uma universidade variaram tanto quanto os contextos históricos aos quais estava situada. Para fins deste trabalho, iremos nos valer do conceito de Luiz Eduardo Wanderley (2003):

Para mim, a universidade é um lugar – mas não só ela – privilegiado para conhecer a cultura universal e as várias ciências e divulgar o saber, mas deve buscar uma identidade própria e uma adequação à realidade nacional. Suas finalidades básicas são o ensino, a pesquisa e extensão. Ela é a instituição social que forma, de maneira sistemática e organizada, os profissionais, técnicos e intelectuais de nível superior que as sociedades necessitam. Situa-se na esfera da superestrutura dentro da Sociedade Civil, mantendo vínculos com a sociedade política e a base econômica. Serve normalmente à manutenção do sistema dominante, mas pode também servir à transformação social. Deve ter ampla autonomia para cumprir as suas finalidades, garantindo o pluralismo de ideias e a liberdade de pensamento. Em alguns países cumpre o papel destacado na formação política, científica e tecnológica, na crítica das teorias que informam o desenvolvimento e no fornecimento de subsídios para a sua implementação e execução (WANDERLEY, 2003. p. 11).

3 METODOLOGIA

Este trabalho foi realizado pelo autor, que é servidor público federal concursado, e ocupa, atualmente, o cargo técnico de auditor interno na Universidade Federal Fluminense - UFF. Ao ingressar no serviço público em 2013, na instituição pesquisada, ocupou a chefia da AUDIN – Auditoria Interna, responsável pela emissão do parecer anual sobre as prestações de contas da UNIRIO, entre 2015 e 2016. Nesse período, participou da comissão de elaboração do PDI 2017-2021 e da comissão sobre a Lei de acesso à informação – LAI, e, por encargo da função, submeteu seus pareceres sobre os Relatórios de Gestão da instituição aos conselhos superiores para aprovação. Essas experiências, além de indutoras da concepção deste estudo, permitiram ao autor adotar uma atitude de observador direto, e conduzir a análise das entrevistas e dos documentos coletados.

3.1 TIPO DE PESQUISA

Este trabalho, sendo um estudo de caso, e como tal, segundo Robert Yin (2010, p. 39 e 40), “[...] é uma investigação empírica que investiga um fenômeno em profundidade e em seu contexto de vida real”, ressaltando ainda que “os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente evidentes”, e que a investigação vai confrontar-se com “mais variáveis de interesse do que pontos de dados”, seguiu uma metodologia de pesquisa quantitativa e qualitativa de caráter descritivo-explicativo, tomando como base a taxionomia proposta por Vergara (2013, p. 42), que classifica a pesquisa científica segundo suas finalidades e meios investigativos.

Quanto aos meios de investigação, foram utilizadas as pesquisas: bibliográfica, documental e de campo, nas quais foram coletados dados por meio de entrevistas baseadas em questionários semiestruturados, aplicados aos membros do CONSUNI e CONSEPE da UNIRIO que tenham exercido mandatos entre os anos de 2012 a 2016, sob o prisma da avaliação da democracia deliberativa (TENÓRIO, 2008), que possibilitaram extrair inferências sobre governança na universidade. Foram investigados, também, os discursos internos da UNIRIO, institucionalizados em seu estatuto e diversos documentos, como PDI; relatórios de gestão, atas e resoluções, entre outros, que também subsidiaram informações relevantes quanto ao estágio de desenvolvimento da governança e propiciaram a formulação de questões sobre o processo decisório-deliberativo da instituição. Esses dados foram analisados quantitativa e qualitativamente, e representados por meio de tabelas, figuras e gráficos.

3.2 SELEÇÃO DOS SUJEITOS

Segundo o e-MEC⁶, existem 63 universidades públicas federais no Brasil. A Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) foi definida pelo critério de acessibilidade (GIL,2008). Os sujeitos selecionados para esta investigação são os membros do CONSUNI – Conselho superior e CONSEPE – Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão, órgãos de deliberação máxima da UNIRIO, formados por representantes do corpo docente, discente, técnicos-administrativos e representantes da comunidade, assim como os dirigentes e gestores, definidos pelo estatuto da instituição como conselheiros natos, e que estavam no exercício de seus mandatos entre 1º de janeiro de 2012 e 31 de dezembro de 2016. Cabe ressaltar que o pesquisador solicitou formalmente à instituição os nomes e endereços eletrônicos dos membros do CONSUNI e CONSEPE para fins desta pesquisa, contudo, foi informado que seria necessária a aprovação pelo CEP – Comitê de Ética em Pesquisa. Ao consultar aquele comitê, o pesquisador foi orientado a apresentar solicitação diretamente na Plataforma Brasil. Desta forma, um pré-projeto foi inserido naquela plataforma, que faz parte da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP) do Conselho de Saúde do Ministério da Saúde (MS), e recebeu o Certificado de Apresentação para Apreciação Ética (CAAE) 66234917.5.0000.5285 com a finalidade de cumprir a Resolução CNS 466/12, que define normas e diretrizes que regulamentam as pesquisas envolvendo seres humanos. Passados trinta dias da apresentação, o CEP da UNIRIO emitiu o “parecer consubstanciado nº 2031933”, e somente a partir da emissão deste documento, a Secretaria dos Conselhos foi autorizada a fornecer todos os dados solicitados pelo pesquisador.

De posse da composição do CONSUNI e CONSEPE, foram expedidos convites a todos os membros - 147 conselheiros -, e 50 aceitaram responder ao questionário, cerca de 34%, considerando o critério de acessibilidade que, segundo Vergara (2013, p.47), “longe de qualquer procedimento estatístico, seleciona elementos pela facilidade de acesso a eles. ”. No entanto, para fazer parte do corpus de entrevistados, buscou-se respeitar a proporcionalidade entre os atores que compõem os conselhos universitários, ou seja, discentes, docentes e técnicos-administrativos, além de englobar todas as áreas ali representadas.

⁶ Consulta ao e-MEC em < <http://emec.mec.gov.br/>> acesso em 24 jan. 2019.

3.3 COLETA DE DADOS

Os dados utilizados neste estudo foram coletados com base nas seguintes fontes:

3.3.1 Documentação

Foram consideradas as informações extraídas das seguintes fontes: site da instituição pesquisada (relatórios de gestão, PDI, convocações, atas e áudios das sessões dos conselhos superiores), além dos livros de presença das sessões dos conselhos entre 2012 e 2016.

3.3.2 Entrevistas

Foram realizados dois tipos de entrevistas no período compreendido entre fevereiro e maio de 2018, com os seguintes tipos de atores: *i*) com os responsáveis pela secretaria dos conselhos superiores (estrutura, funcionamento e documentos das sessões dos conselhos) e *ii*) com os membros do CONSUNI e CONSEPE (avaliação da democracia deliberativa e governança pública). No primeiro tipo, foram entrevistas abertas sobre o funcionamento e histórico das sessões, levantamento para descrição do funcionamento do CONSUNI e CONSEPE, levantamento das convocações e atas do CONSUNI e do CONSEPE, visando identificar os momentos, fatos e discursos sobre os relatórios de gestão anuais e sobre o PDI 2012/2016. No segundo tipo, para a coleta de informações, foi desenvolvido questionário com questões que abordam os *i*) processos de discussão que legitimam as decisões políticas e que são orientados pelos princípios de *ii*) inclusão, *iii*) pluralismo, *iv*) igualdade participativa, *v*) autonomia e *vi*) bem comum (TENÓRIO, 2008). O questionário é do tipo aplicado com entrevista (GIL, 2008).

Esse instrumento foi primeiramente aplicado com conselheiro do CONSEPE/CONSUNI, que não fez parte da pesquisa final para verificar se o sistema de referência do interrogado e o nível de informação solicitada (GIL, 2008) estavam adequados. O instrumento de coleta foi composto de 40 questões, das quais dezessete são abertas, isto é, solicitam ao respondente sua opinião sobre determinados tópicos. A maior parte dessas questões remetem a padrões de ação que, de acordo com Gil (2008, p.125), “[...] referem-se genericamente aos padrões éticos relativos ao que deve ser feito, mas podem envolver considerações práticas a respeito de ações que são praticadas.”. As respostas a essas questões

foram submetidas a análise de conteúdo em suas três fases: *i*) a pré-análise, na qual acontece a leitura flutuante das respostas; *ii*) a exploração do material, na qual utilizamos locuções para sintetizar as ideias dos respondentes e *iii*) o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação, onde foram elaborados quadros com a síntese das respostas (BARDIN, 2011, p. 125) e vinte e três questões fechadas, utilizando uma escala de mensuração tipo Likert de quatro pontos, que vão de *discordo totalmente* a *concordo totalmente*. Essa escala foi escolhida em função de dois fatores: a maior velocidade de resposta sem perder a confiabilidade, sensibilidade e validade do resultado e a ausência do ponto neutro que poderia gerar ambivalência e indiferença do respondente (DALMORO, 2008).

Contudo, para não gerar constrangimento aos participantes da pesquisa, foi adicionada a opção *não sei dizer*, que, segundo Cummings e Gullone (2000), possibilita captar a verdadeira opinião do respondente. Ainda de acordo com esses autores, a direção da resposta (concordo/discordo) responde por 90% da opinião do participante e os 10% restantes remetem à intensidade da resposta (totalmente/parcialmente). Para melhor captar a opinião do respondente, foi incluída a alternativa de comentar a resposta, caso o respondente julgasse necessário. Foram realizadas entrevistas com 50 conselheiros, integrantes do CONSUNI e CONSEPE. Todos os participantes leram e assinaram o TCLE – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, documento exigido pelo Comitê de Ética em Pesquisas da UNIRIO e pelo CONEP – MS (Plataforma Brasil). As entrevistas tiveram duração média de 35 minutos, foram gravadas e, posteriormente, transcritas pelo autor, e então analisadas. Salienta-se que a seleção dos indivíduos levou-se em conta o aspecto de acessibilidade (VERGARA, 2013).

3.3.3 Pesquisa bibliográfica

Foi realizada uma pesquisa bibliográfica sobre a literatura disponível acerca dos temas do estudo (esfera pública, democracia deliberativa e governança pública); também foi feito um levantamento da legislação atual aplicável às universidades públicas federais; além da pesquisa de reportagens e dados primários sobre o período de 2012 a 2016.

4. RESULTADOS

A seguir, descrevemos os resultados obtidos através da metodologia definida para este estudo de caso.

4.1 CONTEXTUALIZAÇÃO - OS ANOS 2012 A 2016

O Brasil tem passado, na atual década, por uma série de acontecimentos que, de várias formas, reverberaram no segmento de ensino superior e impactaram as universidades públicas que, segundo Marilena Chaui (2003, p.5), “[...] é uma instituição social e como tal exprime de maneira determinada a estrutura e o modo de funcionamento da sociedade como um todo. ”.

Nossa intenção é contextualizar o fragmento de tempo entre 2012 a 2016, o mesmo período do PDI da UNIRIO analisado, destacando alguns dos principais eventos ocorridos no país e na instituição, os quais, entendemos, podem ter influência na análise e discussão dos resultados obtidos neste estudo.

4.1.1 Eventos no país

Em 2012, a presidente da república, Dilma Rousseff, que no ano anterior havia tomado posse como a primeira mulher a comandar o executivo do país, sancionou a lei em que as instituições federais de ensino superior reservassem 50% de suas vagas para alunos oriundos de escolas públicas, negros, pardos ou indígenas.⁷ A proposta valeria a partir de 2013 de forma escalonada até 2016.

Em junho de 2013, manifestantes do Movimento Passe Livre em São Paulo fizeram um protesto contra o aumento de R\$ 0,20 do passe de ônibus. A violência e arbitrariedade da polícia ganharam as redes sociais. Foi o estopim de uma série de manifestações em todo o país. Os protestos se amplificaram e as motivações se multiplicaram para além do aumento das passagens. Segundo reportagem da BBC⁸, “Os protestos pegaram o país de surpresa. A classe política se viu acuada e os dirigentes viram sua popularidade diluir rapidamente. Em Brasília,

⁷ Lei nº 12.711 de 29 de agosto de 2012, disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/12711.htm>.

⁸ Reportagem da BBC, disponível em <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/12/131223_brasil_noticiario_2013_mm>.

manifestantes chegaram a ocupar o teto do Congresso Nacional. ”. Os protestos ofuscaram a Copa das Confederações, importante competição internacional de futebol.

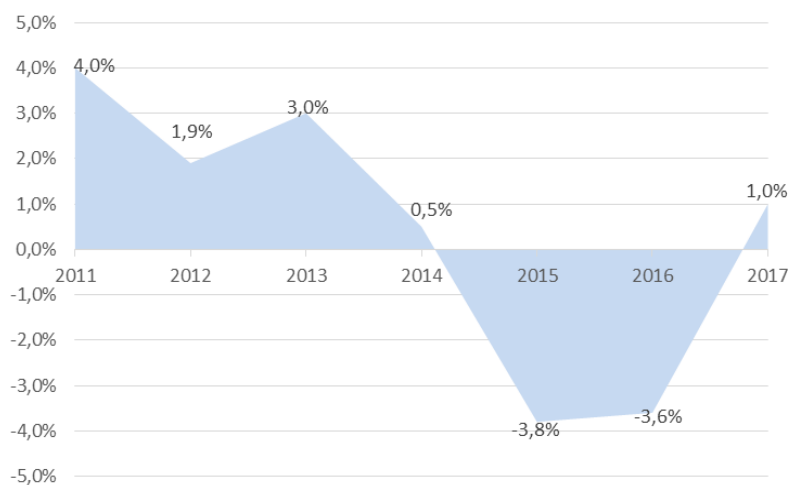
Entre junho e julho de 2014, acontece a Copa do mundo da FIFA, e a seleção brasileira perde por um placar elástico (7x1) na semifinal da competição. Bem menos elástico foi o resultado da reeleição da presidenta Dilma Rousseff em outubro de 2014, que foi conquistada no 2º turno, com a vitória da petista por 51,64% contra 48,36% de Aécio Neves. Foi a disputa mais acirrada para a escolha do chefe do Executivo desde 1989. A Operação Lava Jato foi deflagrada em março daquele ano. O PIB teve um resultado píffio de 0,5%, mas o índice de desemprego chegou ao nível mais baixo da história (4,6%). Do lado da educação, é aprovado o Projeto de Lei nº 8.035/10, que tratava do Plano Nacional de Educação (PNE), que previa avanços importantes como a destinação de 10% do PIB (Produto Interno Bruto) para a educação.⁹

2015 e 2016 foram anos trágicos para a economia brasileira¹⁰. Para os especialistas, foi um dos piores períodos para a economia em 20 anos. 2015 começou com a aceleração do dólar (R\$ 4) e terminou com uma inflação acima de 10%. O país perdeu o selo de bom pagador em duas agências de risco e viu o desemprego sair de 6,5%, no trimestre encerrado em dezembro de 2014, para 8,9%, e a renda do trabalho recuar, descompasso das contas públicas com excesso de gastos pelo governo (Figura 1).

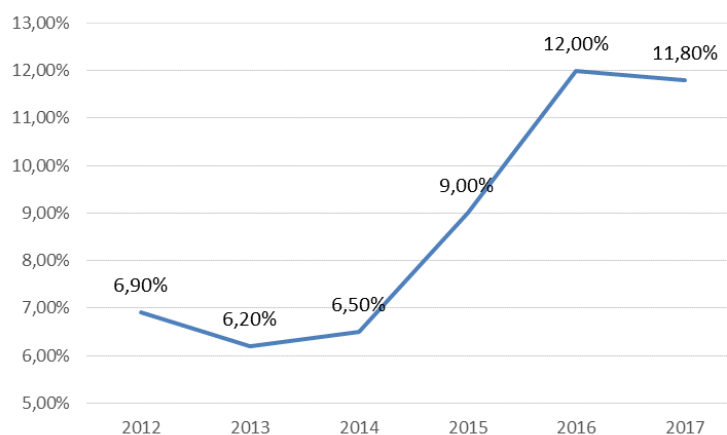
Em 2016, a situação degenerou ainda mais. O sucesso das Olimpíadas e das Paraolimpíadas no Rio de Janeiro não foi suficiente para conter a onda de manifestações que ocorriam no país. Em 31 de agosto de 2016, o senado votou a favor do impeachment, e o vice-presidente, Michel Temer, tomou posse. A recessão econômica perdurou, atingindo a marca histórica de mais de 12 milhões de brasileiros desempregados (Figura 2).

⁹ Empresa Brasileira de Comunicação, disponível em <<http://www.ebc.com.br/noticias/2014/12/retrospectiva-15-momentos-para-se-recordar-em-2014>>

¹⁰ Folha de São Paulo, disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/12/1724604-a-tragedia-da-economia-brasileira-em-2015-em-7-graficos.shtm>>

Figura 1 - Variação do Produto Interno Bruto no período 2012 a 2016

Fonte: Elaborado pelo autor utilizando dados do IBGE¹¹

Figura 2 - Variação da Taxa de Desemprego no período 2012 a 2017

Fonte: elaborado pelo autor utilizando dados do IBGE¹²

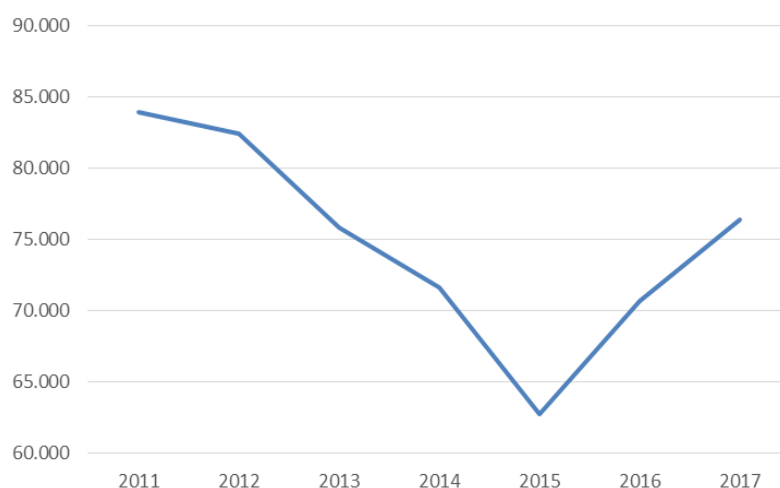
¹¹ Dados sobre o PIB. IBGE, disponível em < <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-detalle-de-midia.html?view=mediaibge&catid=2088&id=71> acesso em 3/7/2018 as 19h

¹² Dados de emprego. IBGE disponíveis em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=series-historicas>> acesso em 03/7/2018 as 19h

4.1.2 Eventos na instituição

A UNIRIO não ficou imune aos acontecimentos nacionais. No campo econômico, os valores empenhados da instituição, em função de cortes do governo, sofreram uma redução de 15,7% entre 2011 e 2016, chegando a alcançar uma queda de 25% em 2015¹³ (Figura 3).

Figura 3 - Variação dos valores empenhados UNIRIO período 2011/2017 em R\$ 000



Fonte: elaborado pelo autor sobre dados do G1

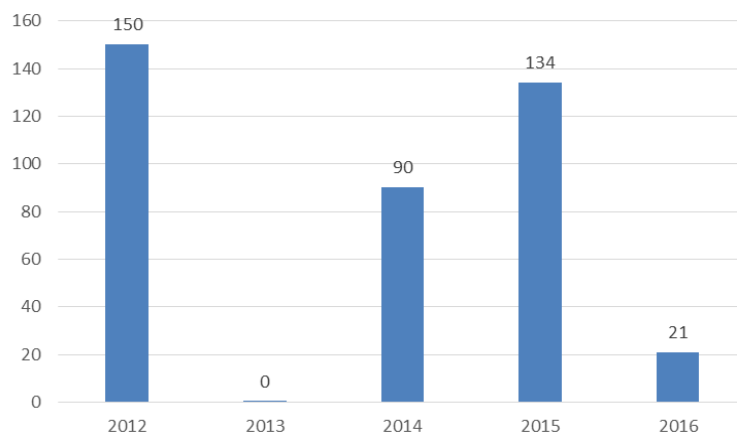
No campo político-administrativo, em 2011, a reitora, com mandato até 2012, solicitou vacância do cargo, o que levou a instituição a realizar nova consulta à comunidade acadêmica em curto espaço de tempo. Em 2015, ocorreram consultas à comunidade acadêmica para escolha do Reitor e Vice-Reitor, decanos dos centros acadêmicos e diretores dos institutos e escolas além dos membros do CONSEPE e CONSUNI. Ao investigarmos os resultados da eleição para membros do CONSUNI, constatamos que 83 discentes votaram em seus representantes. Para o segmento docente, a participação foi de 331 eleitores e de 1.034 técnicos, que depositaram seus votos em seus representantes.

Em 16 dezembro de 2015, o reitor promulga, em ato *ad referendum*, a Resolução nº 4.568, que aprova a adesão da UNIRIO ao contrato com a EBSEH – Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares, para gestão do HUGG – Hospital Universitário Gaffrée-Guinle, gerando

¹³ Reportagem do G1 com base em informações da Subsecretaria de planejamento e orçamento do MEC, disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/90-das-universidades-federais-tiveram-perda-real-no-orcamento-em-cinco-anos-verba-nacional-encolheu-28.ghtml> aceso em 04 de dez. 2018.

uma onda de protestos na esfera acadêmica. Diversas greves irromperam na instituição, perfazendo 395 dias de paralisação entre 2012 a 2016 (Figura 4).

Figura 4 - Dias de paralização por greve na UNIRIO no período 2012 a 2016

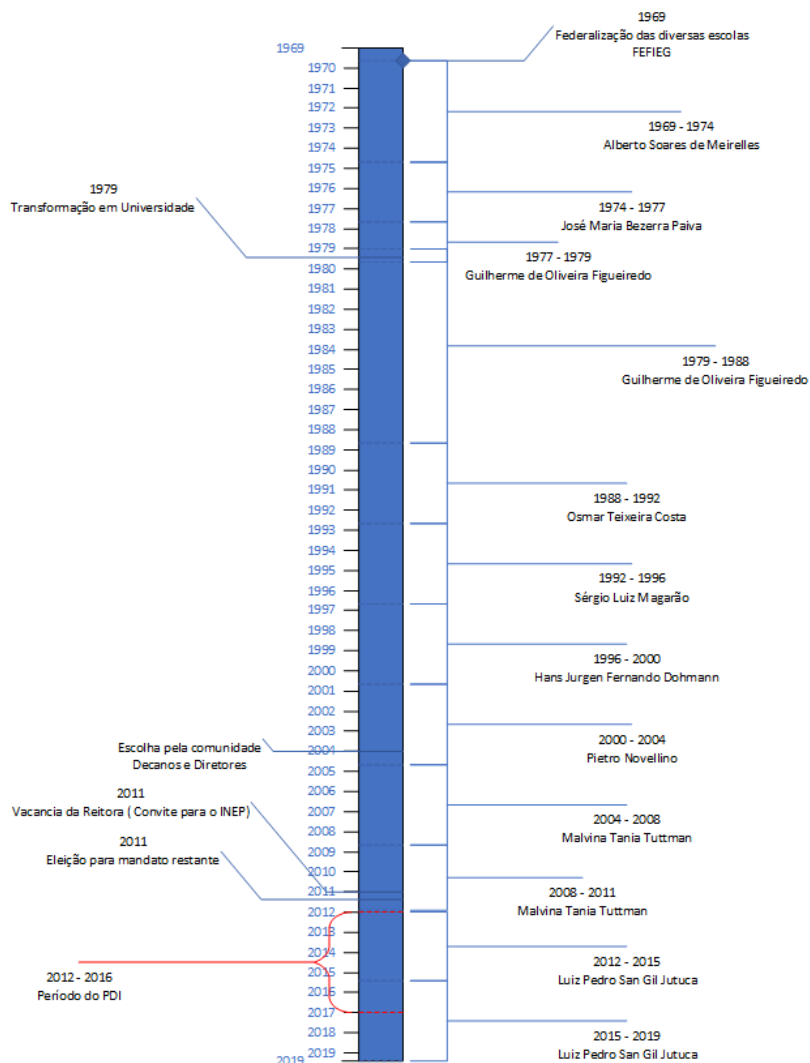


Fonte: elaborado pelo autor dados extraídos dos Relatórios de Gestão da UNIRIO

4.2 A UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – UNIRIO

A Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) é uma fundação de direito público integrante do Sistema Federal de Ensino Superior. A UNIRIO tem sua origem a partir de um processo de federalização ocorrido no ano de 1969, através do Decreto-Lei nº. 773 de 20 de agosto daquele ano. Pela aglutinação de vários estabelecimentos isolados mantidos pelo governo federal no então estado da Guanabara, o Presidente da República institui a FEFIEG – Federação das Escolas Isoladas do Estado da Guanabara. Em sua configuração inicial congregava as seguintes instituições: i) a Fundação Escola de Medicina e Cirurgia do Rio de Janeiro; ii) a Escola de Enfermagem Alfredo Pinto; iii) a Escola Central de Nutrição; iv) o Curso Superior de Teatro, do Serviço Nacional do Teatro; v) O Instituto Villa-Lobos; vi) o Curso de Biblioteconomia, da Biblioteca Nacional e vii) o Instituto Nacional do Câncer, que, após resistências internas e externas, viria a ser reintegrado ao Ministério da Saúde.

