



UNIVERSIDADE COMUNITÁRIA, GESTÃO DEMOCRÁTICA E POSSIBILIDADES DE CONSTRUÇÃO DE ACCOUNTABILITY.

SUSANA MARGARITA SPERONI
IEDA DE CAMARGO

RESUMO

O presente trabalho propõe, através de um estudo de caso, descrever particularidades do processo decisório de um campo institucional das IES comunitárias do RS. Analisa o padrão de gestão democrática e as possibilidades de construção de mecanismos de accountability de uma instância institucional específica, a associação dos professores. O contexto da análise é marcado por um período de crise em sentido mais amplo que as dimensões econômico-financeiras no sentido de que esta provoca ciclos de mobilização onde a participação se amplia. Finalmente procura identificar as possibilidades de accountability horizontal e vertical como mecanismos de legitimação e consolidação de valores importantes para a integração institucional.

PALAVRAS-CHAVE: Universidade comunitária- gestão democrática- accountability

INTRODUÇÃO

O presente estudo relata reflexões a respeito de um campo institucional em consolidação, o das universidades comunitárias do Rio Grande do Sul, que submetido a pressões internas e externas o desafiam a busca de alternativas que garantam melhores possibilidades de reprodução institucional sem, no entanto, perder as particularidades que norteiam o modelo e as distingue das demais instituições que a legislação denomina de privadas.¹

A universidade estudada revela uma configuração institucional diferenciada que se concretiza tanto nas instâncias administrativas quanto nas suas estruturas e dinâmicas que a singularizam, tais como: padrões de relações entre mantida e mantenedora e diversidade de relações entre o núcleo administrativo central e suas unidades dispersas pelo território regional.

Por outro lado, cabe destacar a presença de similaridades com as outras Instituições de Ensino Superior que constituem o grupo das comunitárias do RS em relação ao repertório de princípios fundantes como ser de natureza público não-estatal, regional, comunitária e democrática².

¹ O MEC/INEP classifica as IES em públicas e privadas. Estas, “São as mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado”. Podem se organizar segundo instituições com ou sem fins lucrativos. Estas últimas se classificam em comunitárias, confessionais e filantrópicas, sendo as comunitárias “*instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas de professores e alunos que incluam, na sua entidade mantenedora, representantes da comunidade*”. Acessado em http://www.educacaosuperior.inep.gov.br/tipos_de_instituicao.stm, 4/07/2008.

² A universidade focalizada neste estudo se caracteriza pela escolha direta dos seus dirigentes bem como por apresentar uma forma de gestão descentralizada e democrática.

A origem das universidades comunitárias no Rio Grande do Sul pela sua estreita relação com a mobilização social de grande expressão ao longo da segunda metade do século vinte é reconhecida por alguns autores (Bittar, Frantz, Longhi, Vanucci, entre outros) como uma resposta das sociedades locais à falta de oferta de ensino superior no interior do estado.

Tal condição de origem imprime nessas instituições a marca de seus territórios e com eles estabelece um pacto de reciprocidade onde tomam forma legal suas mantenedoras.

Suas fundações ou associações – exigência legal para o funcionamento e provimento de instituições de ensino superior – representavam um suporte de recursos de várias ordens – político, econômico e de reconhecimento – que afixava a relação entre instituição e território. Nesse sentido, a territorialidade – a princípio local – teve sua abrangência espacial alargada com o passar dos anos, em face dos compromissos crescentes assumidos para além dos limites municipais de origem.

O Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas, COMUNG³, foi resultado de um acordo assinado por nove instituições comunitárias do Rio Grande do Sul no ano de 1993 momento em que firmaram um Protocolo de Ação Conjunta com o intuito de buscar a integração e o fortalecimento institucional cujos benefícios reverterem na comunidade universitária e na sociedade gaúcha.

As instituições de Ensino Superior Comunitárias do Rio Grande do Sul perfazem o número de doze conforme os registros do Comung. Dentre elas 10 estão localizadas no interior do estado: Universidade de Caxias (UCS), de Ijuí (UNIJUÍ), Passo Fundo (UPF), Santa Cruz do Sul (UNISC), Integradas do Alto Uruguai e Missões (URI), da Região da Campanha (URCAMP), Católica