Em 1975, com a fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, passa a ter a denominação FEFIERJ, e em 1977, incorpora o Curso Permanente de Arquivo e o Curso de Museus. Em 5 de junho de 1979, pela Lei nº. 6.555, transforma a FEFIERJ em Universidade do Rio de Janeiro – UNIRIO, na gestão do último governo da ditadura, o general João Baptista de Figueiredo, irmão do reitor à época, o dramaturgo Guilherme de Oliveira Figueiredo, que ocupou a posição até 1988 (Figura 5).

Figura 5 - Histórico dos Reitores da UNIRIO

Fonte: Elaborado pelo autor utilizando entrevistas e atas dos Conselhos da UNIRIO

Com a Lei nº. 10.750, de 24 de outubro de 2003, passa a ter a denominação de Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Atualmente, conta com 35 cursos de graduação, além de mais de 20 cursos de mestrado e doutorado (Stricto Sensu) e mais de 60 cursos de especialização (Lato Sensu). Também mantém o Hospital Universitário Gaffrée e Guinle, onde ministra vários cursos na área de saúde (UNIRIO, 2015).

4.2.1 Estrutura de Governança

Sua estrutura de governança (Figura 6) é suportada pelas seguintes instâncias internas (UNIRIO, 2015):

a) Reitoria - órgão executivo responsável por todas as atividades universitárias, tanto administrativas quanto acadêmicas, composto pelo Reitor e vice-reitor e a chefia de gabinete.

b) Pró-Reitoria de Planejamento (PROPLAN) – Suas atribuições são: coordenar, elaborar e acompanhar o Plano de Desenvolvimento Institucional da UNIRIO; promover a dinamização da gestão universitária, com a padronização de processos organizacionais e a simplificação de rotinas de trabalho, além de desenvolver a política de informática institucional. Está estruturada em três diretorias: Diretoria de Avaliação e Informações Institucionais (DAINF), Diretoria de Orçamento (DORC) e Diretoria de Tecnologia de Informação e Comunicação (DTIC).

c) Pró-Reitoria de Administração (PROAD) – Suas atribuições são: coordenar os serviços da UNIRIO, supervisionando a gestão financeira e patrimonial da Universidade; acompanhamento e execução do orçamento; supervisão e coordenação de órgãos responsáveis pela infraestrutura da Instituição. Está estruturada em duas diretorias: Diretoria Financeira e Diretoria de Atividades de Apoio.

d) Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (PROGEPE) – Suas atribuições são: planejar, coordenar, fomentar e acompanhar atividades e políticas voltadas ao desenvolvimento dos servidores. Está estruturada em duas diretorias: Diretoria de Gestão de Processos Administrativos (DGPA) e Diretoria de Desenvolvimento de Pessoas (DDP).

e) Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis (PRAE)¹⁴ – Suas atribuições são: coordenação das ações de assistência aos discentes, com o objetivo de estimular o comprometimento de estudantes e servidores com o ensino público, gratuito, de qualidade e com as demandas oriundas da sociedade brasileira. É composta de uma Coordenação de Políticas Estudantis (COPOE) e a Diretoria de Gestão Administrativa (DIGAD).

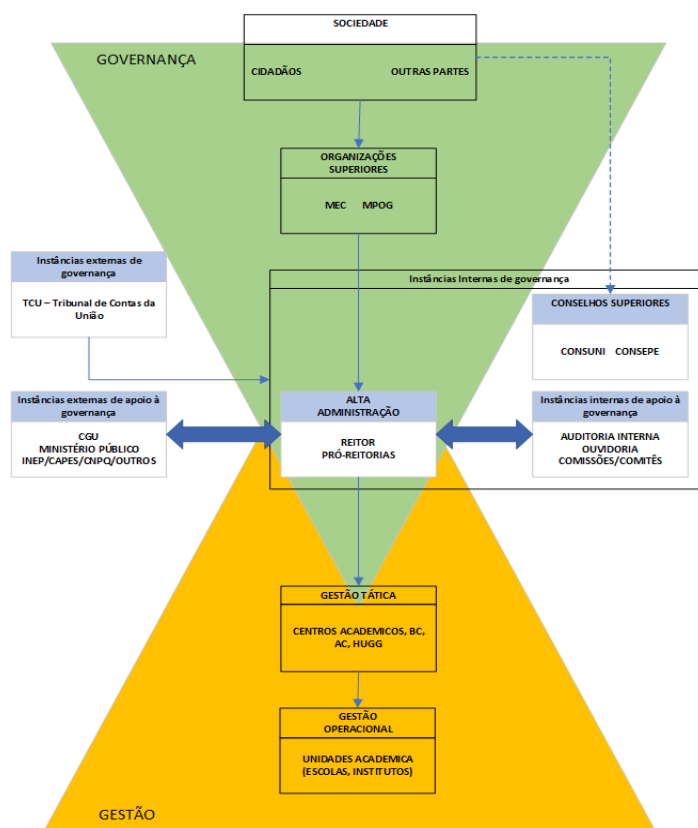
f) Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CONSEPE) – órgão da Administração Superior conforme Lei nº 6.655, de 05 de junho de 1979. Suas atribuições são: deliberar sobre mérito acadêmico para criação, modificação e extinção de Cursos de Educação Superior, programas e projetos entre os centros acadêmicos; sobre mérito acadêmico para criação, modificação e extinção de órgãos e funções; sobre critérios para ingresso nas carreiras docente e técnico-administrativa; sobre normas complementares sobre matéria acadêmica; sobre ato do Reitor praticado *ad referendum* do Conselho; e sobre casos omissos. O CONSEPE é

¹⁴ A PRAE foi criada em 2017, após o período analisado.

responsável também por julgar recursos das decisões proferidas pelo Conselho de Centro Acadêmico, em matéria acadêmica.

g) Conselho Universitário (CONSUNI) - órgão da Administração Superior conforme Lei nº 6.655, de 05 de junho de 1979. Suas atribuições são: deliberar sobre proposta orçamentária da UNIRIO e suas alterações; prestação de contas anual da UNIRIO e de suas Fundações de Apoio; sobre taxas e emolumentos; sobre aquisição, alienação, cessão, locação e transferência de bens imóveis; sobre concessão de prêmios, distinções e dignidades universitárias; sobre mérito administrativo para criação, extinção e modificação de órgãos e funções; sobre mérito administrativo para criação, modificação e extinção de projetos entre centros acadêmicos; sobre critérios para ingresso nas carreiras docente e técnico-administrativa; sobre ato do Reitor praticado *ad referendum* do Conselho; e sobre casos omissos. O CONSUNI é responsável também por julgar recursos às decisões do CONSEPE e da Reitoria.

Figura 6 - Estrutura de Governança da UNIRIO



Fonte: Criação do autor com base em figura do TCU (BRASIL, 2013, p.20)

4.2.2 O PDI da UNIRIO – 2012 a 2016

O Plano de Desenvolvimento Institucional da UNIRIO, para o período de 2012 a 2016, retirou de seu Estatuto, artigo 2º, a missão da instituição, assim definida:

Produzir e disseminar o conhecimento nos diversos campos do saber, contribuindo para o exercício pleno da cidadania, mediante formação humanista, crítica e reflexiva, preparando profissionais competentes e atualizados para o mundo do trabalho e para a melhoria das condições de vida da sociedade (BRASIL, 2012. p. 16).

A visão sustentada nesse documento defendia um comprometimento com as transformações da sociedade e com a transparência organizacional, além do propósito de ser referência na produção e difusão de conhecimento tecnológico, artístico e cultural. Para alcançar essas metas foram elaboradas 14 ações estratégicas, sendo cinco originárias do Estatuto: *i)* garantir a produção, difusão e preservação do saber em todos os campos do conhecimento (Estatuto); *ii)* formar cidadãos com consciência humanista, crítica e reflexiva, comprometidos com a sociedade e sua transformação, qualificados para o exercício profissional (Estatuto); *iii)* estender à sociedade os benefícios da criação cultural, artística, científica e tecnológica gerada na Instituição (Estatuto); *iv)* garantir a transparência organizacional; *v)* garantir o desenvolvimento de pesquisas de base e aplicada, especialmente as vinculadas aos programas de Pós-Graduação *stricto sensu* (Estatuto); *vi)* manter intercâmbio com entidades públicas, privadas, organizações e movimentos sociais (Estatuto); *vii)* promover melhorias na estrutura organizacional; *viii)* Promover melhorias no processo organizacional; *ix)* melhorar condições de estudo e convivência dos alunos de Graduação e Pós-Graduação; *x)* melhorar condições de trabalho de servidores docentes e técnico-administrativos; *xi)* fomentar política de qualificação e capacitação de servidores docentes e técnico-administrativos; *xii)* assegurar a execução dos projetos de otimização da infraestrutura física; *xiii)* assegurar o desenvolvimento de soluções de Tecnologia de Informação e Comunicação e *xiv)* adequar o quadro dos servidores às necessidades institucionais (BRASIL, 2012, p. 37 a 43).

Em 21 de setembro de 2011, foi nomeada a comissão de elaboração do PDI, presidida pelo Vice-Reitor, e, entre os meses de outubro e dezembro do mesmo ano, a proposta do PDI foi disponibilizada para consulta pública. Aconteceram apresentações para a comunidade

acadêmica em audiências públicas e, finalmente, a proposta do PDI foi deliberada e aprovada pelo CONSUNI e CONSEPE (21/12/2011)¹⁵.

Mas foi somente em 23 de fevereiro de 2018 que a PROPLAN divulgou no site da instituição o Relatório Final de Monitoramento do PDI 2012-2016, que indicou que, do total de metas planejadas, 47% haviam sido concluídas integralmente e 22% parcialmente¹⁶.

4.2.3 A esfera pública acadêmica

A comunidade acadêmica da UNIRIO, segundo seu estatuto (BRASIL, 2001), é composta pelos segmentos: *i)* docente; *ii)* técnico-administrativo e *iii)* discente. Ainda nesse diploma legal, são citados a ADUNIRIO – Associação dos Docentes da UNIRIO, a ASUNIRIO – Associação dos Trabalhadores em Educação da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, o DCE – Diretório Central do Estudantes da UNIRIO e a comunidade externa. Não há menção sobre os funcionários terceirizados, aqueles empregados de empresas prestadoras de serviços à instituição. A esfera pública da UNIRIO, em dezembro de 2016 (BRASIL, 2016), era formada por 993 docentes, 1.495 técnicos administrativos, 459 terceirizados e 9.151 discentes, totalizando 12.098 indivíduos (Tabela 1).

Tabela 2 - Distribuição da comunidade da UNIRIO em 31/12/2016

CENTRO	DISCENTE	TÉCNICO	DOCENTE	TERCEIRIZADO	TOTAL	%
CCBS	2999	1025	418	0	4442	36,7%
CCH	3111	35	270	0	3416	28,2%
CLA	1316	38	148	0	1502	12,4%
CCJP	1062	12	77	0	1151	9,5%
CCET	663	17	80	0	760	6,3%
Reitoria	0	368	0	459	827	6,8%
Total	9151	1495	993	459	12098	100%

Fonte: Relatório de gestão 2016 – UNIRIO

O processo de participação, no interior da instituição, é constituído de diversas instâncias de deliberação, que têm como ponto culminante os conselhos superiores (Figura 7). Nos cinco centros acadêmicos investigados (CCBS, CCH, CCJP, CLA e CCET), funcionam os seguintes espaços de deliberação: *i)* Colegiado de curso, presidido pelo coordenador de curso,

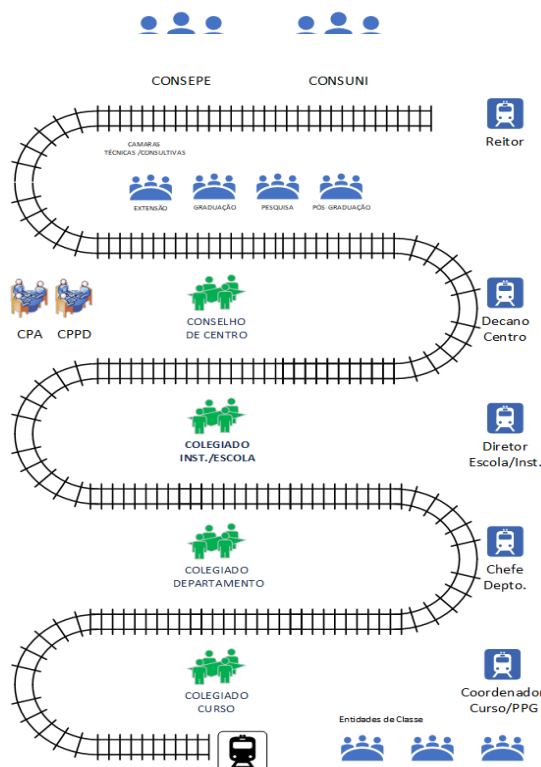
¹⁵ Disponível em: <http://www2.unirio.br/unirio/pdi/calendario-de-elaboracao-do-pdi-2012-2016>.

¹⁶ <http://www.unirio.br/proplan/news/proplan-divulga-relatorio-final-de-monitoramento-do-pdi-2012-2016>, acesso em 12/07/2018.

que é escolhido pelos docentes envolvidos; *ii*) Colegiado de departamento, dirigido pelo Chefe de Departamento, também escolhido pelos seus pares naquele Departamento; *iii*) Colegiado de Instituto/Escola, presidido pelo Diretor de Escola/Instituto e *iv*) Conselho de Centro, liderado pelo Decano que, juntamente com o diretor de Escola/Instituto, são escolhidos pela comunidade acadêmica através de processo de consulta.

É também definido por esse método, a escolha do Reitor e Vice-Reitor da instituição, respectivamente, presidente e vice-presidente dos conselhos superiores – CONSEPE e CONSUNI. Além desses espaços, existem as câmaras técnicas: *i*) câmara de Graduação, *ii*) câmara de Pós-Graduação, *iii*) câmara de Pesquisa e *iv*) câmara de Extensão e Cultura, coordenadas, respectivamente, pelos Pró-Reitores de Graduação, de Pesquisa e Pós-graduação e de Extensão e Cultura, que juntamente com os demais Pró-Reitores são escolhidos pelo Reitor. Nessas câmaras, identificamos a possibilidade de participação dos três segmentos da universidade.

Do ponto de vista classista, a ADUNIRIO, a ASUNIRIO e o DCE são entidades que, segundo seus estatutos, representam, por meios participativos próprios, os interesses de seus associados, respectivamente, docentes, técnicos e discentes. Outras possibilidades de participação são as diversas comissões, com destaque à CPA – Comissão Própria de Avaliação, que coordena as autoavaliações da instituição e a CPPD – Comissão Permanente de Pessoal Docente, ambas operam com processos de consulta à comunidade acadêmica para escolha de alguns de seus componentes.

Figura 7 - Instâncias de deliberação da UNIRIO

Fonte: Autor, com dados extraídos do estatuto e Relatórios de Gestão da UNIRIO

4.2.4 Os Conselhos Superiores

A representatividade da esfera pública acadêmica na composição dos conselhos superiores, definida no estatuto da instituição, tem a seguinte conformação:

CONSEPE: i) Reitor, seu presidente; ii) Vice-Reitor, seu Vice-Presidente; iii) Pró-Reitores; iv) Decanos; v) Diretores de Escolas e Institutos; vi) Coordenadores dos Programas de Pós-Graduação *stricto sensu*; vii) um representante de cada categoria docente do quadro permanente, por Centro Acadêmico, eleito por seus pares; viii) um representante docente de programa de pós-graduação *stricto sensu*, por Centro Acadêmico, eleito por seus pares; ix) seis representantes técnicos-administrativos do quadro permanente, que atuem preferencialmente na área acadêmica, eleitos por seus pares; x) um representante estudantil dos cursos de graduação, por Centro Acadêmico, eleito por seus pares; xi) um representante estudantil do Diretório Central dos Estudantes – DCE; xii) um representante da ADUNIRIO; xiii) um representante da ASUNIRIO.

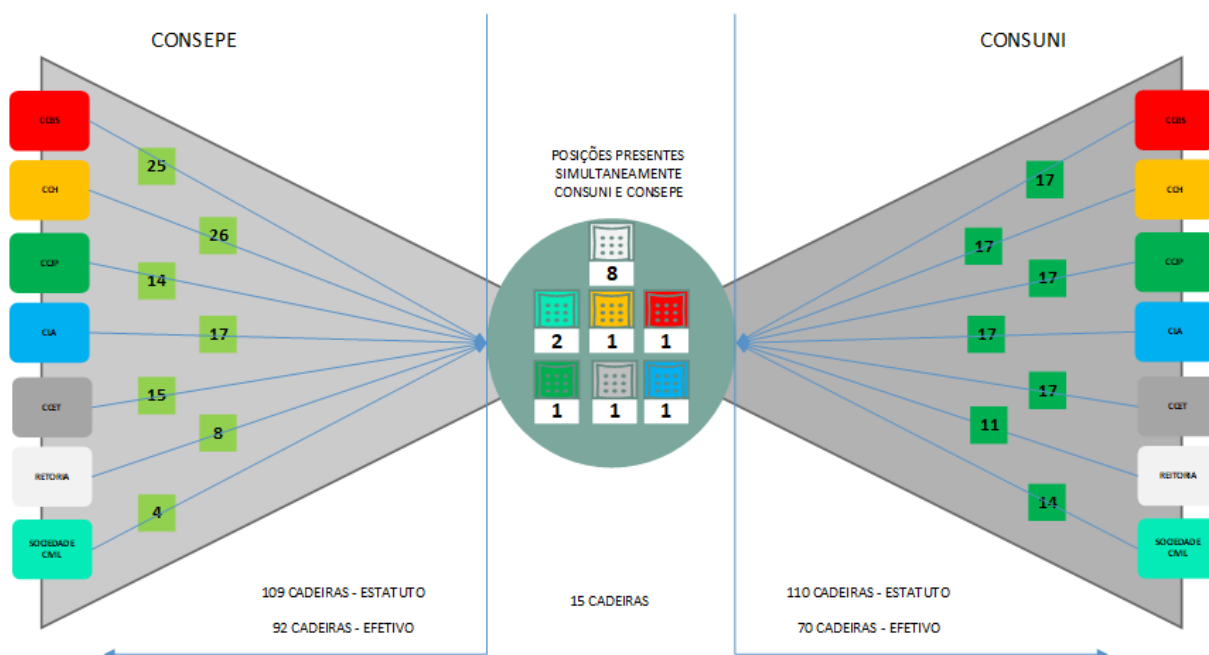
CONSUNI: i) Reitor, seu presidente; ii) Vice-Reitor, seu Vice-Presidente; iii) Reitor que haja cumprido na íntegra o mandato imediatamente anterior; iv) Pró-Reitores; v) Decanos; vi) Diretores das unidades suplementares; vii) três representantes de cada categoria docente do quadro permanente, por Centro Acadêmico, eleito por seus pares; viii) seis representantes técnicos-administrativos do quadro permanente, sendo dois do nível de apoio, dois do nível intermediário e dois do nível superior, eleitos por seus pares; ix) um representante estudantil dos cursos de graduação, por Centro Acadêmico, eleito por seus pares; x) dois representantes estudantis da pós-graduação *stricto sensu*, eleito por seus pares; xi) três representantes da comunidade externa vinculados à área de interesse da UNIRIO, indicados pelo Reitor e aprovados pelo CONSUNI; xii) um representante da ADUNIRIO; xiii) um representante da ADUNIRIO.

Apesar da autonomia universitária estar expressa no Artigo 207 da Constituição Federal, a Lei 9.192/1995 e o Decreto nº 1.916/1996 estabelecem que cabe ao presidente da República indicar o reitor da instituição baseado em lista tríplice definida pelo conselho superior da instituição, e definem o percentual mínimo de 70% de docentes na composição do colégio eleitoral.

O Reitor e Vice-Reitor, os Pró-Reitores, os Decanos e os representantes da ADUNIRIO e ASUNIRIO são membros, simultaneamente, do CONSUNI e CONSEPE. Os diretores das unidades suplementares e os Pró-Reitores são escolhidos pelo Reitor. Ao plotarmos essas informações com a estrutura organizacional da instituição no final de dezembro de 2016, deparamos com um total de 109 cadeiras no CONSEPE e 110 cadeiras no CONSUNI. Contudo, ao analisar os livros de frequência dos conselhos e as listas de membros, disponíveis na Secretária dos Conselhos, as cadeiras efetivamente ocupadas totalizavam 92 membros no CONSEPE e apenas 70 conselheiros no CONSUNI (Figura 9), demonstrando um hiato entre o Estatuto e a realidade, o que gera uma sub-representação de alguns segmentos da esfera pública acadêmica. As prováveis causas são: ausência de representantes da comunidade externa e o não preenchimento da totalidade de vagas destinadas aos discentes e docentes, estes últimos com um complicador adicional, pois as consultas ocorrem por categoria¹⁷.

¹⁷ Ao analisar o processo eleitoral ocorrido em 2015, constatamos as seguintes categorias de docentes: professor auxiliar, professor adjunto, professor assistente, professor associado e professor titular. Cada categoria elege representantes da própria categoria, como por exemplo: professores titulares elegem os representantes dos professores titulares.

Figura 8 - Composição dos conselhos superiores da UNIRIO em dezembro de 2016



Fonte: Elaborado pelo autor com base no estatuto da UNIRIO e dados da Secretaria dos Conselhos

Não obstante que, no momento da coleta das informações e entrevistas, entre fevereiro a maio de 2018, estivesse em discussão e votação um novo estatuto, ao confrontarmos a realidade fática do processo eleitoral da instituição com seus discursos institucionalizados (regimento, estatuto e resoluções), encontramos algumas discrepâncias, como por exemplo: o processo de escolha dos decanos, diretores de escolas e institutos, que, pelo, estatuto, é de responsabilidade do Reitor, e não por consulta à comunidade acadêmica. Esse processo de consulta não consta no Estatuto da universidade, e, segundo os responsáveis pelos Conselhos Superiores, teve início na UNIRIO nos anos 2000, e vem sendo respeitado desde então. Interessante ressaltar que a nova versão do estatuto, que já estava em discussão desde 2009, somente atualizou as novas estruturas incluídas da universidade no período de 2001 a 2018.

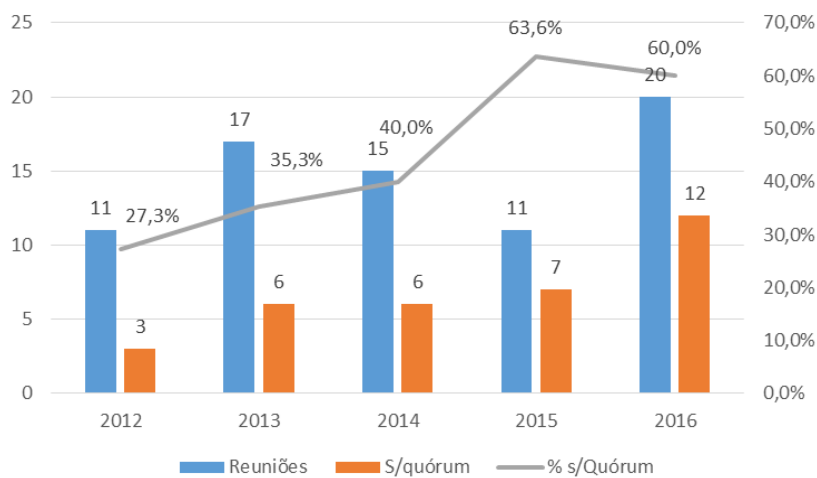
A Secretaria dos Conselhos Superiores da UNIRIO é composta de quatro servidores técnicos-administrativos efetivos e três funcionários terceirizados e é responsável pela atualização das informações disponibilizadas no site dos Conselhos. Além disso, é encarregada da transcrição dos áudios das reuniões, das atas, da organização das sessões, dos comunicados, da convocação dos conselheiros e manutenção do site dos conselhos, que dispõe das seguintes opções: *i*) áudio dos conselhos; *ii*) convocações; *iii*) calendários de reuniões; *iv*) listagem dos conselheiros; *v*) registro de frequência e *vi*) resoluções, sendo que nas duas últimas opções não

encontramos nenhuma informação.¹⁸ Os Boletins de Serviço dão publicidade e formalizam os atos decididos nos Conselhos Superiores e ficam a cargo da Chefia de Gabinete, que os disponibiliza em seu site. Não foram localizadas as transcrições das reuniões do período compreendido entre 2012 a 2016.

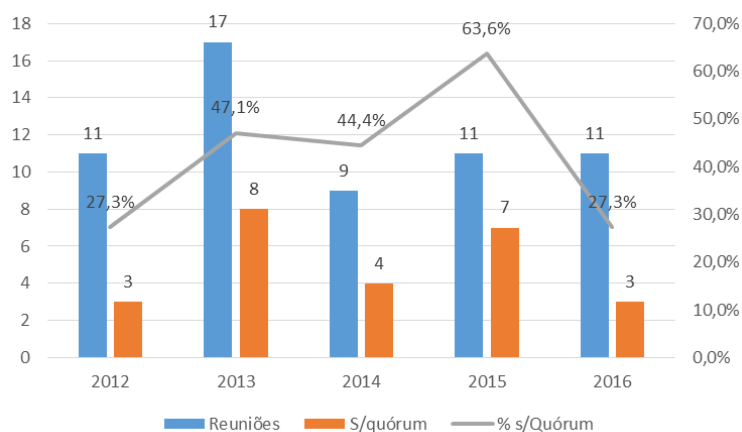
As sessões dos conselhos superiores são, geralmente, realizadas na sala dos conselhos, situada no prédio da reitoria. As sessões são convocadas com antecedência, em geral, de uma semana. As pautas são disponibilizadas no site da secretaria dos conselhos e também enviadas aos conselheiros por e-mail. As reuniões ocorrem, na maioria das vezes, na parte da manhã e são gravadas para posterior transcrição. A entrada é franqueada ao público em geral, contudo, os membros são identificados e recebem placas conforme o segmento que representam (discente, docente ou técnico) e assinam o livro de frequência das sessões. A secretária dos conselhos controla a presença dos conselheiros, anotando os membros ausentes, que podem enviar justificativa à secretaria dos conselhos. No horário de início da sessão, determinado na convocação, a responsável indica ao presidente se há ou não quórum para seguir com a reunião. Havendo quórum, o presidente da sessão coloca a pauta para votação dos presentes. As matérias têm um relator determinado, que faz apresentação ao grupo. Todos, inclusive os não membros, podem questionar ao relator sobre a matéria, desde que solicitado e autorizado pelo presidente. Após a elucidação do objeto da sessão, pelo relator, o presidente coloca a matéria em votação, momento que os membros utilizam suas placas identificadoras para votar sim, não ou abstenção. A secretária faz a contagem, e o presidente oficializa o resultado. As decisões prolatadas são publicadas nos Boletins de Serviço.

Ao levantarmos os dados das sessões do CONSUNI e CONSEPE do período de 2012 a 2016, encontramos a seguinte situação: *i)* CONSEPE, foram convocadas 74 sessões, mas somente 40 foram realizadas, as demais não tiveram quórum suficiente. Já o *ii)* CONSUNI, das 59 convocações no período, somente 34 foram realizadas (Figuras 9 e 10).

¹⁸ <http://www2.unirio.br/unirio/conselhossuperiores> em 25/11/2018.

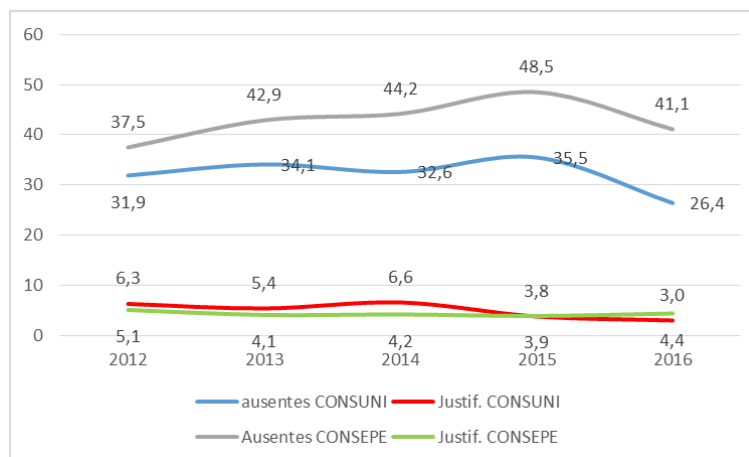
Figura 9 - Sessões do CONSEPE - 2012 a 2016

Fonte: Autor com dados extraídos dos livros de frequência do CONSEPE

Figura 10 - Sessões do CONSUNI - 2012 a 2016

Fonte: Autor com dados extraídos dos livros de frequência do CONSUNI

Além da falta de quórum, identificadas nas convocações de ambos os conselhos, o absenteísmo de conselheiros em todas as reuniões também foi relevante. Os membros que justificaram, de alguma forma suas ausências, não ultrapassaram 10% do total de faltantes (Figura 12).

Figura 11 - Faltas e justificativas CONSEPE/CONSUNI 2012 a 2016

Fonte: Autor extraindo dados dos livros de frequência

4.2.5 A percepção dos conselheiros

A seguir são apresentados os resultados dos questionários aplicados aos membros do CONSUNI e CONSEPE, após a transcrição, tabulação e análise das respostas. Os resultados estão demonstrados por gráficos e quadros para cada um dos indicadores dos critérios de avaliação, distribuídos pelos princípios dos processos decisórios participativos deliberativos encontrados em Tenório (2008).

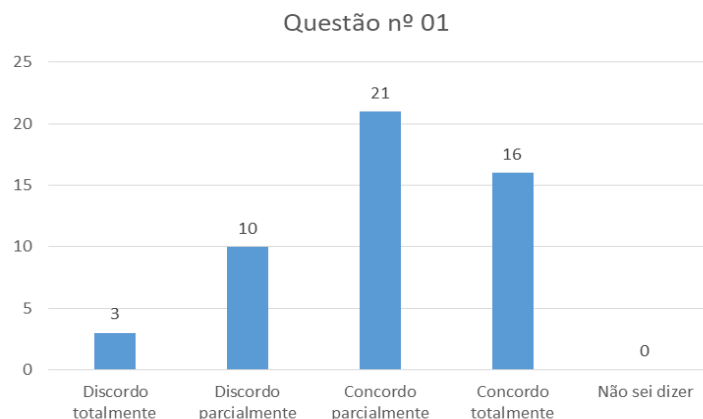
4.2.5.1 O processo de discussão

Este tópico apresenta os indicadores de um processo de discussão: *i*) canais de difusão; *ii*) qualidade da informação; *iii*) espaços de transversalidade; *iv*) pluralidade do grupo promotor; *v*) órgãos existentes; *vi*) órgãos de acompanhamento e *vii*) relação com outros processos participativos (TENÓRIO, 2008).

INDICADOR: CANAIS DE DIFUSÃO

Segundo Tenório (2008, p.10), a utilização de canais adequados possibilita a reunião de todos os participantes potenciais.

Questão 1. Você considera que existem canais adequados ao acesso à informação que permitam a mobilização dos diversos atores da esfera pública universitária (discentes, docentes, técnicos e sociedade), que participam dos processos deliberativos da UNIRIO?

Figura 12 - Resultado da questão nº 1

Fonte: Autor

74% dos respondentes disseram que concordam (totalmente ou parcialmente).

Questão 2. Na sua opinião, qual ou quais canais de acesso à informação, sobre os processos decisórios da UNIRIO, deveriam estar disponíveis para a esfera pública universitária (discentes, docentes, técnicos e sociedade)?

Quadro 1 - Síntese da análise de conteúdo da questão nº 2

CODIFICAÇÃO	CONTEÚDO (FREQUENCIA MODAL)
(1) Canal Youtube	1 Canal do Youtube, divulgação no site.
(6) Colegiados e associações	1 Todos os colegiados, centro, Escola, câmaras. Transito democrático e participativo. 1 Os canais usar critérios que são usados na análise de mérito e não critérios políticos. 1 Divulgação das decisões pelos representantes em reuniões com seus pares 1 Já existem, são os conselhos superiores,o DCE, ASUNIRIO e ADUNIRIO 1 Os departamentos, escolas, decanos, Associações serem canais de informações. 1 Nos departamentos, tinha que ter link, participação online. Todos os canais.
(1) Jornal	1 O principal seria um jornal universitário de ampla tiragem.
(15) Sem alterações	1 Acho que está tudo na página. 1 A troca de e-mails e o site já estão. E memorandos. 1 O que eu acho deveria estar, já está, 1 Está tudo na página. Melhorou com a Lei de transparência. 1 Eu acho que existem os canais. 1 Deve estar na página da universidade. Estando aí me basta. 1 Está tudo na página. Uma Pesquisa de opinião publico-interno. 1 Está tudo na página. Lei da transparência 1 Os canais que existem já são suficientes. Está no site, transparência, etc... 1 A rigor já está disponível. Eu não sei se as pessoas conseguem ou não acessarem . 1 Tem melhorado muito, atendido disposições legais e normativas, como transparência. 1 Tudo está disponível no site da universidade. Não é totalmente divulgado. 1 O site é o que está, não consigo pensar outro que o próprio site. 1 Para mim, a pauta e divulgada e ata e divulgada. 1 De um tempo para cá, tem tido esse acesso pelo site, e está bem acessível.

Continua.

Continuação

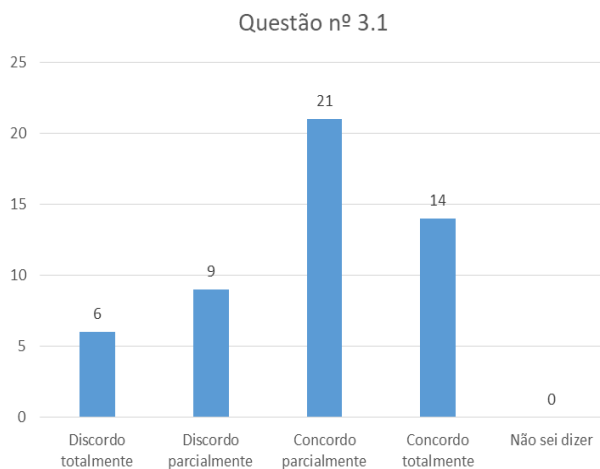
CODIFICAÇÃO	CONTEÚDO (FREQUENCIA MODAL)
(21) Site mais eficiente	<ul style="list-style-type: none"> 1 Os canais de internet e de fácil acesso. A página não é uma página amigável. 1 Um canal de divulgação. Um portal para discussões prévias 1 Site mais eficiente. Destaque na página das resoluções aprovadas 1 Site mais eficiente. Outros canais COMSO, rádio, jornal. Boletins mais detalhados. 1 A comunicação aberta. 1 Está tudo na página. Melhorar a informação para fora da UNIRIO 1 Eu não vejo dificuldade em relação aos meios de comunicação. 1 Eu diria sim. Que a operacionalidade deles é que nem sempre são adequadas. 1 Site mais eficiente. O site muito burcrático, COMSO , Redes sociais. 1 Mais transparência. 1 Site mais eficiente. Mais notícias, estatuto. Mobilização reitoria (e-mails, convites, etc) 1 Está tudo na página. Maior divulgação, estratégias pedagógicas. Lei de transparência. 1 Está tudo na página. Mobilização pela reitoria. Debates prévios 1 A gente tem canais e estão bem fomentados. Talvez não estão ali na cara da pessoa. 1 O principal acesso é o site da UNIRIO, tem que estar sempre atualizado. 1 Está disponível, mas poderia ser melhor organizado. 1 Estão disponíveis no site da UNIRIO, mas o acesso é muito complicado. 1 As decisões ficam disponíveis na página, mas é difícil uma pessoa ouvir toda a reunião. 1 Publicização das convocatórias com o que falta 1 Site mais eficiente, muito pobre. Maior divulgação. Calendário. 1 O site e muito pobre no sentido de informações de forma transparente
(3) Todos os possíveis	<ul style="list-style-type: none"> 1 Todos, administração pública, tudo tem que ser transparente. 1 Todos os canais devem ser utilizados quando você trata desse tipo de situação. 1 Outros canais precisam ser fortalecidos para que as escutas elas sejam realizadas.
(2) Whatasapp	<ul style="list-style-type: none"> 1 Acho que o WhatsApp, do tipo esse do WhatsApp do Consepe. 1 Ofício, Whatsapp e cartazes

Fonte: Autor

INDICADOR: QUALIDADE DA INFORMAÇÃO

A informação deve ser clara, útil e plural para possibilitar o envolvimento dos participantes (TENÓRIO, 2008, p.10).

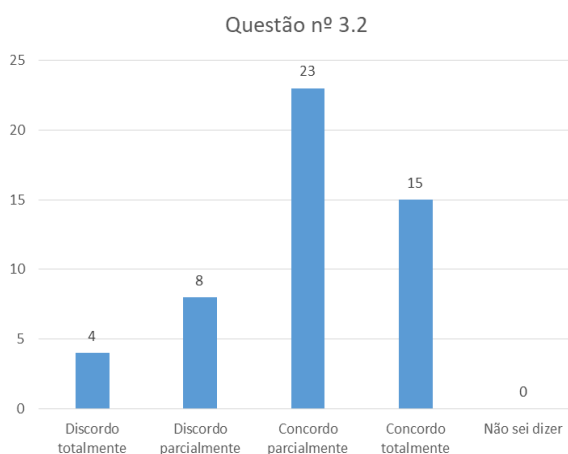
Questão 3.1. Você considera que as informações, sobre os processos decisórios da UNIRIO, disponibilizadas para os diversos atores da esfera pública universitária (discentes, docentes, técnicos e sociedade) envolvidos no processo decisório são claras, suficientes para esclarecer os objetivos para que os participantes potenciais se envolvam nos processos de discussão?

Figura 13 - Resultado da questão nº 3.1

Fonte: Autor

Nessa questão, 70% indicaram concordar, e 30% discordam de alguma forma.

Questão 3.2. Você considera que as informações, sobre os processos decisórios da UNIRIO, disponibilizadas para os diversos atores da esfera pública universitária (discentes, docentes, técnicos e sociedade) envolvidos no processo decisório são úteis, suficientes sobre os objetivos para que os participantes potenciais se envolvam nos processos de discussão?

Figura 14 - Resultado da questão nº 3.2

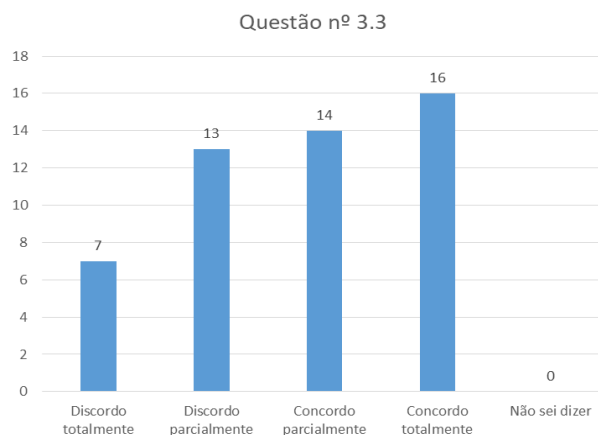
Fonte: Autor

Nesta questão, 76% indicaram concordar de alguma forma.

Questão 3.3. Você considera que as informações, sobre os processos decisórios da UNIRIO, disponibilizadas para os diversos atores da esfera pública universitária (discentes, docentes, técnicos e sociedade) envolvidos no processo decisório são plurais, suficientes sobre os

objetivos para que os participantes potenciais entendam e se envolvam nos processos de discussão?

Figura 15 - Resultado da questão nº 3.3

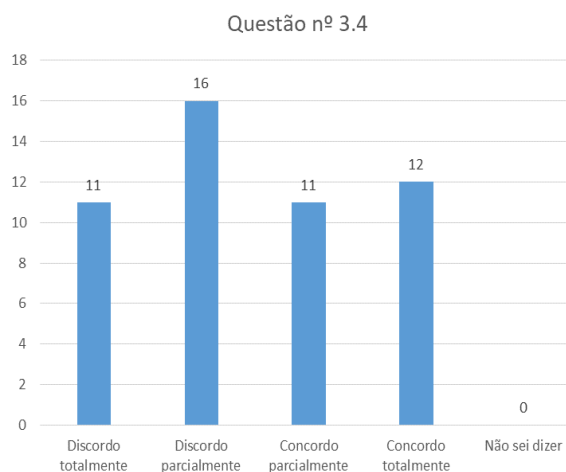


Fonte: Autor

Percebemos aqui que 70% indicaram concordar de alguma forma.

Questão 3.4. Você considera que as informações, sobre os processos decisórios da UNIRIO, disponibilizadas para os diversos atores da esfera pública universitária (discentes, docentes, técnicos e sociedade) envolvidos no processo decisório são tempestivas, suficientes para que os participantes potenciais tenham tempo e se envolvam nos processos de discussão?

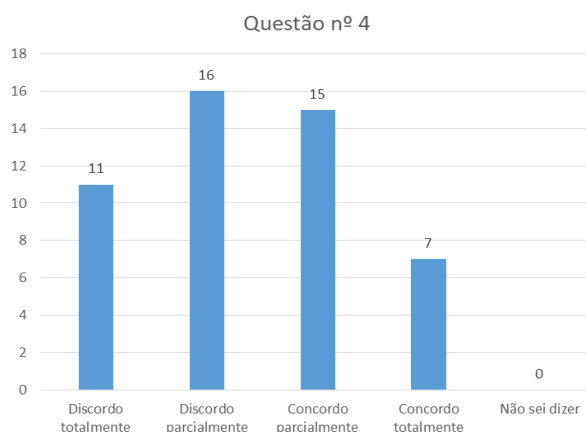
Figura 16 - Resultado da questão nº 3.4



Fonte: Autor

Nesta questão, 54% indicaram discordar e 46% concordam de alguma forma.

Questão 4. Você considera que teve acesso a informações claras, úteis, plurais e tempestivas sobre os resultados alcançados versus resultados planejados no PDI 2012-2016 da UNIRIO?

Figura 17 - Resultado da questão nº 4

Fonte: Autor

Nesta questão, 55% discordam de alguma maneira.

Questão 5. Na sua opinião, o que pode ser melhorado na qualidade das informações sobre o processo deliberativo da UNIRIO?

Quadro 2 - Síntese da Análise de Conteúdo realizada para a questão nº 5

CODIFICAÇÃO	CONTEÚDO (FREQUENCIA MODAL)
(3) Alterar estrutura	1 Menor número de conselheiros 1 Mudança da estrutura do consepe e do consuni. Ausencia enorme de quórum. 1 Rever a estrutura burocrática aspectos não claros da organização da universidade.
(6) Comunicação Interna	1 A COMSO ser mais ágil, profissional, com essas questões associadas ao Consepe 1 A comunicação 1 Aplicação maior das decanias, das escola e departamentos, de tramitar as informações. 1 Informar as convocações, decisões e determinações de órgãos superiores. 1 Mais escuta da comunidade. As informações tem que circular e não serem despejadas. 1 Melhorar a comunicação. Falta de recursos para a melhoria.
(2) Diversos	1 Espaço para os docentes, gabinetes para os professores, as pessoas não ficam. 1 Você não vai se digladiar ou estar contra ninguém, somos todos UNIRIO.
(7) Divulgação	1 Acho que as informações são passadas, precisam ser mais divulgadas. 1 Alguma forma de divulgação, que não fosse só formal. Mais explicativo. 1 Eu acho é que tem que trabalhar a visibilidade 1 Mais transparência 1 Transparência das informações, não é só você passar e-mails 1 Um caminho é divulgar, usar mais o site com chamadas dos assuntos. 1 O processo deliberativo da UNIRIO é muito bom. Falta é a divulgação. A publicização.
(7) Elucidação das pautas	1 A gestão "didatize" as matérias, construindo pautas e a informação aos conselheiros. 1 Maior transparência. Mais explicações sobre as matérias. Informação mais acessível. 1 Mais respeito da gestão: pautas tempo hábil, explicadas aos conselheiros, pluralidade 1 Preparação dos membros dos colegiadas de deliberação sobre objeto de discussão. 1 Processo explicativo para os membros neófitos. 1 Sínteses circunstanciadas sobre as discussões com a posição da Escola sobre o assunto. 1 Ter uma manual sobre os assuntos recorrentes decididos nos conselhos.

Continua

Continuação.

CODIFICAÇÃO	CONTEÚDO (FREQUENCIA MODAL)
(5) Esclarecimento da comunidade	1 Ações afirmativas de esclarecimento da comunidade. 1 Cultura não democrática da instituição. 1 Entendimento sobre a instituição, 1 Mais assembleias, tornar, envolver a comunidade mais nas questões. 1 Mais conhecimento sobre a universidade.
(4) Metodologia	1 Calendário de reuniões. 1 Fluxo das informações otimizado, incluindo as reuniões. 1 Melhorar a metodologia, às vezes também não é muito. 1 Valorizar as decisões, transformar em coisas interessantes
(5) Participação	1 acredito que uma maior participação dos três segmentos. 1 Mais interesse, é preciso que as pessoas se interessem pelo que vai ser discutido. 1 Mais participação. 1 O maior envolvimento das áreas e articulação mais participativa entre elas. 1 Participação dos alunos, professores e técnicos que não compõem o conselho.
(7) Representação	1 As Pró-Reitorias, eles tem voto, mas não foram eleitos, isso é muito chato 1 Comprometimento de quem assume o cargo de conselheiro. 1 Comunicar aos departamentos as faltas de seus representantes nos conselhos. 1 O representante precisar representar os seus representados. 1 Os membros dos órgãos deliberativos, tem obrigação de informar seus pares. 1 Penalização dos conselheiros faltantes, sessões não acontecem por falta de quórum. 1 Relação Representante x Representado.
(3) Sem alterações.	1 Está tudo OK. 1 Eu não sei como responder isso. 1 Não sei dizer. Às vezes tem questões fora de sua área de conhecimento.
(9) Tecnologia da Informação	1 Agilização da transcrição das atas. 1 Atas, Resoluções, Ordens de serviço a Portarias ter um modo de recuperação mais fácil. 1 Disponibilizar número maior de mídia mais objetivas e claras, foco nos discentes. 1 Melhoria do sistema de comunicação pela gestão. 1 Redes sociais. Uso mais amigável do site. 1 Site mais amigável. 1 Um sistema de informações mais eficiente 1 Uma plataforma mais ágil e menos engessada 1 Usar sessões transmitidas online, no Youtube, no Facebook, para toda a universidade.
(7) Tempo de Análise	1 Eu acho talvez, que a questão do tempo seja a questão mais importante aí. 1 Mais tempo de análise. Maior divulgação para a comunidade. 1 Mais tempo para análise dos temas. 1 Mais tempo. Mais debate. 1 Matérias enviadas para os conselheiros com mais antecedência. 1 Ter mais espaço/tempo de discussão nos centros, entre os centros, nas escolas. 1 Uma antecedência maior no envio dos documentos

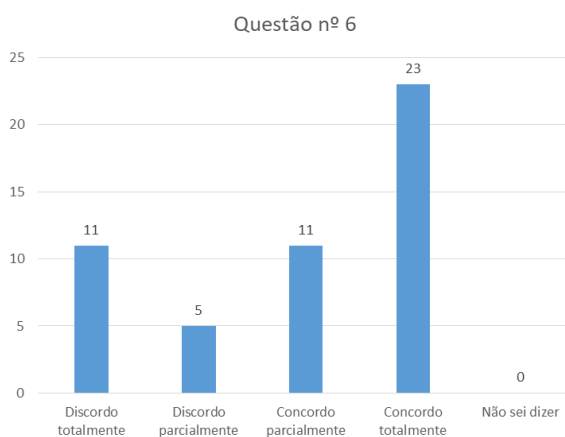
Fonte: Autor

INDICADOR: ESPAÇOS DE TRANSVERSALIDADE

Esse indicador representa a simultaneidade do trabalho em diversas áreas (TENÓRIO, 2008).

Questão 6. Você considera que os diversos espaços colegiados da UNIRIO, como comissões, câmaras e conselhos, são capazes de reunir os diferentes interesses da esfera pública universitária (discentes, docentes, técnicos e sociedade) em torno de objetivos comuns?

Figura 18 - Resultado da questão nº 6



Fonte: Autor

Nessa questão, 68% dos entrevistados concordam totalmente ou parcialmente.

Questão 7. Na sua opinião, como os espaços colegiados da instituição podem ser melhor aproveitados para reunir diferentes interesses da esfera pública universitária (discentes, docentes, técnicos e sociedade) em torno de objetivos comuns?

Quadro 3 - Síntese da Análise de Conteúdo realizada para a questão nº 7

CODIFICAÇÃO	CONTEÚDO (FREQUENCIA MODAL)
(3) Bem Comum	1 Mentalidade para o bem comum. 1 Pautas de interesse tres segmentos. Objetivo de universidade democrática e pública. 1 Trabalhar pela causa da UNIRIO.
(3) Comprometimento	2 Comprometimento dos atores em participar. 1 Efetiva participação dos representantes. Quórum.
(2) Comunicação	1 A Pró-Reitoria está fora do campus. Um canal entre as Pró-Reitorias e as Decanias. 1 Melhorar comunicação entre representantes x representados.
(4) Desconheço	2 Eu não tenho essa resposta. A democracia tem o preço da lentidão, é um mosaico. 1 Não sei dizer. 1 Não tenho sugestão. Demanda de trabalho não permite exercer a representatividade.
(3) Flexibilizar horários e atividades	1 Flexibilizar os horários de reunião. Sempre na manhã. Quem trabalha à noite dificulta. 1 Desonerar as atividades docentes para que eles possam participar. 1 Curso noturno é difícil. Ter espaços de debate, não tem espaço nem para aula,
(2) Já é suficiente	1 Eu acho que se a gente tiver grandes temas. Eu acho que está bom. 1 Sinceramente, eu acho que reúne.

Continua

Continuação.

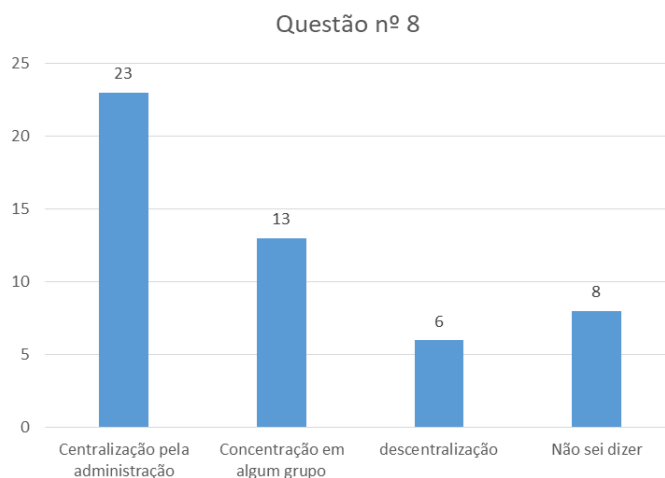
CODIFICAÇÃO	CONTEÚDO (FREQUENCIA MODAL)
(4) Metodologias Participativas	1 Melhorar as metodologias, como se a metodologia não fosse adequada..... 1 Fóruns específicos dentro dos conselhos. Metodologias participativas. 1 Os ciclos de debates não se completam. 1 Os colegiados saírem dos colegiados. Criar seminários.
(1) Monitoramento	1 Estabelecimento claro de indicadores. Acompanhamento do PDI. Fluxos dos processos.
(2) Objetividade	1 Eu acho que eles precisam ser mais pragmáticos. 1 Reduzindo tempo de reunião. Reuniões mais objetivas, deliberativas e transparentes.
(2) Publicidade	1 Falta divulgação das camaras, atas, reuniões, não tem publicidade dos atos. 1 Publicizar. Os discentes tem cadeiras em vários colegiados, a gestão não informou isso.
(13) Representação	2 Legitimidade dos representantes. Tudo ser processo eletivo inclusive os Pró-Reitores. 1 Sair das caixas. Um representante de cada esfera em uma esfera maior. 1 Aumentar a representação. Estimular a participação dos estudantes, terceirizados 1 Consultar quem quer fazer parte das comissões e dos conselhos. 1 Estimular a participação de servidores e discentes, divulgação intensiva e direcionada. 1 Estimular a participação dos três segmentos. Convocações mais amplas. 1 Maior participação dos discentes e técnicos, a abertura das câmaras para eles. 1 Mais interesse de participar. Falta de quórum. Chamar matéria de causas da ausencia. 1 Participação de todos os atores de forma igualitária. 1 Rever composição dos colegiados. Incentivar participação discentes e Técnicos. 1 Revisão estatutária. Rever os 70/30. Aumentar a participação dos discentes e técnicos. 1 Um modelo mais atual de universidade, com maior participação dos discentes.
(2) Rever estrutura	1 Reduzir o quórum mínimo. 1 Rever a atribuição desses colegiados. Tem que ter muitos fóruns. Redução de pautas.
(8) Valorizar o debate	1 Aprender a ouvir, se colocar e escutar os diferentes. O coordenador restringe isso. 1 Dialogo. Saber escutar o outro. 1 Melhorar gestão de pessoas. 1 As camaras deveriam ser menos deliberativa burocrática e mais de discussão mesmo. 1 Criar planejamento objetivo, humanístico, valorizar debate e reconstrução coletiva. 1 Transformar esses espaços, em espaços de debate. Não só de decisão. 1 Valorizar os colegiados de Departamento e Decanias. 1 Fazer a união de ideias, apresentar o que cada um está fazendo.

Fonte: Autor

INDICADOR: PLURALIDADE DO GRUPO PROMOTOR

“A capacidade do grupo promotor em compartilhar os processos de discussão e de responsabilidades facilita o envolvimento dos diversos atores envolvidos na discussão [...]” (TENÓRIO, 2008, p. 10).

Questão 8- Você considera que, no processo deliberativo da instituição, podemos observar que existe: *i)* Centralização pela administração; *ii)* Concentração em algum grupo; *iii)* Descentralização ou *iv)* não sei dizer.

Figura 19 - Resultado da questão nº 8

Fonte: Autor

A centralização pela administração foi a opção de 46% dos respondentes e a concentração em algum grupo, 26% dos entrevistados.

Questão 9. Em sua opinião, qual a razão da ausência de representação da sociedade civil no processo deliberativo da instituição?

Quadro 4 - Síntese da Análise de Conteúdo realizada para a questão nº 9

CODIFICAÇÃO	CONTEÚDO (FREQUENCIA MODAL)
(18) Desconhecimento	1 Confesso que não sei o motivo. 1 É uma surpresa essa possibilidade, eu não sabia, 1 Eu não tenho certeza sobre isso. 11 Não sei dizer 3 Não sei dizer. No passado tinha. 1 Não vejo necessidade da participação deles.
(7) Desinteresse da gestão	2 Desinteresse da gestão 5 Uma opção compatível com a ideia de universidade do grupo gestor.
(4) Falta de divulgação	3 Falta de divulgação 1 Falta informação aos próprios conselheiros
(8) Perspectiva da sociedade civil	1 Eu acho que as pessoas não tem tempo. 6 Falta de interesse 1 O horário das reuniões pode ser incompatível.
(7) História da universidade	1 A universidade tem processos arcaicos que afastam as pessoas. 3 A universidade virou as costas para eles 3 Vem da origem da UNIRIO, da ditadura militar. Elitista.
(5) Problema cultural	1 Esvaziamento da política. Da política real. 4 Problema cultural

Fonte: Autor

Questão 10. Na sua opinião, o que pode ser feito para estabelecer ou ampliar a participação da sociedade civil no processo deliberativo da instituição?

Quadro 5 - Síntese da Análise de Conteúdo realizada para a questão nº 10

CODIFICAÇÃO	CONTEÚDO (FREQUENCIA MODAL)
(15) Divulgação	7 Divulgar temas de interesse da comunidade 8 Explicar para a sociedade civil.
(3) Esfera Interna	1 Aprender primeiro com a sociedade civil interna. 1 Começar com nossos ex-alunos, ex-professores, com gente que já nos conhece. 1 Ouvir a sociedade, não só as lideranças. Os familiares dos discentes.
(8) Diversos	1 Procurar parceiros que tenham interesse em nossos projetos. 1 Uma composição igualitária nos conselhos. 1 Utilizar fundações universitárias para captação de recursos. 5 A extensão é uma via para isso
(15) Gestão Democrática	9 A gestão liderar esse processo junto às lideranças da sociedade civil. 3 Fazer do seu vizinho um parceiro... 3 Política de convocação diferente da cultura da UNIRIO, de deixar as vagas ociosas
(8) Nada a fazer	1 É difícil. Se internamente não tem interesse... 1 Eu acho que faz parte da cultura da UNIRIO. 1 Não acho que isso seja necessário. 4 Não se dizer 1 O brasileiro não se interessa por isso.

Fonte: Autor

INDICADOR: ÓRGÃOS EXISTENTES

Para Tenório (2008, p.10), “convém evitar a duplicação de estruturas, especialmente dentro da relação com outros processos participativos”.

Questão 11. Em sua opinião, existe repetição/duplicação de processos participativos na estrutura organizacional da instituição? Caso positivo, qual (is)? 59% responderam que sim.

Quadro 6- Síntese da Análise de Conteúdo realizada para a questão nº 11

CODIFICAÇÃO	CONTEÚDO (FREQUENCIA MODAL) N=29
(8) As instancias são burocraticas e não agregam valor	1 Aprovações em várias instâncias. 1 As instancias são burocratizadas e não agregam valor. 1 Coisas meramente burocráticas, por exemplo um congresso. 1 Concursos para os departamentos precisam ser validados pelos conselhos. 1 Mudança de nome de uma disciplina, isso não tem sentido ir ao Consepe. 1 Pautas abordadas no colegiado de curso, de centro e Consepe, processos administrativos. 1 Concurso do departamento, tem que ir no colegiado, na Pró-Reitoria e homologar no centro 1 Jubilamento de alunos, passa no colegiado do departamento, de centro e PROGRAD.

Continua

Continuação.

CODIFICAÇÃO	CONTEÚDO (FREQUENCIA MODAL)
(5) Câmaras técnicas	1 A câmara de pesquisa e a câmara de extensão. 1 As câmaras ser deliberativas. Muito do que é levado para conselho é desnecessário. 1 As câmaras técnicas discutem e aprovam e nós temos que aprovar de novo. 1 Determinados temas que são discutidos nas câmaras 1 Nas camaras técnicas. Falta de comunicação.
(5) É necessário	1 Os tramites administrativos da universidade são repetitivos e duplicados. 1 É necessário 1 Há duplicidade de grupos discutindo, o processo participativo não é anárquico 1 Mas é necessário 1 Temos que aprovar em várias instancias.
(3) Falhas de comunicação	1 A gente falha na comunicação. 1 Falhas de comunicação. 1 Processos são modificados (exemplo PDI)
(6) Problemas na estrutura da instituição	1 Você ter escolas, decano, coordenadores de programa no consepe me parece improdutivo. 1 Eleição no DCE e Indicações da Reitoria para o DCE. 1 Em virtude da estrutura organizacional, a direção de Escolas não deveria existir. 1 Muito. As instancias estão sendo usadas politicamente 1 O problema é da estrutura da universidade 1 Tem diretor de escola no CONSEPE e nas camaras de graduação.
(2) Não sei dizer	1 Não sei dizer quais. 1 Não tenho clareza

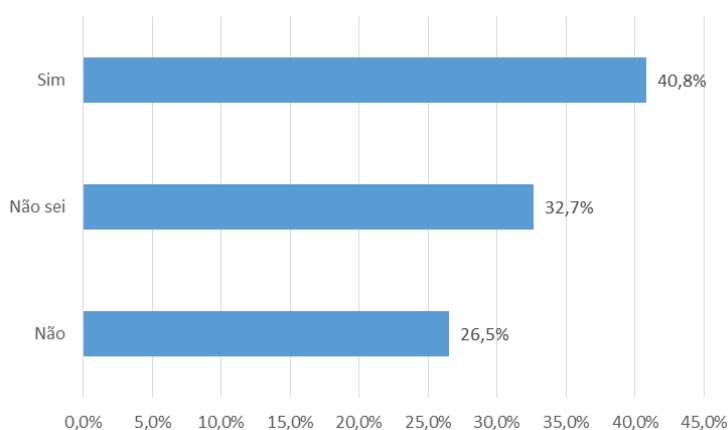
Fonte: Autor

INDICADOR: ÓRGÃOS DE ACOMPANHAMENTO

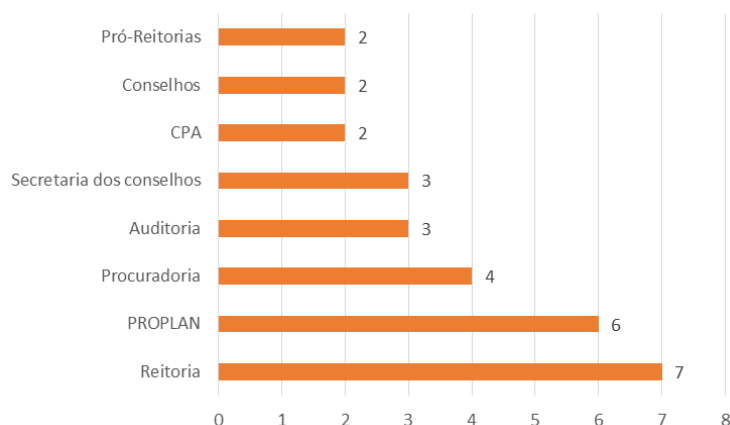
“Somente órgãos plurais, que representem todo o conjunto de participantes, podem exercer essa função. ” (TENÓRIO, 2008, p.12).

Questão 12. Você considera que existe algum órgão que acompanha ou monitora as deliberações tomadas nos processos deliberativos da instituição? Caso positivo, qual (is)?

Figura 20 - Resultado da questão nº 12 primeira parte



Fonte: Autor

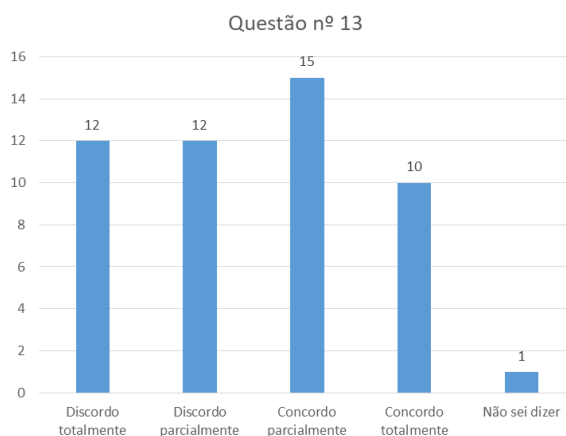
Figura 21 - Resultado da questão nº 12 segunda parte

Fonte: Autor

INDICADOR: RELAÇÃO COM OUTROS PROCESSOS PARTICIPATIVOS

“Os processos participativos não devem, necessariamente, derivar-se dos sistemas de participação previamente existentes nas localidades ou territórios em questão, sendo conveniente, no entanto, que sigam a coerência dos mesmos, na medida do possível. ” (TENÓRIO, 2008, p.12).

Questão 13. Você considera que existe interação entre as estruturas de deliberação da UNIRIO?

Figura 22- Resultado da questão nº 13

Fonte: Autor

Nessa questão, há, praticamente, um equilíbrio entre concordar e discordar do tema.

Questão 14. Em sua opinião, o que pode ser feito para intensificar a interação entre os diversos processos de deliberação da instituição?

Quadro 7 - Síntese da Análise de Conteúdo realizada para a questão nº 14

CODIFICAÇÃO	CONTEÚDO (FREQUENCIA MODAL)
(6) Alterações normativas	1 Instancias mais deliberativas e enxutas 1 Mudança Estatuto e de Mentalidade. 1 Redefinir os fluxos e os indicadores da UNIRIO. 1 Repensar as estruturas que travam muito 1 Rotatividade das representações e cargos eletivos. 1 Simplificação e esclarecimento das atribuições
(2) Autonomia	1 Autonomia 1 Respeitar a cadeia de decisão.
(9) Comunicação	2 Comunicação dos representantes x representados 1 Decanos motivarem os docentes 3 Melhorar a comunicação Departamento/Conselhos. 1 Representatividade. Mais debates. 1 Reuniões agendadas entre Centros e Administração 1 Reuniões em comum
(6) Participação	1 A reitoria circular/conversar pelos centros 1 Comprometimento dos envolvidos 1 Cultura participativa 1 Projeto de promover a capilarização da discussão. 1 Proximidade entre os setores 1 Trazer o debate para o cotidiano
(4) Publicidade	1 Audiencias públicas sobre temas estratégicos 1 Criar um "Diario Oficial" das deliberações dos centros. 2 Mais transparencia dos processos
(11) Sem alterações	1 Já é intenso. 1 Não acho que deveriam 1 Não sei como poderia melhorar isso. 8 Não sei dizer

Fonte: Autor

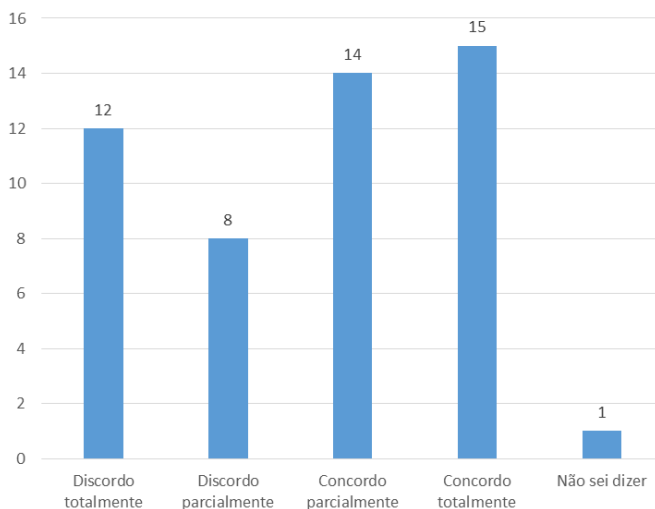
4.2.5.2 O princípio da inclusão

Este tópico apresenta os seguintes indicadores de um processo de inclusão: *i*) abertura de espaços de decisão; *ii*) aceitação social, política e ética e *iii*) valorização cidadã (TENÓRIO, 2008).

INDICADOR: ABERTURA DE ESPAÇOS DE DECISÃO

“A existência de processos, mecanismos e instituições que favoreçam a articulação dos interesses dos cidadãos, dos grupos e da negociação de conflitos, possibilita uma chance igual a todos, e conseqüentemente uma melhora progressiva, contínua e durável das condições de participação nas tomadas de decisões. ” (TENÓRIO, 2008, p.12).

Questão 15. Em sua opinião, existem meios, espaços ou instrumentos capazes de estimular o interesse dos diversos atores da esfera pública universitária (discentes, docentes, Técnicos-administrativos, sociedade) em participar nos processos decisórios da instituição?

Figura 23 - Resultado da questão nº 15

Fonte: Autor

Nessa questão, 40% discordam e 58% concordam com a afirmativa.

Questão 16. Em sua opinião, o que pode ser feito para estimular o interesse da esfera pública universitária (discentes, docentes, técnicos e sociedade) em participar nos processos decisórios da instituição?

Quadro 8 - Síntese da Análise de Conteúdo realizada para a questão nº 16

CODIFICAÇÃO	CONTEÚDO (FREQUENCIA MODAL)
(10) Comprometimento e responsabilização	8 Comprometimento e responsabilização. 1 Rever as avaliações de técnicos e docentes em relação a assiduidade. 1 Rever campanhas eleitorais 1 Valorização dos conselheiros
(4) Descentralização	1 Assembléias com os discentes 3 Capilarizar e estimular a discussão.
(9) Gestão democrática	4 Modelo de gestão democrática. 1 Orçamento participativo 2 Dar segurança aos diversos atores. Sua voz será ouvida/respeitada. 1 Fomentar uma cultura de politização e democracia. 1 Reconstruir o processo democrático
(1) Mais Agilidade	1 Que as instancias sejam mais resolutivas.
(6) Otimizar as reuniões	1 Acolher boas ideias/ inovações 1 Mais organização e ordem nas reuniões. 3 Otimizar as reuniões. 1 Reduzir o peso da burocracia

Continua

Continuação.

CODIFICAÇÃO	CONTEÚDO (FREQUENCIA MODAL)
(20) Publicidade	1 Ampliar a divulgação de resultados 4 Conscientizar a comunidade. 1 Desmitificar os conselhos 1 Diferentes chamamentos, nos centros, e-mail. 1 Indicadores claros e confiáveis 7 Maior divulgação 4 Maior transparência 1 Prestação de contas.
(5) Reforçar o papel da universidade pública	1 Pensar a cultura organizacional 2 Reforçar o papel da universidade pública. 2 Usar os recursos que a gente usa com os alunos pra todo mundo.
(7) Sem alterações	6 Não sei dizer

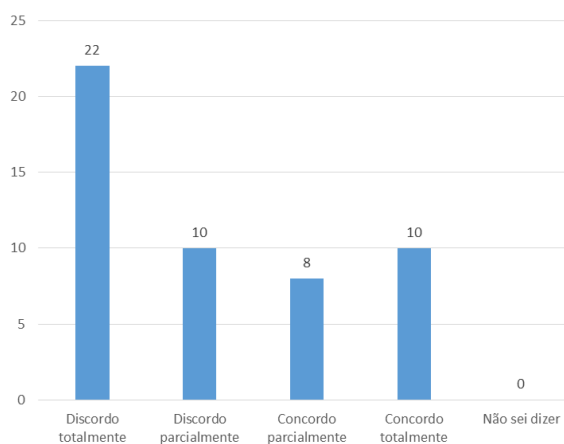
Fonte: Autor

INDICADOR: ACEITAÇÃO SOCIAL, POLÍTICA E ÉTICA

“Quanto maior o consenso sobre a necessidade e a metodologia de uma experiência participativa, maior sua chance de êxito.” (TENÓRIO, 2008, p.12).

Questão 17. Do seu ponto de vista, existe consenso sobre a necessidade de uma metodologia participativa na instituição?

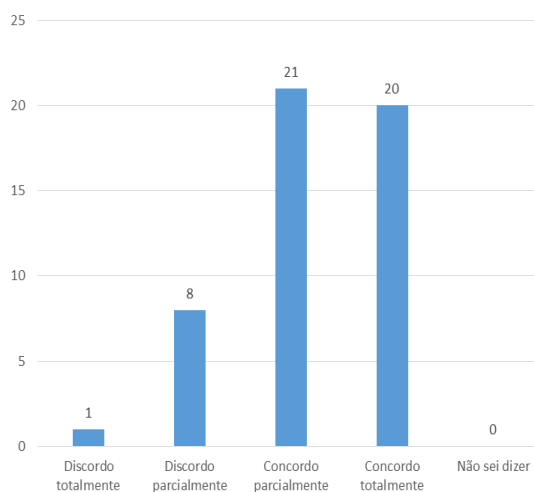
Figura 24 - Resultado da questão nº 17



Fonte: Autor

Essa questão apontou 64% de discordância.

Questão 18. As decisões dos conselhos superiores são práticas, ou seja, geram resultados positivos?

Figura 25 - Resultado da questão nº 18

Fonte: Autor

Nessa questão, 82% concordaram de alguma forma.

Questão 19. Em sua opinião, o que pode ser melhorado nos métodos de participação existentes, com o objetivo de ampliar o consenso nas deliberações dos conselhos superiores?

Quadro 9 - Síntese da Análise de Conteúdo realizada para a questão nº 19

CODIFICAÇÃO	CONTEÚDO (FREQUENCIA MODAL)
(2) Alterar estrutura	2 Reduzir o tamanho dos conselhos
(4) Conscientizar a comunidade	1 Ampliar divulgação 1 Conscientização dos conselheiros 2 Conscientização sobre o bem comum.
(5) Descentralizar deliberações	2 As câmaras técnicas serem deliberativas 2 Criar outros espaços de discussão 1 Descentralizar a discussão em espaços menores
(3) Envolvimento da comunidade	1 Discutir mais com os representados 1 Garantir o pluralismo 1 Maior participação discente
(3) Gestão democrática	1 Gestão democrática 1 Sessões em vários Campi 1 Um pacto Interno
(18) Otimizar processo de discussão	1 Convidar especialistas para auxiliar 1 Democratizar as pautas 1 Mais objetividade no processo 1 Melhorar equipamentos de apresentação 3 Metodologias participativas 6 Otimizar o processo de discussão 1 Propostas com base nos princípios da universidade 1 Questionários. Consultas por e-mails. 1 Temas importantes com mais tempo de debate. 1 Transparencia da linha cronologica dos temas. 1 Votações online. Pautas Online. Transparencia.

Continua

Continuação

CODIFICAÇÃO	CONTEÚDO (FREQUENCIA MODAL)
(9) Perfil dos conselheiros	1 Capacitação para os conselheiros 7 Responsabilização dos conselheiros 1 Rever o perfil dos conselheiros
(11) Sem alterações	1 Já existe democracia, por isso é ento 8 Não sei dizer 1 Não tem solução. 1 O consenso já existe em compartimentos

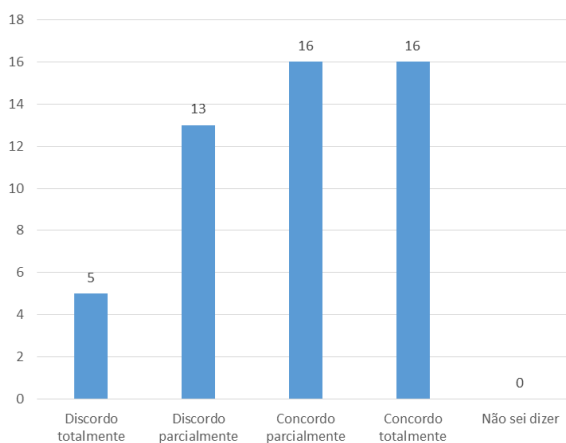
Fonte: Autor

INDICADOR: VALORIZAÇÃO CIDADÃ

“As formas de inclusão e de participação devem valorizar a cidadania” e “Considera-se que quanto maior for esta consciência, maior tende a ser a efetiva participação.” (TENORIO, 2008, p.12).

Questão 20. Você considera que a esfera pública universitária (discentes, docentes, técnicos-administrativos e sociedade) reconhece e valoriza a necessidade de participação e suas implicações na instituição?

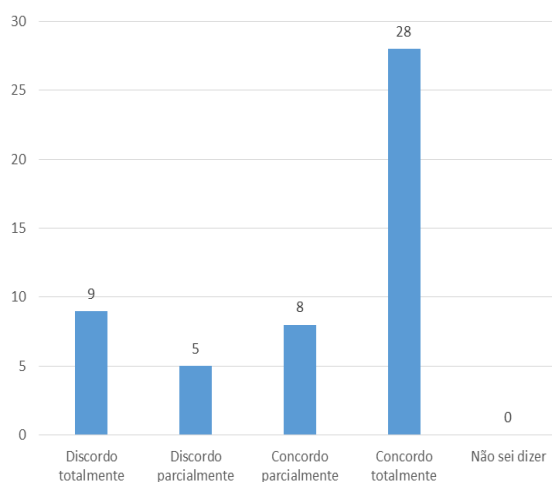
Figura 25 Resultado da questão nº 20



Fonte: Autor

64% dos respondentes declararam concordar com a assertiva.

Questão 21. Você se considera valorizado com sua participação nas propostas/deliberações do CONSUNI/CONSEPE?

Figura 26 - Resultado da questão nº 21

Fonte: Autor

72% dos conselheiros concordaram com a afirmativa.

Questão 22. Em sua opinião, o que pode ser feito para favorecer a valorização, pela esfera pública universitária, da necessidade de participação nos processos decisórios da instituição?

Quadro 10 - Síntese da Análise de Conteúdo realizada para a questão nº 22

CODIFICAÇÃO	CONTEÚDO (FREQUENCIA MODAL)
(4) Alterações na estrutura	1 Redefinir a estrutura departamental da universidade. 2 Redução do conselho 1 Valorização das Decanias
(1) Atualização Normativa	1 Atualização do Estatuto e Regimento
(9) Conscientização da comunidade	8 Conscientização da comunidade 1 Construção de uma cultura democrática
(5) Descentralização da discussão	1 Audiências públicas 1 Criar instancias de mediação 2 Descentralização da discussão 1 Gestão participativa
(11) Publicidade dos Resultados	6 Ampliar a divulgação dos resultados 2 Ampliar a participação dos discentes 3 Uma política de divulgação e esclarecimento.
(14) Sem alterações	2 Nada a acrescentar 12 Não sei dizer
(14) Valorização dos conselheiros	1 Informação completa sobre os temas. 1 Mais espaço para discussão dos três segmentos 1 Melhorar horários, estacionamento, mobilidade, conforto, calendário, aspectos logísticos 4 Responsabilização dos conselheiros 1 Valorização da eleição 1 Valorização da presença nos conselhos 3 Valorização dos conselheiros 1 Valorização dos servidores, TAE e Docentes 1 Valorizar a autonomia e independencia do conselho

Fonte: Autor

4.2.5.3 O princípio do pluralismo

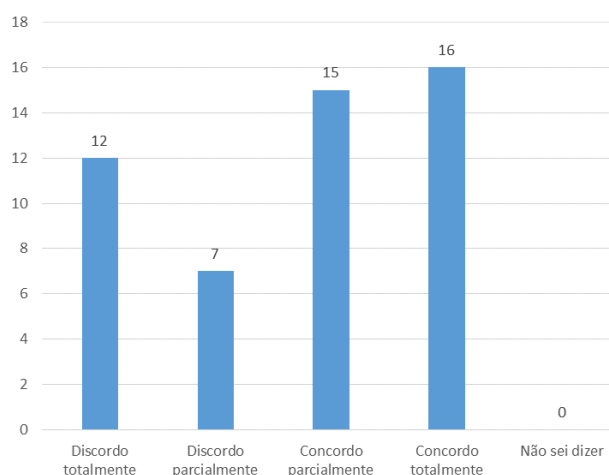
Este tópico apresenta os seguintes indicadores de um princípio pluralista: *i*) participação de diferentes atores e *ii*) perfil dos atores (TENÓRIO, 2008).

INDICADOR: PARTICIPAÇÃO DE DIFERENTES ATORES

“Atuação de associações, instituições locais, públicas e privadas, movimentos e organizações, bem como cidadãos não organizados, que são envolvidos direta ou indiretamente, no processo deliberativo.” (TENÓRIO, 2008, p.13).

Questão 23. Você considera que a ADUNIRIO/DCE/ASUNIRIO defende os interesses dos docentes, discentes e técnicos administrativos nas decisões da Instituição?

Figura 27 - Resultado da questão nº 23



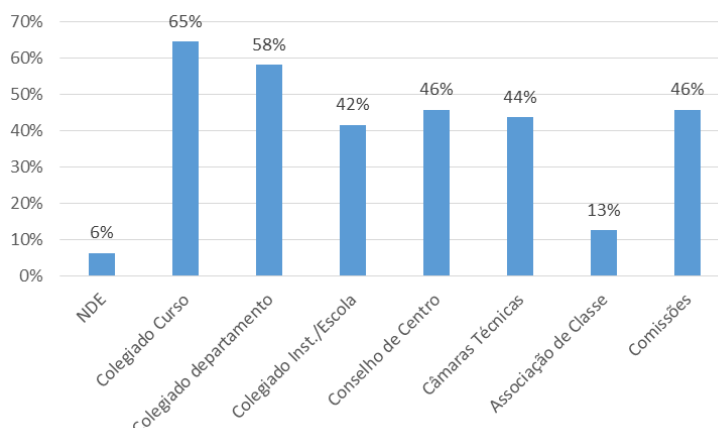
Fonte: Autor

Nessa questão, 62% concordam com a afirmativa.

INDICADOR: PERFIL DOS ATORES

“O perfil dos atores deve estar em consonância com a origem de sua representação” (TENÓRIO, 2008, p.13).

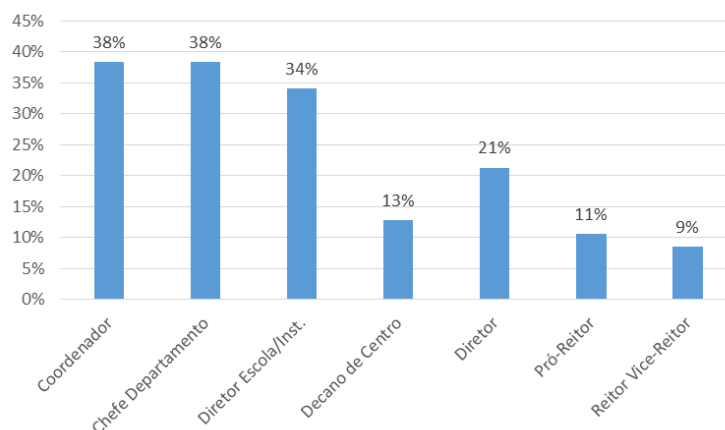
Questão 24. Além de membro dos conselhos superiores, você participa ou participou de outros arranjos decisórios democráticos (grupos, conselhos, associações, colegiados, etc.) na instituição? Qual (is)?

Figura 28 - Resultado da questão nº 24

Fonte: Autor

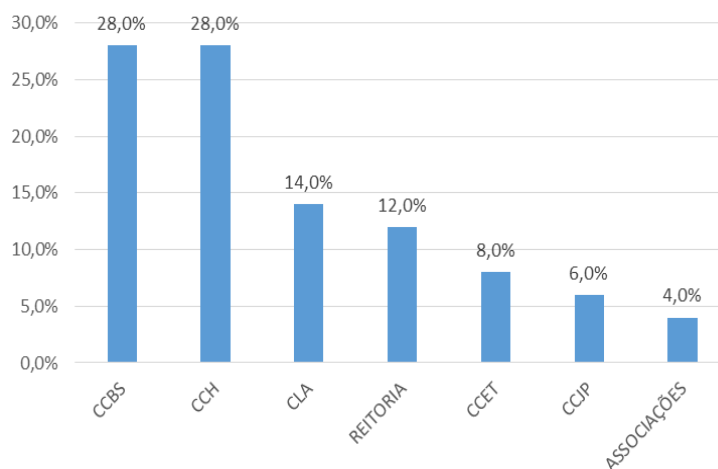
Todos os participantes confirmaram a participação em outros colegiados. O total ultrapassa os 100%, uma vez que cada respondente pode ter atuado em mais de um arranjo deliberativo.

Questão 25. Por favor, dê-nos um breve relato de sua trajetória na UNIRIO?

Figura 29 - Cargos ocupados pelos respondentes

Fonte: Autor

O perfil dos respondentes por segmento da esfera acadêmica: 4% discentes; 6% de técnicos e 90% de docentes, estes últimos com, no mínimo, doutorado, os técnicos com, no mínimo, especialização *latu sensu*. A média de tempo de serviço na universidade foi de 16,6 anos.

Figura 30- Origem da representação dos respondentes

Fonte: Autor

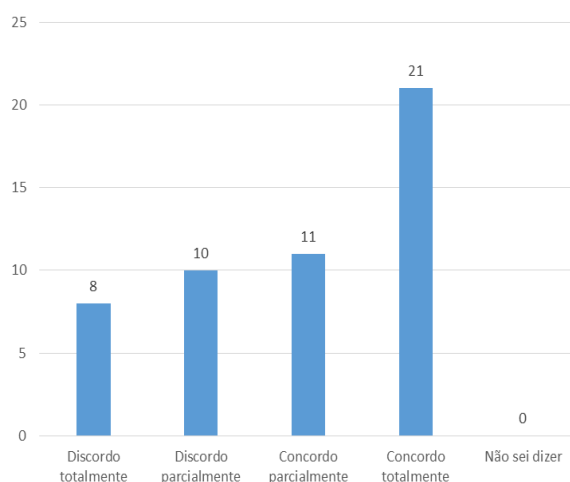
4.2.5.4 O princípio da igualdade participativa

Este tópico apresenta os seguintes indicadores de um princípio de igualdade participativa: *i)* forma de escolha dos representantes; *ii)* discursos dos representantes e *iii)* avaliação participativa (TENÓRIO, 2008).

INDICADOR: FORMA DE ESCOLHA DOS REPRESENTANTES

“A representação é um fenômeno complexo cujo núcleo consiste num processo de escolha dos governantes e de controle sobre sua atuação através de eleições. ” (TENÓRIO, 2008, p.13).

Questão 26. Você considera que os métodos e processos de escolha dos representantes para os conselhos superiores da instituição são adequados?

Figura 31 - Resultado da questão nº 26

Fonte: Autor

Nessa questão, 64% concordaram com a afirmativa.

Questão 27. Em sua opinião, o que pode ser melhorado nos métodos e processos de escolha dos

Quadro 11 - Síntese da Análise de Conteúdo realizada para a questão nº 27

CODIFICAÇÃO	CONTEÚDO (FREQUENCIA MODAL)
(12) Campanha Eleitoral	6 Divulgação com antecedência do processo eleitoral 4 Aumentar os debates sobre o processo eleitoral 1 Aumentar a participação do eleitor 1 Carta apresentação dos candidatos
(22) Colégio Eleitoral	6 Rever eleição por classes 4 Rever representatividade por segmento 3 Reduzir o tamanho dos conselhos 3 Rever o voto dos Pró-Reitores 1 Alternancia. Impedir a repetição do representante. 1 Paridade entre representantes de centros 1 Reconhecer a superposição de representantes. 1 Ter novas rodadas de eleição quando não se completar as vagas 1 Reduzir cargos natos e aumentar eleitos 1 Penalizar falta de quórum
(16) Comunidade	10 Conscientizar a comunidade 3 Conscientizar os conselheiros 2 Esclarecimento sobre a função. 1 Interesse em ajudar a instituição.
(12) Sem alterações	7 Já está adequado. 5 Não sei dizer
(3) Prestação de contas	2 Cobrança da comunidade - prestação de contas 1 Responsabilidade candidato/eleitor
(4) Votação	4 Processo eleitoral digital.

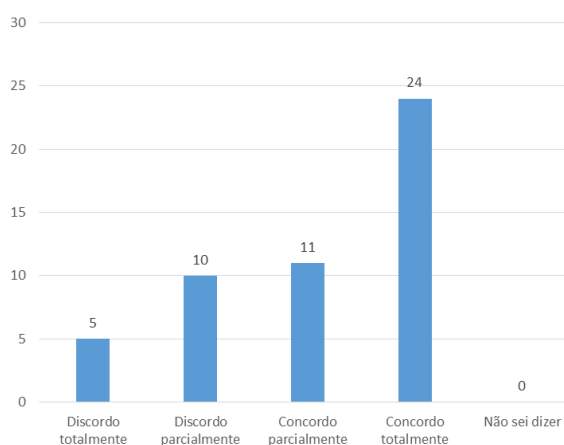
Fonte: Autor

INDICADOR: DISCURSOS DOS REPRESENTANTES.

“É preciso considerar em que medida se percebe que a participação é evidenciada como importante no discurso dos representantes”. (TENÓRIO, 2008, p.13).

Questão 28. Em seus discursos, os membros dos conselhos superiores demonstram a importância da participação por parte da esfera pública universitária (discentes, docentes, técnicos e sociedade) nas decisões da instituição?

Figura 32 - Resultado da questão nº 28



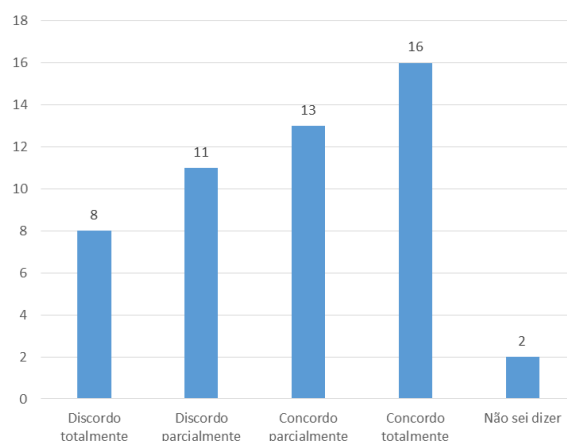
Fonte: Autor

Nessa questão, 70% concordam com a assertiva.

INDICADOR: AVALIAÇÃO PARTICIPATIVA

“Uma avaliação participativa é um processo de qualificação sistemática em função dos critérios previamente estabelecidos” (TENÓRIO, 2008, p.13).

Questão 29. As políticas deliberadas pela instituição são avaliadas pelos conselhos superiores?

Figura 33 - Resultado da questão nº 29

Fonte: Autor

Nessa questão, 58% concordam com a assertiva.

Questão 30. Em sua opinião, como os conselhos superiores podem melhor avaliar as políticas da instituição?

Quadro 12 - Síntese da Análise de Conteúdo realizada para a questão nº 30

CODIFICAÇÃO	CONTEÚDO (FREQUENCIA MODAL)
(20) Aprimorar processo existente	1 Discutir melhor as prioridades 16 Melhorar processo de discussão 4 Reduzir pauta dos conselhos
(7) Avaliação Externa	4 Descentralização da discussão 2 Utilizar as Associações de Classe 1 Avaliação nas câmaras técnicas
(12) Implantar processo	12 Colocar como pauta dos conselhos
(10) Instrumentos existentes	4 Acompanhando o PDI 4 Prestação de contas/Relatório de gestão 2 Utilizar a CPA
(13) Novos instrumentos	1 Auditorias 1 Criar Grupos de trabalho 2 Mapeamento dos processos 3 Orçamento participativo 4 Participação nas políticas 2 Utilizar Indicadores
(16) Perfil do Conselheiro	1 Alternância dos membros do conselho 4 Capacitação dos conselheiros 7 Comprometimento dos conselheiros 2 Vontade Política
(6) Sem alterações	2 Elas já são bem avaliadas 1 Não é função dos conselhos 3 Não sei dizer

Fonte: Autor

4.2.5.5 O princípio da autonomia

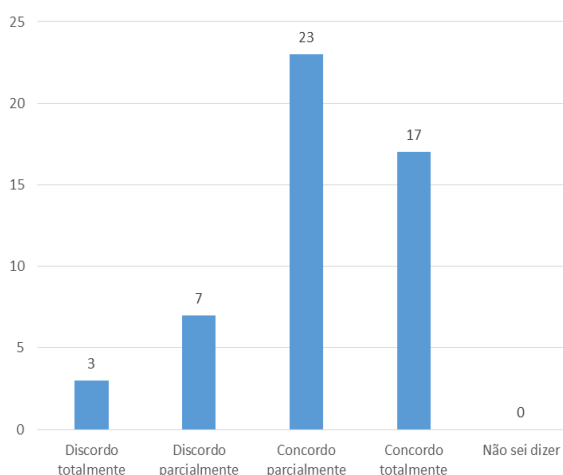
Este tópico apresenta os seguintes indicadores de um princípio da autonomia: *i)* origem das proposições; *ii)* alçada dos atores; *iii)* perfil da liderança e *iv)* possibilidade de exercer a própria vontade (TENÓRIO, 2008).

INDICADOR: ORIGEM DAS PROPOSIÇÕES.

“É importante considerar se as proposições atendem às demandas da população ou são direcionamentos dados pelo poder público. ” (TENÓRIO, 2008, p.14).

Questão 31. Você considera que as propostas apresentadas no CONSEPE/CONSUNI estão em sintonia com as demandas da esfera pública universitária (discentes, docentes, técnicos e sociedade)?

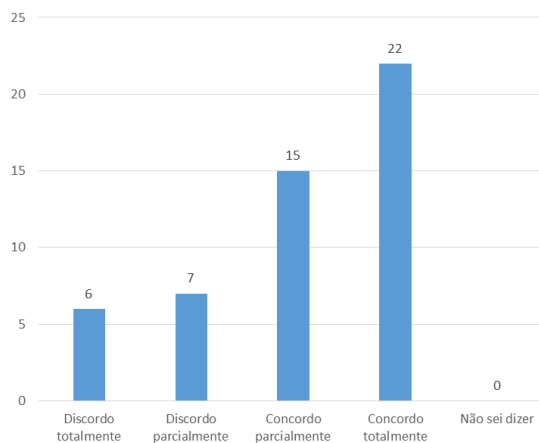
Figura 34 - Resultado da questão nº 31



Fonte: Autor

Nessa questão, 80% concordam de alguma forma.

Questão 32. Os conselhos superiores têm sido um espaço para representação de seus interesses?

Figura 35 - Resultado da questão nº 32

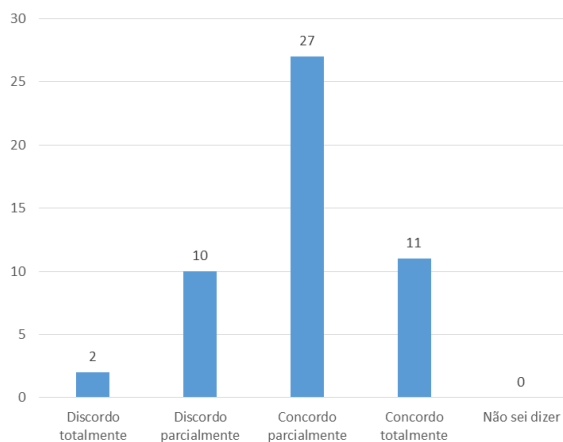
Fonte: Autor

Nessa questão, 74% concordam de alguma forma.

INDICADOR: ALÇADA DOS ATORES

“Como todo processo de participação se desenvolve em uma determinada escala territorial, cabe considerar em que intensidade as administrações podem intervir na problemática desejada dentro de determinado território. ” (TENÓRIO, 2008, p.14).

Questão 33. Você considera que a administração da universidade consegue intervir nos problemas ou soluções da instituição?

Figura 36- Resultado da questão nº 33

Fonte: Autor

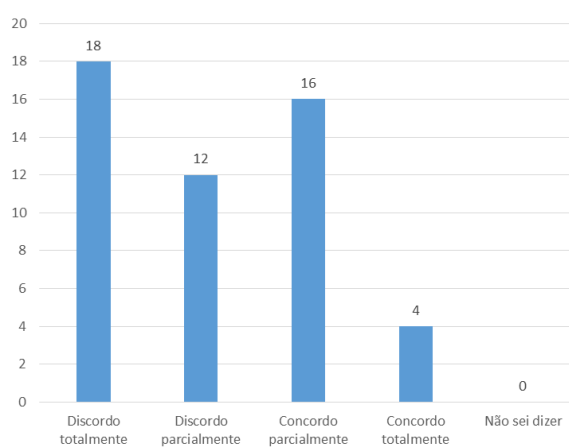
Nessa questão, 76% concordaram com a assertiva.

INDICADOR: PERFIL DA LIDERANÇA

“A liderança deve ser capaz de mobilizar os poderes e atores locais, porém, não de forma autoritária, pois os objetivos do grupo são anteriormente discutidos. “ (TENÓRIO, 2008, p.14).

Questão 34. Você considera que a liderança da UNIRIO, em relação à condução do processo de deliberação e de execução, é descentralizadora?

Figura 37 - Resultado da questão nº 34



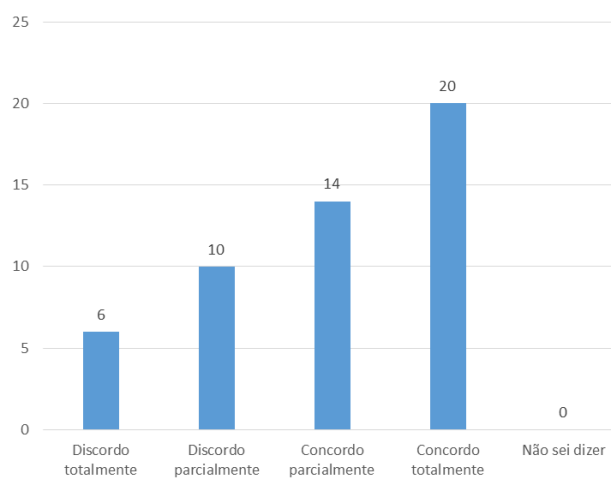
Fonte: Autor

Nessa questão, 60% discordam da assertiva.

INDICADOR: POSSIBILIDADE DE EXERCER A PRÓPRIA VONTADE.

“Analisar a existência de instituições, normas e procedimentos que permitam o exercício da vontade política.” (TENÓRIO, 2008, p.14).

Questão 35. Você considera que as normas e procedimentos da instituição permitem o exercício de sua vontade política?

Figura 38 - Resultado da questão nº 35.

Fonte: Autor

Nessa questão, 68% concordam de alguma forma.

Questão 36. Em sua opinião, o que poderia melhorar nas normas e procedimentos da instituição para o pleno exercício de sua vontade política?

Quadro 13 - Síntese da Análise de Conteúdo realizada para a questão nº 36

CODIFICAÇÃO	CONTEÚDO (FREQUENCIA MODAL)
(5) Bem Comum	1 Maturidade institucional 4 Missão da UNIRIO
(25) Gestão Democrática	1 Comprometimento dos participantes 1 Construção coletiva 2 Gestão democrática e participativa 1 Mais autonomia 2 Mais Diálogo 1 Mais transparência 4 Orçamento descentralizado 6 Participação da comunidade 7 Respeito a diversidade
(11) Processos internos	5 Agilidade nas tramitações 5 Atualização normativa 1 Periodicidade das reuniões
(12) Sem alterações	8 Nada a acrescentar 4 Não sei dizer

Fonte: Autor

4.2.5.6 O princípio do Bem Comum

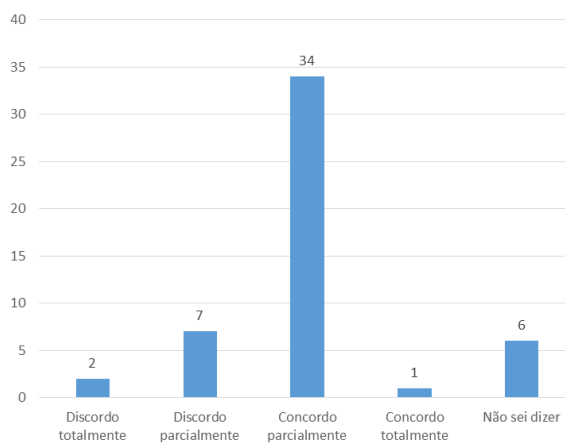
Este tópico apresenta os seguintes indicadores de um princípio do Bem Comum: *i)* objetivos alcançados e *ii)* valorização cidadã dos resultados (TENÓRIO, 2008).

INDICADOR: OBJETIVOS ALCANÇADOS

“O objetivo final da participação cidadã é transformar a sociedade a partir da incidência nas políticas públicas. Além dele, existem objetivos secundários que visam à implementação de resultados substantivos, impactando de forma realista no meio político e decisório. Este conjunto de objetivos alcançados caracteriza um processo participativo de qualidade. ” (TENÓRIO, 2008, p.14).

Questão 37. Em sua opinião, os resultados planejados no PDI 2012-2016 da UNIRIO foram alcançados?

Figura 39 - Resultado da questão nº 37



Fonte: Autor

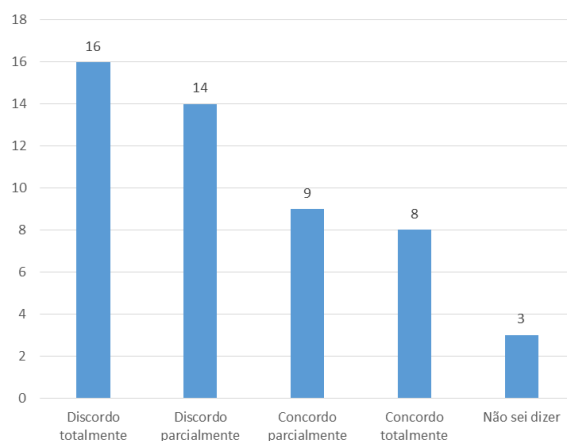
Nesta questão, 68% concordaram parcialmente.

INDICADOR: VALORIZAÇÃO CIDADÃ DOS RESULTADOS

“Um processo participativo, para obter continuamente uma maior qualidade, deve ser avaliado através da visão dos participantes sobre seus resultados efetivos” (TENÓRIO, 2008, p.14).

Questão 38. Em sua opinião, os resultados das decisões do CONSUNI/CONSEPE são avaliados pela esfera pública universitária da UNIRIO (discentes, docentes, técnicos-administrativos e comunidade externa)?

Figura 40- Resultado da questão nº 38

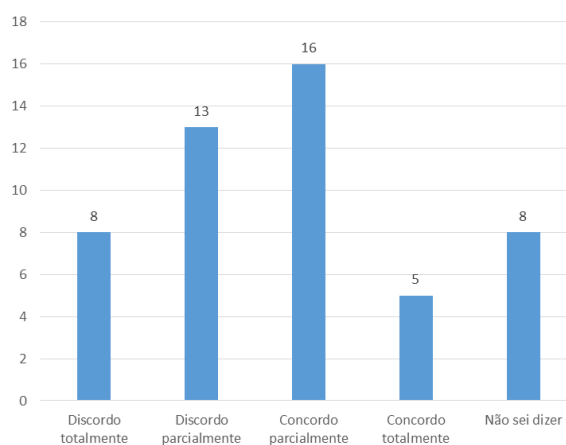


Fonte: Autor

Nessa questão, 60% discordam de alguma forma.

Questão 39. Em sua opinião, os resultados alcançados do PDI 2012-2016 da UNIRIO foram positivamente avaliados pela esfera universitária da UNIRIO (discentes, docentes, técnicos-administrativos e comunidade)?

Figura 41 - Resultado da questão nº 39



Fonte: autor

Essa questão ficou equilibrada entre discordância e concordância.

Questão 40. Em sua opinião, o que pode ser feito para que os resultados das ações planejadas pela instituição sejam melhor avaliados pela esfera pública universitária?

Quadro 14 - Análise de conteúdo realizada na questão nº 40.

CODIFICAÇÃO	CONTEÚDO (FREQUENCIA MODAL)
(16) Accountability	1 Cobrança pela comunidade 14 Publicidade 1 Responsabilização
(11) Capacidade organizacional	1 Autonomia dos Conselhos 5 Capacitação dos participantes 2 Comprometimento dos conselheiros 1 Mapeamento de processos 2 Modelo de gestão
(2) Gestão de riscos	2 Rever as pautas
(7) Institucionalização	2 Bem Comum 5 Descentralização
(20) Monitoramento e Avaliação	2 Apresentação Pública do PDI 2 Apresentação Pública Prestação de contas 2 Avaliação externa 1 Comissão própria do PDI 1 CPA 9 Monitorar o PDI 1 Pesquisa de Opinião - PDI 1 Processo periódico de avaliações
CODIFICAÇÃO	CONTEÚDO (FREQUENCIA MODAL)
(20) Participação	6 Conscientizar a comunidade 4 Construção coletiva do PDI 6 Novas metodologias de participação 3 Participação da comunidade 1 Utilizar Associações de Classe

Fonte: Autor.

5. DISCUSSÃO

Passamos a demonstrar os resultados observados em confronto com os objetivos planejados, sob as lentes do quadro teórico elencado.

5.1 OBJETIVO INTERMEDIÁRIO 1

Em relação ao objetivo 1 deste trabalho, “descrever o processo de funcionamento dos conselhos universitários – CONSUNI e CONSEPE”, no que tange à compleição da “esfera pública acadêmica” e seu processo eleitoral, entendemos que a UNIRIO, em seus diversos *campi*, retrata uma complexa estrutura de espaços de deliberação. Essa complexidade nos leva a crer que a esfera pública concernente seria da tipologia “da presença organizada” (HABERMAS, 2003). Esses espaços, a princípio, oferecem a seus membros locais de exercício da liberdade comunicativa, onde os seus atores, um pouco mais de 12 mil indivíduos (quadro 1), assim discernidos pelo modo de identificação, são discentes, técnicos, docentes, associações classistas e a comunidade externa, que têm o direito de manifestação e, em alguns casos, de votação.

Como em uma esfera pública (LUBENOW, 2010), esses atores têm as funções de perceber e locucionar as questões da esfera pública e exercer pressão no sistema político da instituição. Entretanto, essas questões, geralmente, seguem os modelos *Inside access model* – modelo de acesso interno e *Mobilization model* – modelo de mobilização (HABERMAS, 2003), uma vez que a grande parte das demandas que deságuam nos conselhos são oriundas da administração da universidade, que, por sua vez, é o elo entre o Ministério da Educação, com suas solicitações normativas, e a instituição. Por outro lado, algumas dessas demandas, por serem vinculativas, necessitam da aceitação da comunidade acadêmica, momento em que a administração precisa mobilizar os atores da esfera pública acadêmica para legitimar essas decisões. As características presentes no processo de participação, segundo Avritzer (2000), são: *i*) espaços de deliberação disponibilizados pela universidade; que, ao menos, deveriam *ii*) deliberar ou socializar as decisões e servir para o *iii*) compartilhamento de ideias e inovação institucional.

Na temática participação, que, segundo Tenório (1990, p.163), “deve ser uma conquista social visando uma sociedade mais democrática”, observamos que, em que pese a legislação supra institucional, a qual limita a representação nos conselhos superiores ao máximo de 30%

dos segmentos não docentes, ao analisarmos o estatuto vigente em dezembro de 2016, o segmento docente representava 84,5% do CONSUNI e 83,5% do CONSEPE. Não obstante esse desequilíbrio entre os atores, os pressupostos da participação estão presentes: *i)* os atores têm consciência sobre o processo, apesar do segmento discente ter alguma restrição no entendimento de todo o processo da universidade; *ii)* existem assentos definidos nas normas da universidade, para representação da maioria dos atores da esfera acadêmica, exceto os “terceirizados” e *iii)* todas as posições, aí incluídas as de caráter não eletivo, são, em última análise, voluntárias.

Outros pontos observados foram: *i)* a participação dos conselheiros nas sessões dos conselhos superiores, entre 2012 e 2016, descreve um alto nível de absenteísmo em ambos os conselhos, com significativa ausência de justificativas pelos faltosos; *ii)* mesmo com sua participação definida no estatuto e convite oficial da administração da UNIRIO, a comunidade externa não comparece aos conselhos superiores e *iii)* no final de dezembro de 2016, das 109 cadeiras do CONSEPE, 15,6% não estavam preenchidas e das 110 vagas do CONSUNI, 36,4% não estavam ocupadas. Não há nenhuma menção, nos normativos e regulamentos, sobre a participação dos funcionários “terceirizados” que laboram na instituição.

5.2 OBJETIVOS INTERMEDIÁRIOS 2 E 3

Passamos à análise dos resultados das respostas dos participantes na tentativa de captar a percepção dos conselheiros da UNIRIO, entrevistados neste trabalho, na avaliação do processo decisório deliberativos, pelos princípios: *i)* de inclusão, *ii)* do pluralismo, *iii)* da igualdade participativa, *iv)* da autonomia e *v)* do bem comum (TENÓRIO, 2012, p.67); e de identificar quais as relações entre o plano estratégico da instituição (PDI 2012/2016) e seus resultados (Relatórios de gestão 2012/2016), e qual a visão desses atores com o nível de *Accountability* da instituição.

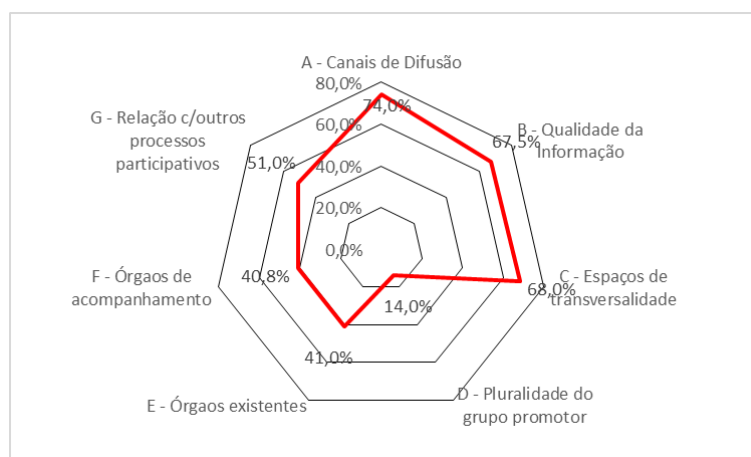
No que tange ao processo de discussão (Figura 43), no indicador canais de difusão, grande parte dos respondentes (74%) entendem que os canais de comunicação existentes são adequados ou parcialmente adequados. Ao questionarmos quais canais deveriam estar disponíveis, a maior parte dos respondentes (43,8%) indicou uma maior eficiência no site da instituição, enquanto 31,3% estavam satisfeitos com os canais disponíveis. Um ponto relevante foi a utilização dos colegiados e as associações de classe, com 12,5%, como canais possíveis para o fluxo da informação sobre os processos decisórios da universidade.

No indicador qualidade da informação, a grande maioria entende que as informações são claras (70%), úteis (76%) e plurais (70%). Em relação à tempestividade, o percentual cai para 54% dos conselheiros. Ao serem questionados sobre as informações recebidas sobre o PDI de 2012-2016, nos quesitos clareza, utilidade, pluralidade e tempestividade, 55% discordaram.

Sobre o que poderia ser melhorado, na visão dos membros dos conselhos, a divulgação e a elucidação das pautas igualaram o percentual do item representação e tempo de análise (10,8% cada). Contudo, se observarmos esses componentes em conjunto com a comunicação interna, que recebeu 9,2% das menções, resulta um percentual de 30,8%. No indicador espaços de transversalidade, foi questionado se os diversos espaços de deliberação da instituição teriam a capacidade de geração de consenso, 68% consideraram que sim. Melhorar o processo de representação (26,5%) e valorizar o debate (16,3%), nessas instâncias, foram as soluções mais indicadas pelos conselheiros.

Quanto a pluralidade do grupo promotor, 46% consideram que há uma centralização pela administração da universidade e 26%, que existe uma concentração em grupos no interior da instituição. Questionamos os membros dos conselhos sobre o porquê da ausência da comunidade nos conselhos, e 36,7% alegaram desconhecer essa possibilidade. Outras percepções desse item foram: dificuldades logísticas, na perspectiva da sociedade civil; desinteresse da gestão e a história da UNIRIO, entre outras. Ao perguntar como solucionar essa ausência, divulgação e gestão democrática (30,6% cada uma) foram as respostas que mais preponderaram. Ao questionarmos se existia duplicação ou repetição de processos participativos na estrutura organizacional, quase um terço (59%) respondeu que sim. Na sequência da pergunta, indagamos qual ou quais seriam essas repetições e/ou duplicações, e a resposta da maioria (27,6%) foi que, na realidade, as instâncias são burocráticas e não agregam valor na discussão, ou seja, várias matérias são rediscutidas nas instâncias superiores sem o devido conhecimento dessas discussões e debates nos colegiados de curso, de departamento, de escola ou mesmo de centro.

O indicador “relação com outros processos participativos” teve a seguinte questão: você considera que existe interação entre as estruturas de deliberação da UNIRIO? As respostas não possibilitaram uma conclusão, uma vez que houve um equilíbrio entre concordância e discordância. Na questão de como seria possível intensificar a interação entre os diversos espaços de deliberação, 28,9% responderam que não haveria necessidade de alterações.

Figura 42- Análise do processo de discussão

Fonte: Autor

Entendemos que o ponto crítico no processo de discussão da instituição se encontra na homogeneidade do grupo promotor. Para mais de 2/3 dos respondentes, existe uma concentração em algum grupo ou uma centralização pela administração. Tenório (2008) indica que quando o grupo promotor é plural, a transparência, a neutralidade na coordenação do processo e a própria pluralidade são facilitadas. Para Joshua Cohen (2009), em uma democracia deliberativa, seus membros não pensam que algum conjunto particular de preferências, convicções e ideais seja dominante, e Bohman (2009) argumenta que os mecanismos de diálogo dependem das condições de igualdade, e que violações podem levar a um estado de “paralisia” da deliberação dialógica. No item órgãos de acompanhamento, a despeito do tempo médio de experiência na instituição ser superior a dezesseis anos, mais de 56% dos respondentes revelou não saber se existia ou que era inexistente¹⁹ um órgão incumbido de acompanhar os desdobramentos das decisões dos conselhos.

No tópico inclusão, no indicador abertura de espaços de decisão, a maioria dos participantes (58%) acredita haver meios, espaços ou instrumentos capazes de estimular o interesse na participação nos processos decisórios da instituição. Quando questionamos sobre o que pode ser feito para estimular o interesse da esfera pública universitária em participar, a publicidade (32,8%) apareceu em primeiro plano, seguido de comprometimento e responsabilização e de uma gestão democrática. A publicidade, segundo Bohman (2009), é

¹⁹ Na realidade, não existe um órgão específico de acompanhamento na instituição. Toda a Reitoria e suas Pró-Reitorias fazem esse acompanhamento, com certa ênfase para a PROPLAN que acompanha o PDI e elabora os Relatórios Anuais de Gestão.

condição essencial para um processo democrático ideal. A limitada divulgação das decisões deliberadas nos conselhos superiores tende a enfraquecer a articulação dos interesses dos atores da esfera acadêmica, uma vez que uma “publicidade espacial e temporalmente estendida” (BOHMAN, 2009, p. 53) amplia os limites de comunicação dos potenciais interessados. No indicador aceitação social, política e ética, a questão dezessete discorre sobre a existência de consenso sobre a necessidade de uma metodologia participativa na instituição, e 64% discordaram.

Na questão seguinte, sobre as decisões dos conselhos, 82% entendem que geram resultados positivos. Perguntamos, ainda, sobre o que poderia ser melhorado nos métodos de participação para ampliar o consenso nas deliberações, e a otimização do processo de discussão (32,7%) foi a mais citada. Tenório (2008, p.12) argumenta que “quanto maior o consenso sobre a necessidade e a metodologia de uma experiência participativa, maior sua chance de êxito”. No indicador seguinte, valorização cidadã, 64% entendem que a comunidade reconhece e valoriza a necessidade de participação e suas implicações, e, ao questionarmos sobre o sentimento de valorização do próprio conselheiro respondente, esse percentual subiu para 72%. Seguindo a lógica anterior, perguntamos o que poderia ser feito para aumentar a valorização, pela comunidade, da necessidade de participação, e 24,1% responderam que a solução passava pela valorização dos membros dos conselhos superiores, ou seja, um tratamento diferenciado para os representantes da comunidade acadêmica. Com o mesmo percentual de respondentes, 24,1%, não sabiam responder essa questão. Entendemos que essa valorização, pelos atores da esfera acadêmica, revela um potencial de participação da esfera pública acadêmica a ser melhor investigado.

Em relação ao critério pluralismo, em seu primeiro indicador, participação de diferentes atores, questionamos aos conselheiros se consideravam que a sua associação classista, ADUNIRIO dos docentes, ASUNIRIO dos técnicos e o DCE dos discentes, defendia os interesses de cada segmento nos conselhos superiores, 62% concordaram. No indicador perfil dos atores, todos os participantes confirmaram ter experiências em outros colegiados na instituição, como colegiado de curso (65%), colegiado de departamento (58%), colegiado de centro e comissões (46%), câmaras técnicas (44%), colegiado de escola ou instituto (42%), e somente 13% afirmaram ter participado de suas associações classistas.

Os membros dos conselhos entrevistados têm considerável tempo de experiência na universidade, como: média de 3 anos para discentes, média de 24 anos para técnicos e média de 17 anos para docentes, a média geral foi de 16,6 anos. Ao perguntarmos sobre a trajetória

dos conselheiros na instituição, constatamos que 38% estavam no exercício ou haviam exercido os cargos de coordenador de curso e chefe de departamento, 34% como diretor de escola/instituto, 21% como diretor (cargo comissionado em Pró-Reitorias), 13% como decano de centro, 11% como Pró-Reitores e 9% como Reitor ou Vice-Reitor. Pela perspectiva da origem dos conselheiros, 28% do CCBS, mesmo percentual dos oriundos do CCH, os maiores centros acadêmicos da instituição, 14% do CLA, 12% da Reitoria, 8% do CCET e 4% das associações classistas, números que se aproximam bastante da distribuição ampliada da universidade. Entendemos que o perfil dos atores está em consonância com suas representações. A classe docente tem prerrogativa legal para ser a maioria nos conselhos, enquanto que discentes e técnicos têm sua participação restrita, isso sem computar a ausência dos terceirizados e da comunidade nas arenas de discussão.

Em relação ao princípio da igualdade participativa, 64% entendem que os métodos de escolha dos representantes são adequados. Ao perguntar o que poderia melhorar nesses métodos, obtivemos as seguintes respostas: *i*) alterações no colégio eleitoral (31,9%), incluindo eleição por classes, voto de Pró-Reitores, revisão da representatividade por segmento, redução do tamanho dos conselhos, entre outros; *ii*) conscientizar a comunidade (23,2%), incluindo a conscientização dos próprios conselheiros; *iii*) campanha eleitoral (17,4%), com divulgação com antecedência do processo eleitoral e aumento dos debates sobre o assunto e *iv*) sem alterações no processo atual, (17,4%), incluindo os que não sabiam responder a questão.

No indicador discursos dos representantes, perguntamos como os respondentes percebiam os discursos de seus pares no tocante à importância da participação da comunidade nas decisões da instituição, 70% entendiam que sim. No indicador seguinte, avaliação participativa, 58% concordaram que as políticas da instituição eram deliberadas pelos conselhos superiores. Os pontos mais relevantes quando da pergunta o que *pode ser melhorado* resultou em: a) aprimorar o processo existente (23,8%), ou seja, melhorar o processo de discussão e reduzir a pauta dos conselhos; b) melhorar o perfil dos conselheiros (19%), que inclui comprometimento, capacitação e vontade política; c) criação de novos instrumentos (15,5%) como participação nas políticas deliberadas, orçamento participativo, mapeamento dos processos e utilização de indicadores; d) realmente implantar o processo de avaliação (14,3%), simplesmente colocando-o como pauta nos conselhos e e) utilizar os instrumentos já existentes (11,9%), como acompanhamento do PDI, Prestação de contas, Relatório de Gestão e CPA. Dois terços das respostas mencionam a implementação ou a melhoria dos processos de avaliação. Neste ponto, entendemos existir fragilidade nos processos de monitoramento dos conselhos,

que, ao não avaliar ou monitorar o resultado de suas decisões, impõe uma redução no potencial de capacitação de seus conselheiros, que poderiam estar exercendo a autocrítica sobre as ações deliberadas nestes colegiados. Além disso, como argumenta BENHABIB (2009), a deliberação é um procedimento para que os indivíduos sejam informados. Também a reciprocidade é prejudicada, uma vez que não se assegura que as justificativas para as decisões sobre as políticas que os vinculam mutuamente tenham sido efetivamente compartilhadas. (GUTMANN e THOMPSON, 2009).

No processo de escolha dos representantes, a oportunidade se encontra no aperfeiçoamento do código eleitoral, nos itens: i) revisão das consultas por classe de docentes e técnicos, ii) voto dos Pró-Reitores, iii) representatividade por segmento e iv) redução do tamanho dos conselhos²⁰.

O primeiro indicador do princípio da autonomia avalia a origem das proposições. Questionamos aos conselheiros sobre a existência de sintonia entre as propostas deliberadas nos conselhos e as demandas da comunidade acadêmica, e 80% responderam que concordam, praticamente o mesmo percentual, 74% concordaram com a pergunta seguinte: “os conselhos superiores têm sido um espaço para representação de seus interesses?”.

Em relação ao indicador alçada dos atores, 76% concordam que a administração da universidade consegue intervir nos problemas e soluções da instituição. Sobre o perfil da liderança, 60% entendem que a liderança²¹ da instituição é centralizadora, na condução do processo de deliberação e de execução. O indicador possibilidade de exercer a própria vontade foi abordado em duas questões, a primeira levanta a possibilidade de exercício da vontade política versus normas e procedimentos no interior da universidade e 68% responderam afirmativamente e, ao perguntarmos o que poderia melhorar nessas normas, 47,2% entenderam que uma gestão democrática melhoraria a prática da vontade política.

No último princípio do modelo de análise de uma democracia deliberativa, o bem comum, perguntamos aos participantes se consideravam que os resultados planejados no PDI 2012 a 2016 foram alcançados, e 68% responderam que parcialmente sim. Questionamos também se consideravam que a comunidade avaliava os resultados das decisões dos conselhos, 60% discordaram. A questão seguinte revelou uma indeterminação por parte dos membros do

²⁰ Neste item, segundo BASTOS et al (2016), na maioria (76,19%) das universidades federais no Brasil, os conselhos superiores têm entre 20 e 60 assentos.

²¹ Liderança, neste contexto, refere-se a um indivíduo ou grupo de pessoas que comandam as deliberações na instituição, na visão de cada respondente.

conselho: 42% concordavam, 42% discordavam e 16% não sabiam dizer se a comunidade avaliou positivamente os resultados do PDI 2012 a 2016.

Finalmente, perguntamos o que poderia ser feito para que as ações planejadas pela instituição pudessem ser melhor avaliadas pela comunidade. O resultado apresentou, em primeiro plano, *i*) melhorar o monitoramento e avaliação (26,3%), com destaque para monitoramento do PDI; *ii*) melhorar a participação (26,3%) com ênfase na conscientização da comunidade e implementação de novas metodologias de participação; *iii*) melhorar o processo de *accountability* (21,1%), principalmente a publicidade das ações; *iv*) melhorar a capacidade organizacional (14,5%), com indicação da capacitação dos participantes; *v*) aperfeiçoamento da institucionalização (9,2%), enfatizando a descentralização; e *vi*) a gestão de riscos (2,6%). Esse quadro final das interpretações, de uma amostra bastante significativa dos conselhos superiores da UNIRIO, nos possibilita avaliar, por aproximação, o nível de governança pública da instituição.

Dos oito componentes elencados pelo TCU para análise de uma governança pública, destacamos:

i) **Institucionalização**, onde encontramos uma defasagem entre a realidade fática e os discursos descritos no regimento interno de 1982 e do estatuto de 2001, sendo que esse último estava sendo alvo de atualização em maio de 2018. Diversos cargos e funções que são escolhidos pela comunidade ainda permanecem, do ponto de vista normativo, como decisões monocráticas da gestão, podendo fragilizar o processo democrático. Exemplificando: os cargos de coordenador, chefe de departamento, diretor de escola/instituto e decano de centro, que recebem comissões ou gratificações, são nomeados pelo reitor.

ii) Relativamente aos **planos e objetivos**, a instituição elabora seu PDI a cada cinco anos, com a participação da comunidade.

iii) No quesito **participação**, apesar da existência de diversos espaços deliberativos e direito a voto dos vários segmentos internos da comunidade acadêmica, a não presença da comunidade externa nas decisões da UNIRIO fragiliza a avaliação deste componente. Outra questão seria a participação efetiva dos representantes nos diversos colegiados, onde o nível de absenteísmo é bastante elevado, gerando a necessidade eventual da administração de adotar decisões *ad referendum* dos conselhos superiores.

iv) No item **capacidade organizacional** e recursos, na percepção dos membros dos conselhos, existe a necessidade de melhoria na capacitação dos próprios conselheiros. A possibilidade de um orçamento mais participativo também foi mencionada.

v) Na componente **coordenação e coerência**, a necessidade de uma gestão mais democrática foi mencionada em várias oportunidades.

vi) No item **monitoramento e avaliação**, verificamos que os resultados planejados no PDI 2012 a 2016 não foram devidamente acompanhados pela gestão da universidade e não divulgados para a comunidade tempestivamente, o que prejudica a utilização desse processo de forma pedagógica para o desenvolvimento da instituição.

vii) Em função do caráter recente de **gestão de riscos e controle interno** na universidade, esse item ficou prejudicado em sua análise.

viii) E por fim, na componente *Accountability*, entendemos que o resultado das observações dos conselheiros sugere que as prestações de contas da instituição necessitariam de maior publicidade e transparência. Apesar da disponibilização do relatório de gestão anual no site da instituição, constatamos que não há um evento para a apresentação da prestação de contas da universidade para a comunidade acadêmica. De fato, o CONSUNI vota, anualmente, a aprovação de um parecer da chefia da auditoria interna, que está subordinada ao Reitor, sobre a regularidade da prestação de contas da instituição. Este parecer não elimina a necessidade de uma deliberação do CONSUNI sobre a prestação de contas anual da UNIRIO e de suas fundações, conforme o Art. 8º, alínea b, de seu Estatuto.

5.3 OBJETIVO INTERMEDIÁRIO 4

Em relação ao quarto e último objetivo da pesquisa, formular modelo de análise crítica sobre qual o papel de um Conselho Universitário na Governança de uma instituição federal de ensino Superior, entendemos que, ao analisarmos os resultados da avaliação da democracia deliberativa e da governança pública aplicados neste estudo de caso, emergiram as seguintes críticas:

1) Processo de discussão – os diversos colegiados da instituição, as associações de classe e a sociedade civil, no entorno dos *campi*, são potenciais canais de informação para a esfera pública acadêmica, mas em função da baixa participação de seus membros, estão sendo subutilizados, pela esfera pública acadêmica. Acreditamos que, com uma melhor comunicação

e uma divulgação mais célere das informações sobre as deliberações dos conselhos, além de um trabalho prévio de elucidação das pautas, que também melhoraria o entendimento dos próprios conselheiros, possam atrair os segmentos que estão refratários à participação. A utilização de novas tecnologias e mídias alternativas (canal Youtube, WhatsApp, Jornal, etc.) para conectar todos os espaços deliberativos existentes e o aprimoramento do site da instituição são medidas convenientes para esse fim.

2) Princípio de inclusão - a existência de diversos colegiados no interior da instituição, em princípio, possibilita a inserção dos diversos atores nas discussões da universidade, contudo, isso parece não acontecer. Foi identificada uma escassez de consenso sobre a necessidade de novas metodologias de participação. Provavelmente, os processos de discussão atuais estão enrijecidos pelo alto grau de centralização das decisões pela administração da instituição. Os conselheiros consideram-se valorizados com sua atuação e acreditam que a comunidade acadêmica também valoriza a necessidade de participação. Esse resultado requer uma investigação específica, uma vez que, o alto nível de absenteísmo nas sessões dos conselhos, possa estar indicando um sentido inverso. Um indício dessa contradição talvez transpareça na recorrente opção dos respondentes em responsabilizar e penalizar os membros dos conselhos. É possível que a maioria dos respondentes seja a fração dos conselheiros que efetivamente frequenta as sessões.

3) Princípio de pluralismo: Um percentual considerável, (38%) dos respondentes, entende que as associações classistas não defendem seus segmentos nas decisões da instituição. Por outro lado, somente 13% dos entrevistados declararam ter participado, em algum momento, dos colegiados das associações. Se adicionarmos a ausência de representação da sociedade civil externa à comunidade acadêmica, possivelmente complete um diagnóstico da existência de um hiato entre a comunidade acadêmica e suas representações. Quanto ao perfil dos atores, é confirmada a limitada representação dos discentes e técnicos ante a exacerbada maioria de docentes no processo decisório da instituição.

4) Princípio da igualdade participativa: os conselhos superiores são completamente assimétricos na questão da representatividade. O predomínio do segmento docente na composição desses colegiados pressupõe uma forte restrição à participação dos demais atores da esfera pública. Não obstante, as consultas à comunidade acadêmica utilizarem a paridade entre os segmentos, o diferencial entre técnicos e discentes de um lado e os docentes do outro, provoca uma verdadeira transgressão ao processo democrático deliberativo. Isso fica evidente nas falas dos discentes entrevistados, como neste trecho: “[...] a questão do método da paridade

que a gente não tem, esse quantitativo desigual de alunos, técnicos e professores, e a própria reitoria e suas Pró-Reitorias, esses votos, eu acho que é muito crítico, porque na maioria das vezes a nossa opinião de alunos acaba sendo ‘tratorada’ por toda uma maioria”. O desconhecimento generalizado sobre o artigo do estatuto, que determina três assentos para a sociedade civil no CONSUNI, no momento em que a comunidade acadêmica discutia um novo diploma legal e a “invisibilidade” dos trabalhadores terceirizados, pode indicar um pensamento hegemônico atuando na universidade.

5) Princípio da autonomia: a maioria dos respondentes entende que as propostas apresentadas nos conselhos estão em sintonia com a esfera pública, contudo, o peso das propostas do MEC é relevante, como neste comentário: “concordo parcialmente. Até porque tem demandas que não são da esfera pública universitária, mas do próprio governo que nos rege coloca lá. Com a responsabilidade de votar”. A administração consegue, no entender dos entrevistados, intervir nas soluções e problemas da universidade, no entanto, essa ação acontece de forma centralizadora. Um exemplo seria o orçamento da instituição que não é descentralizado. Malgrado a maioria dos entrevistados entender que sua vontade política é respeitada, parcela equivalente considera que uma melhoria nesse sentido seria o exercício de uma gestão democrática na instituição. Uma indicação dessa necessidade poderia ser traduzida no comentário de um conselheiro representante dos técnicos administrativos: “a gente sofre retaliação, até de nossos próprios chefes daqui, é bem ruim, mas a gente tenta”, ou ainda o comentário de um representante discente: “eu acho que hoje a gente não tem a capacidade de chegar e deliberar sobre política e se posicionar contra o que a administração da UNIRIO faz, contra alguma demanda que esteja sendo trabalhada no conselho superior sem o risco de sofrer alguma retaliação, nessas questões são críticas”.

6) Princípio do bem comum: os resultados alcançados do PDI 2012-2016 foram publicados pela PROPLAN somente em fevereiro de 2018, um ano e dois meses após a sua conclusão. Esse descompasso entre a efetivação das ações e a sua publicidade denunciam uma certa indiferença da gestão da universidade, que se coaduna com uma neutralidade da esfera pública em pleitear esse tipo de informação. Não existe uma tradição de monitoramento do PDI e de avaliação mais detalhada das prestações de contas da universidade.

6. CONCLUSÃO

Finalmente, apresentamos nossas conclusões quanto ao objetivo final deste trabalho, que é a avaliação crítica do processo de representação, participação e decisão dos órgãos deliberativos superiores e identificar de que forma esses arranjos contribuem para a melhoria da governança pública, além das possibilidades de estudos futuros, que poderão complementar os resultados observados.

6.1 CONCLUSÃO

A universidade pública é uma organização conservadora, complexa e, provavelmente, o componente do aparato da administração pública federal com mais espaços deliberativos. No entanto, ao manter uma estrutura organizacional arcaica e demasiadamente centralizadora, possibilita a impermanência de uma democracia deliberativa, que tem como consequência prima a deterioração de sua governança. Essa degradação pode resultar em deficiências como: desvirtuamento da finalidade da instituição, malversação de recursos e não oferta, à sociedade, dos serviços a que esta tem direito. Este estudo de caso da UNIRIO demonstrou que:

a) o ambiente externo tem forte impacto no interior da instituição, não somente pela eventual redução de seu orçamento por parte do governo, mas pela pressão exercida pelos atores internos, que utilizam instrumentos políticos, como a greve, para externar seus pontos de vista;

b) não há clareza suficiente sobre o distanciamento de grande parte dos conselheiros dos debates. Eventualmente um desencanto com o processo democrático-deliberativo, a demasiada centralização das decisões pela administração ou ambas, mas o fato é que a ausência é percebida e tem consequências nocivas ao processo democrático-deliberativo e da governança da instituição;

c) os discursos institucionalizados, antes mesmo de remeterem à sua origem histórica, refletem uma insuficiência de vontade política para sua atualização, fator danoso para a governança pública e para o processo democrático;

d) Apesar da diversidade cultural, social, econômica e política da esfera pública acadêmica, sua representatividade é assimétrica. Surpreendente o desconhecimento de parcela relevante dos conselheiros (36%) sobre a possibilidade de a sociedade civil ter assento nos conselhos e o porquê de sua ausência. Os terceirizados, que trabalham cotidianamente nas

dependências da instituição, não foram mencionados. Quanto aos três segmentos: docentes, técnicos e discentes, esses dois últimos tendem a ser cada vez menos representados, uma vez que o estatuto atual privilegia a classe docente, em função de, a cada novo curso criado, uma nova vaga no CONSEPE ser aberta para docentes, mantendo fixa a participação de técnicos e discentes, um ponto negativo para a democracia deliberativa e para a governança, uma vez que a diluição da representatividade desses segmentos pode desvirtuar, por completo, o processo democrático.

e) A publicidade e a transparência dos atos e ações da universidade foram pontos de crítica de grande parte dos entrevistados. Igualmente, a prestação de contas, relatório de gestão e a elaboração e monitoramento do PDI necessitam de maior participação da esfera pública e responsividade por parte da gestão da instituição.

A UNIRIO, em seus objetivos do Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI, na edição de 2012-2016, e na atual edição de 2017-2021, incluiu ações que visam a formação de cidadãos com senso crítico e reflexivo. Entendemos que, no atual contexto nacional, essa formação de cidadãos, compreende indivíduos que participam, pessoas que votam e são votadas, enfim, cidadãos para o presente e para o futuro. É correto admitir que não se trata de um objetivo trivial. Como colocado por Fernando Tenório, “Tais dificuldades em desenvolver a cidadania brasileira estão relacionadas à supremacia do Estado, fruto da excessiva valorização que no Brasil se dá ao poder Executivo, a ponto de se falar em “estadania”, em contraste com cidadania” (TENÓRIO, 2007, p.52).

O conjunto das observações deste estudo de caso nos leva a crer que o nível de democracia deliberativa na instituição é reduzido, impactando sua governança. Essa percepção parece nos autorizar a inferir que a universidade realmente está espelhando o mundo em seu “mundo da vida”.

Compreendemos que quando um presidente da república, recém empossado, declara ter iniciado uma “Operação Lava-jato na Educação” para descobrir possíveis desvios de recursos, na realidade, afirma, peremptoriamente, que o grau de governança nas instituições públicas na área da educação está falido ou em rápido declínio. Entendemos que “Num país com graves desequilíbrios e problemas sociais, é natural que os presidentes sejam vistos como os ‘salvadores da pátria’” (TENÓRIO, 2007, p. 53), logo, o papel dos conselhos deliberativos superiores da universidade podem e devem ser, por sua representatividade, os ouvidos, os olhos e a voz da esfera pública acadêmica. Essa potência, se baseada em solidariedade, pode gerar

níveis mais elevados de participação e melhorar a capacidade democrática deliberativa da instituição. Assim sendo, a premência da inserção dos segmentos discente, técnicos e a comunidade externa nas diversas arenas de debate da instituição, principalmente nos conselhos superiores, poderá romper com um pensamento hegemônico arraigado, que talvez esteja paralisando todo o potencial democrático deliberativo da organização e neutralizando a participação plena da esfera pública, impactando diretamente o seu nível de governança pública.

Nesse contexto, ao nosso ver, não há a necessidade de “salvadores da pátria”, e sim de cidadãos operando em uma cidadania plena. Logo, para a universidade ser coerente com seus discursos institucionais, tem o “direito-dever” de fomentar a plena participação dos atores da esfera pública acadêmica e alcançar, nos dizeres de Seyla Benhabib (2009), um dos bens públicos mais valioso e desejado pela maioria dos seus membros, a legitimidade, que só será conquistada quando seus conselhos superiores exercerem plenamente o papel de guardiões do presente, passado e futuro da universidade, operando processos de discussão dentro dos princípios de inclusão, pluralismo, igualdade participativa, autonomia e do bem comum.

6.2 RECOMENDAÇÕES PARA TRABALHOS FUTUROS

Uma das fragilidades de um estudo de caso é a questão das especificidades, assim sendo, talvez um estudo comparativo entre as universidades públicas e seus processos deliberativos, utilizando os critérios de participação e os componentes de governança, possibilite iluminar melhor a questão da democracia deliberativa e níveis de governança, nesses arranjos.

7 REFERÊNCIAS

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Tradução de Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2014, 404 p.

_____. **Sobre a revolução**. Tradução de Denise Bottmann. São Paulo: Companhia das letras, 2011, 410 p.

ARROSA, Maria Susana (Org.). **A Educação Superior no Brasil**. Brasília: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, 2002. 304 p.

AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova Revista de Cultura e Política**, São Paulo: Cedec, nº 49, p. 25-46, 2000

_____. Participação e representação no Brasil: entendendo o decreto 8.243. **Rev. Caros Amigos**, São Paulo, n. 200, jul. 2014. Disponível em:
<<<http://www.carosamigos.com.br/index.php/artigos-e-debates/3483-participacao-e-representacao-no-brasil-entendendo-o-decreto-8243>>> Acesso em 15 jun. 2015.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo, Edições 70, 2011, 279 p.

BASTOS, Antônio V. B. et al. O papel dos conselhos superiores na estrutura de governança das universidades federais brasileiras: o caso da UFBA. In: **XVI Colóquio Internacional de Gestão Universitária. 2016**, Arequipa. Anais...disponível em
<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/172081> acesso em jan. 2019.

BENHABIB, S. Rumo a um modelo deliberativo de legitimidade democrática. In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (org. e trad.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009. p. 109-141.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2011, 207 p.

BOHMAN, J. O que é a deliberação pública? Uma abordagem dialógica. In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (org. e trad.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009. p. 31-84.

BOHMAN, James. **Public Deliberation: Pluralism, Complexity, and Democracy**. Cambridge. MIT Press, 1996, 303 p.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 10 ago. 2015,

_____. Ministério da Educação. Plano Nacional de Educação – PNE: Brasília, 2009.

Disponível em:

http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=16478&Itemid=1107. Acesso em 10 ago. 2015.

_____. Decreto n.º 83.740 de 18 de julho de 1979. Institui o Programa Nacional de Desburocratização e dá outras providências. Disponível em:

<<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-83740-18-julho-1979-433047-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 11 nov. 2014.

_____. Decreto-Lei n.º 200 de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto-lei/Del0200.htm>>.

Acesso em: 15 nov. 2014.

_____. Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 11 nov. 2014.

_____. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm>. Acesso em 12 jul. 2018.

_____. Decreto nº. 3.860, de 9 de julho de 2001. Dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 10 de julho de 2001.

_____. Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

_____. Lei nº. 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação.

Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 15 de abril de 2004. n. 72, Seção 1, p. 3-4.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, DF, 18 de novembro de 2011. Edição extra.

_____. Lei nº. 12.863, de 24 de setembro de 2013. Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreiras do Magistério Federal. Disponível em

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12863.htm>. Acesso em 13 jan. 2019.

_____. MARE. Presidência da República. **Plano diretor da reforma do aparelho do estado**. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1995. Disponível em:

<<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2014.

_____. MEC. **Instruções para elaboração de Plano de Desenvolvimento Institucional**. Brasília: Ministério da Educação, 2006. Disponível em: <<http://www2.mec.gov.br/sapiens/pdi.html>>. Acesso em: 10 nov. 2014.

_____. TCU. **10 passos para a boa governança**. Brasília: TCU, Secretaria de planejamento, governança e gestão. 2014. 28 p.

_____. TCU. **Governança pública**: Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Brasília: TCU. 2014. 96 p.

_____. TCU. Instrução Normativa TCU nº 47, de 27 de outubro de 2004. Estabelece normas de organização e apresentação de processos de tomada e prestação de contas. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Normativos.faces?anoDocumento=2004&numeroDocumento=47/IN_TCU_n47_27_outubro_2004.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2014.

_____. TCU. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, Coordenação-Geral de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado e das Regiões Sul e Centro-Oeste, 2013. 57 p.

_____. TCU. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. Brasília: TCU, 2014. 91 p.

_____. UNIRIO. Resolução n.º 2.245, de 15 de fevereiro de 2001. Estatuto da UNIRIO. Disponível em: <<http://www.unirio.br/proplan/estatuto>>. Acesso em: 30 jul. 2017.

_____. UNIRIO. Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI – 2012-2016. Disponível em: <<http://www.unirio.br/arquivos/noticias/PDI%202012-2016-versao-final.pdf/view>>. Acesso em: 30 jul. 2017.

_____. UNIRIO. Relatório de Gestão – ano base 2012. Disponível em: <<http://www.unirio.br/proplan/dainf/relatorios-de-gestao/relatorio-de-gestao-ano-base-2012/view>>. Acesso em: 30 jul. 2017.

_____. UNIRIO. Relatório de Gestão – ano base 2013. Disponível em: <<http://www.unirio.br/proplan/dainf/relatorios-de-gestao/relatorio-de-gestao-ano-base-2013/view>>. Acesso em: 30 jul. 2017.

_____. UNIRIO. Relatório de Gestão – ano base 2014. Disponível em: <<http://www.unirio.br/proplan/dainf/relatorios-de-gestao/relatorio-de-gestao-ano-base-2014/view>>. Acesso em: 30 jul. 2017.

_____. UNIRIO. Relatório de Gestão – ano base 2015. Disponível em: < <http://www.unirio.br/proplan/dainf/relatorios-de-gestao/relatorio-de-gestao-ano-base-2015/view>>. Acesso em: 30 jul. 2017.

_____. UNIRIO. Relatório de Gestão – ano base 2016. Disponível em: < <http://www.unirio.br/proplan/dainf/relatorios-de-gestao/relatorio-de-gestao-ano-base-2016/view>>. Acesso em: 30 jul. 2017.

_____. UNIRIO. Relatório de Monitoramento do Plano de Desenvolvimento Institucional PDI 2012 - 2016. Disponível em: < <http://www.unirio.br/proplan/news/proplan-divulga-relatorio-final-de-monitoramento-do-pdi-2012-2016>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

_____. UNIRIO. Regimento. Disponível em: < <http://www.unirio.br/proplan/regimento>>. Acesso em: 11 jul. 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. SPINK, Peter (Org.). **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 7.ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

CAMACHO, Thimoteo. A universidade pública no Brasil. **Revista de Sociologia**. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile, n.19, p.100-133, 2005.

CANÇADO, Airton C. PEREIRA, José R. TENÓRIO, Fernando G. (Org.) **Gestão Social: epistemologia de um paradigma**, Curitiba: Editora CRV, 2013, 216 p.

CANÇADO, Airton C. SILVA, Jeová T. TENÓRIO, Fernando G. (Org.) **Gestão Social: Aspectos Teóricos e Aplicações**, Ijuí: Editora Unijuí, 2012, 456 p.

CHAUI, Marilena. A universidade pública sob nova perspectiva. **Rev. Bras. Educ.** n.24, p. 5-15, 2003. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-24782003000300002> acesso em 10 dez. 2019.

COHEN, Joshua. “Deliberação e legitimidade democrática”. In: MARQUES, A. C. S. (Org.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009. p. 85–108.

COSTA, Frederico Lustosa da. Relações estado-sociedade no Brasil: representações para uso de reformadores. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v.52, n.1, p.161-199, mar. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582009000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 nov. 2013.

COSTA, Sergio. Contextos da construção do espaço público no Brasil. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, n.47, p.179-192, mar. /1997.

COSTA, F. L. História das reformas administrativas no Brasil: narrativas, teorizações e representações. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 59, n. 3, p. 271-288, 2008.

CUMMINS, Robert A. e GULLONE, Eleonora. Why we should not use 5-point Likert scales: the case for subjective quality of life measurement. In. **Second International Conference on Quality of Life in Cities**, Singapore, 2000.

CUNHA, Luiz Antônio. **A universidade temporã**: o ensino superior, da Colônia a era Vargas. São Paulo, Editora UNESP, 2007a, 308 p.

_____. **A universidade crítica**: o ensino superior na república populista. São Paulo, Editora UNESP, 2007b, 220 p.

_____. **A universidade reformanda**: o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior. São Paulo, Editora UNESP, 2007c, 304 p.

CUNHA, Marcus Vinícius da. **Democracia e educação**: capítulos essenciais. São Paulo: Ática, 2007. 134 p.

DALMORO, Marlon; VIEIRA, Kelmara Mendes. Dilemas na Construção de Escalas Tipo Likert: O Número de Itens e a Disposição Influenciam nos Resultados? **RGO - Revista Gestão Organizacional**. v. 6 - Edição Especial, 2013.

DEWEY, John. Democracia e Educação. São Paulo. CUNHA, Marcus Vinicius da. **DEWEY: democracia e educação, capítulos essenciais**. São Paulo, Ática, 2011

DAHL, Robert A. **Sobre a Democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001, 230 p.

DENZIN, Norman K. LINCOLN, Yvonna S. **O planejamento da pesquisa qualitativa**: Teorias e abordagens. 2ª ed. Tradução de Sandra Regina Netz. Porto Alegre: Artmed, 2006, 432 p.

ELLWANGER, Tiana Maciel. **Jornadas de junho**: 5 anos depois. Rio de Janeiro: autografia, 2018, 336 p.

FALCÃO-VIEIRA, Marcelo Milano. ZOUAIN, Deborah Moraes (Orgs.). **Pesquisa qualitativa em administração**. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005.

FARIAS, Cláudia Feres. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. **Lua Nova**, n.49, p 47-68, 2000.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. A universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968. **Revista Educar**. Curitiba, nº 28, p.17-36, 2006

FUZARI, Tiago de Souza. **Constituição dirigente e ação estatal**: a importância dos meios participativos na implementação de políticas públicas. [livro eletrônico]. Rio de Janeiro: Gramma, 2017. 649 KB; ePUB.

GASPARI, Elio. **A ditadura envergonhada**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014. 432 p.

_____. **A ditadura escancarada**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014. 528 p.

_____. **A ditadura derrotada**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014. 544 p.

_____. **A ditadura encurralada**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014. 528 p.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ª.ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GRACIANI, Maria Stela Santos. **O ensino superior no Brasil: a estrutura de poder na universidade em questão**. Petrópolis, Editora Vozes, 1982, 164 p.

GUTMANN, A.; THOMPSON, D. Democracia deliberativa para além do processo. In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro. (org. e trad.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009, p. 177-206.

HABERMAS, J. A ideia de universidade: processos de aprendizagem. In: **Revista brasileira de estudos pedagógicos**. Brasília, v. 74, jan/abr 1993, p. 111-130.

_____. Três modelos de democracia. **Lua Nova**, n.36, p.39-54, 1995.

_____. **Direito e democracia: entre a facticidade e a validade**, volume II. 2.ed. Tradução de Fábio B. Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, 354 p.

_____. **Consciência moral e agir comunicativo**. Tradução de Guido A. de Almeida. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003b, 238 p.

_____. Comunicação política na sociedade mediática: o impacto da teoria normativa na pesquisa empírica. In: **Líbero Revista eletrônica do Programa de Pós-graduação da faculdade Cásper Líbero**. n.21, jun 2008, p. 9-20.

_____. **Mudança estrutural na esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. 1.ed. Tradução de Denílson Luís Werle. São Paulo: Editora Unesp, 2014, 565 p.

_____. **Teoria do agir comunicativo, 1: Racionalidade da ação e racionalização social**. 1.ed. Tradução de Paulo Astor Soethe. São Paulo: Editora Unesp, 2016, 704 p.

_____. **Teoria do agir comunicativo, 2: Sobre a crítica da razão funcionalista**. 1.ed. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. São Paulo: Editora Unesp, 2016, 811 p.

IFAC - INTERNACIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTES. **Study 13 – governance in the public sector**. 2001. Disponível em: <<http://www.ifac.org/publications-resources/study-13-governance-public-sector>>. Acesso em: 02 nov. 2013.

KAHLMAYER-MERTENS, Roberto S. [et al.]. **Como elaborar projetos de pesquisa: linguagem e método**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007. 140 p.

KELSEN, Hans. **A democracia**. Tradução de Vera Barkow, Jefferson Luiz Camargo, Marcelo Brandão Cipolla, Ivone Castilho Benedetti. São Paulo: Martins Fontes, 2000, 392 p.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.40, n.3, p.479-499, maio/jun. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122006000300008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 15 nov. 2013.

LUBENOW, Jorge Adriano. Esfera pública e democracia em Habermas: modelo teórico e discursos críticos. **Kriterion**, Belo Horizonte, n.121, p.227-258, jun. 2010. Disponível em: <https://www.kriterion.fafich.ufmg.br/index.php/kriterion>. Acesso em: 15 nov. 2015

MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010.

MICHAELIS. **Moderno dicionário da língua portuguesa**. São Paulo: Melhoramentos, 2012.

MICHENER, Gregory. BERSCH, Katherine. (2013) **Identifying Transparency**. Information Polity, 18 (3), 233-242. doi: 10.3233/1p-130299.

MORAES, Roque. Análise de conteúdo. **Revista Educação**, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7-32, 1999.

NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do. PENA-VEJA, Alfredo. (orgs.). **As novas dimensões da universidade: interdisciplinaridade, sustentabilidade e inserção social**. Rio de Janeiro: Garamond, 2012. 178 p.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As ruas e a democracia**. Ensaios sobre o Brasil contemporâneo. Brasília, Editora Contraponto, 2013, 228 p.

NOGUEIRA, Maria da Graça; GARCIA, Tânia Elisa Morales & RAMOS, M. da G. G. (2012). Governança corporativa, responsabilidade social corporativa: a visão de atores de uma Instituição de Ensino Superior – IES Federal. **Revista GUAL**, Santa Catarina. v.5. n.3, p.222-244. Dez.2012. Disponível em: <<<https://periodicos.ufsc.br/index.php/gual/article/view/1983-4535.2012v5n3p222/23672>>> acesso em 23 dez. 2018

NUNES, Ruy Afonso da Costa. **História da Educação na Idade Média**, São Paulo, 1981, 380 p.

OLIVEIRA, Terezinha. Origem e memória das universidades medievais: a preservação de uma instituição educacional. **Varia Historia**. Belo Horizonte, Vol.23, nº 37, p.113-129, jan/jun, 2007.

PALERMO, Luís Claudio. A importância da Teoria do Agir Comunicativo na atualidade: racionalidade, mundo da vida e democracia deliberativa. **PRACS – Revista eletrônica de humanidades do curso de ciências sociais da UNIFAP**, Macapá, n.6, p.01 -17, dez./2013

PINTO, Celi Regina Jardim. As conferências nacionais no governo Lula: Limites e possibilidades da construção de uma esfera pública. In: **ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS**, 30. Anais, Caxambu, out.2006.

PLATT NETO, Orion Augusto et al. Publicidade e Transparência das Contas Públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contabilidade Vista & Revista**, Belo Horizonte, v.18, n.1, p.75-94, jan./mar. 2007.

RANCIERE, Jacques. **O ódio à democracia**. Tradução de Mariana Echalar. São Paulo, Boitempo, 2014, 125 p.

RODRIGUES, Suzana Braga. O processo decisório nas universidades: Teoria III. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.19, n.4, p.60-75, out./dez. 1985.

ROSSATO, Ricardo. **Universidade nove séculos de história**. Passo Fundo, Universidade de Passo Fundo, 2005, 264 p.

SÁ-MOTTA, Rodrigo Patto. **As universidades e o regime militar**: cultura política brasileira e modernização autoritária. Rio de Janeiro: Zahar, 2014. 449 p.

SALGUEIRO-MARQUES, Ângela Cristina. (Org. e Tradutora). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas**: textos fundamentais. Belo Horizonte. Autêntica editora, 2009, 271 p.

SEGENREICH, Stella Cecília Duarte. O PDI como Referente para Avaliação de Instituições de Educação Superior: Lições de uma Experiência. In **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v.13, n.47, p. 149-168, abr./jun. 2005.

SILVA, Júlio Eduardo Ornelas et al. Contribuições do PDI e do Planejamento Estratégico na gestão de Universidades Federais. **Revista Gestão Universitária na América Latina - GUAL**, Florianópolis, p. 269-287, set. 2013. ISSN 1983-4535. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/gual/article/view/30647>>. Acesso em: 25 nov. 2018. doi:<https://doi.org/10.5007/1983-4535.2013v6n3p269>.

SINGER, André. Brasil, junho de 2013: Classes e ideologias cruzadas. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, n.97, p.23-40, nov. /2013.

SLOMSKI, Valmor. **Controladoria e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2005.

SOUSA, José Crisóstomo de. (org.). **Filosofia, Racionalidade, Democracia – Os debates Rorty & Habermas**. São Paulo: Editora UNESP, 2005, 270 p.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. O mito da participação. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.24, n.3, p.162-164, mai./jul. 1990.

TENÓRIO, Fernando G. et al. Critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas. In: **Encontro de Administração Pública e Governança**, Rio de Janeiro: Anpad, 2008, p.1-16, v 1

TENÓRIO, Fernando G. (org.). **Gestão social e gestão estratégica: Experiências em desenvolvimento territorial**. Vol.2. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013, 372 p.

_____. **Cidadania e desenvolvimento local**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007, 632 p.

_____. **Cidadania e desenvolvimento local: critérios e análise**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012, 264 p.

TENÓRIO, Fernando G; ROZENBERG, Jacob Eduardo. Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação. **Revista de administração Pública**. Rio de Janeiro, v.31, n.4, p.101-125, jul./ago. 1997.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. Tradução de Ana Thorell. Porto Alegre. Bookman, 2010, 248 p.

WANDERLEY, L. E. W. **O Que é Universidade?** São Paulo: Brasiliense, 2003. 84 p.

VERGARA, C. Sylvia. **Métodos de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2005. 287 p.

_____. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 14ª ed. São Paulo: Atlas, 2013. 94 p.

VIEIRA, Viviana Beatriz H. Aquino Vieira. SILVA, Elizandra da. Governança corporativa aplicada ao contexto das universidades federais: A produção científica brasileira. **Anais do V SINGEP** – São Paulo – SP – Brasil – 20, 21 e 22/11/2016

APÊNDICES E ANEXOS

Quadro 3 - Cidadania Deliberativa; Critérios de análise

Categorias	Critérios
Processo de discussão: discussão de problemas por meio da autoridade negociada na esfera pública. Pressupõe igualdade de direitos e é entendido como um espaço intersubjetivo e comunicativo que possibilita o entendimento dos atores sociais envolvidos.	Canais de difusão: existência e utilização de canais adequados ao acesso à informação para a mobilização dos potenciais participantes
	Qualidade da informação: diversidade, clareza e utilidade da informação proporcionada aos atores envolvidos.
	Espaços de transversalidade: espaços que atravessam setores no intuito de integrar diferentes pontos de vista.
	Pluralidade do grupo promotor: compartilhamento da liderança a fim de reunir diferentes potenciais atores.
	Órgãos existentes: uso de órgãos e estruturas já existentes evitando a duplicação das estruturas.
	Órgãos de acompanhamento: existência de um órgão que faça o acompanhamento de todo o processo, desde sua elaboração até a efetivação, garantindo a coerência e fidelidade ao que foi deliberado de forma participativa.
	Relação com outros processos participativos: interação com outros sistemas participativos já existentes na instituição.
Inclusão: incorporação de atores individuais e coletivos anteriormente excluídos dos espaços decisórios de políticas públicas.	Abertura dos espaços de decisão: processos, mecanismos, instituições que favorecem a articulação dos interesses dos cidadãos ou dos grupos, dando uma chance igual a todos de participação nas tomadas de decisão.
	Aceitação social, política e técnica: reconhecimento pelos atores da necessidade de uma metodologia participativa, tanto no âmbito social quanto no político e no técnico.
	Valorização cidadã: valorização por parte da cidadania sobre a relevância da sua participação.
Pluralismo: multiplicidade de atores que, a partir de seus diferentes pontos de vista, estão envolvidos no processo de tomadas de decisão nas políticas públicas.	Participação de diferentes atores: atuação de associações de docentes, técnicos-administrativos e discentes, bem como a comunidade local, envolvidos no processo deliberativo
	Perfil dos atores: características dos atores em relação às suas experiências em processos democráticos de participação.
Igualdade participativa: isonomia efetiva de atuação nos processos de tomadas de decisão nas políticas públicas.	Forma de escolha de representantes: métodos utilizados para a escolha de representantes.
	Discursos dos representantes: valorização de processos participativos nos discursos exercidos por representantes.
	Avaliação participativa: intervenção dos participantes no acompanhamento e na avaliação das políticas públicas.
Autonomia: apropriação indistinta do poder decisório pelos diferentes atores nas políticas públicas.	Origem das proposições: identificação da iniciativa das proposições e sua congruência com o interesse dos beneficiários das políticas públicas adotadas.
	Alçada dos atores: intensidade com que as administrações locais, dentro de determinado território, podem intervir na problemática planejada.
	Perfil da liderança: características da liderança em relação à condução descentralizadora do processo de deliberação e de execução.
	Possibilidade de exercer a própria vontade: instituições, normas e procedimentos que permitam o exercício da vontade política individual ou coletiva.
Bem-comum: bem-estar social alcançado com a prática republicana.	Objetivos alcançados: relação entre os objetivos planejados e os realizados.
	Aprovação cidadã dos resultados: avaliação positiva dos atores sobre os resultados alcançados.

Fonte: extraído de Tenório (2008), com adaptações do autor.

Modelo - TCLE

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

Eu, NEWLEY MAGALHÃES, responsável pela pesquisa “O Papel dos Conselhos Superiores nas Instituições Federais de Ensino Superior sob as Lentes do Conceito de Democracia Deliberativa de Habermas - O caso da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO”, estamos fazendo um convite para você participar como voluntário deste nosso estudo.

Esta pesquisa pretende avaliar criticamente o processo de representação, participação e decisão dos órgãos de deliberação superior, o CONSEPE e CONSUNI, de uma universidade pública federal e identificar de que forma este arranjo institucional contribui para a melhoria da governança de uma instituição federal de ensino superior. Acreditamos que ela seja importante, porque amplia o debate sobre o papel dos conselhos universitários nas universidades federais brasileiras e deverá formular uma possível definição de seu posicionamento no atual estágio da governança pública na esfera federal, avaliando seu nível de decisão pelas lentes da democracia deliberativa. Adicionalmente, ao levantar as principais questões e fatores limitantes de sua atuação, poderá ajudar os seus membros e a esfera pública formada pela comunidade acadêmica a entenderem e desempenharem melhor seus papéis.

Para sua realização, será feito um estudo de caso que demandará uma pesquisa qualitativa de caráter descritivo-explicativo, complementada por uma pesquisa de campo. Sua participação constará de uma entrevista, com o responsável pela pesquisa, para responder um questionário que abordará as seguintes categorias de análise: *i)* Processo de discussão; *ii)* Inclusão; *iii)* Pluralismo; *iv)* Igualdade participativa; *v)* Autonomia e *vi)* Bem comum.

É possível que aconteça o desconforto de impactar sua rotina ao despendendo alguns minutos de seu tempo para a entrevista. Os benefícios que esperamos com o estudo são buscar a ampliação do debate sobre as interações dos temas governança pública, democracia deliberativa e esfera pública, oferecendo uma análise sobre as relações entre os conselhos superiores e a esfera pública formada pela comunidade universitária de uma instituição federal de ensino e oferecer uma análise crítica sobre o papel (ou papéis) de conselhos superiores de uma universidade pública federal.

Durante todo o período da pesquisa, você tem o direito de tirar qualquer dúvida ou pedir qualquer outro esclarecimento, bastando para isso entrar em contato com o pesquisador ou com o CEP - Conselho de Ética em Pesquisa da UNIRIO.

Você tem garantido o seu direito de não aceitar participar ou de retirar sua permissão, a qualquer momento, sem nenhum tipo de prejuízo ou retaliação, pela sua decisão.

As informações desta pesquisa serão confidenciais e serão divulgadas apenas em eventos ou publicações científicas, não havendo identificação dos voluntários, a não ser entre os responsáveis pelo estudo, sendo assegurado o sigilo sobre sua participação.

Modelo de autorização**AUTORIZAÇÃO:**

Eu,, após a leitura deste documento e ter tido a oportunidade de conversar com o pesquisador responsável para esclarecer todas as minhas dúvidas, acredito estar suficientemente informado, ficando claro para mim que minha participação é voluntária e que posso retirar este consentimento a qualquer momento.

Estou ciente também dos objetivos da pesquisa, dos procedimentos aos quais serei submetido, dos possíveis desconfortos e da garantia de confidencialidade e esclarecimentos sempre que desejar. Diante do exposto, expresso minha concordância de espontânea vontade em participar deste estudo.

Assinatura do voluntário

Declaro que obtive de forma apropriada e voluntária o Consentimento Livre e Esclarecido deste voluntário para a participação neste estudo.

Assinatura do responsável pela obtenção do TCLE

Dados do pesquisador:

Nome: Newley Magalhães

Endereço: Travessa Tenente Mesquita, 45/1904 – Niterói – Rio de Janeiro,

Telefone: (21) 2611-1030 ou (21) 99959-0405 Endereço eletrônico:
newley.magalhaes@gmail.com

Dados do CEP responsável pela autorização da pesquisa.

Comitê de Ética em Pesquisa - CEP-UNIRIO - PROPG-DPq

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO.

Av. Pasteur, 296, Urca - Rio de Janeiro, RJ - Tel.: 2542-7796

Comprovante de envio do projeto para o CEP - UNIRIO

UNIRIO - UNIVERSIDADE
FEDERAL DO ESTADO DO RIO
DE JANEIRO

**COMPROVANTE DE ENVIO DO PROJETO****DADOS DO PROJETO DE PESQUISA**

Título da Pesquisa: O PAPEL DOS CONSELHOS SUPERIORES NAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR SOB AS LENTES DO CONCEITO DE DEMOCRACIA DELIBERATIVA DE HABERMAS.O caso da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO.

Pesquisador: Newley Magalhaes

Versão: 1

CAAE: 06234917.5.0000.5285

Instituição Proponente: Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO

DADOS DO COMPROVANTE

Número do Comprovante: 027024/2017

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

Informamos que o projeto O PAPEL DOS CONSELHOS SUPERIORES NAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR SOB AS LENTES DO CONCEITO DE DEMOCRACIA DELIBERATIVA DE HABERMAS.O caso da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO, que tem como pesquisador responsável Newley Magalhaes, foi recebido para análise ética no CEP UNIRIO - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro em 27/03/2017 às 11:05.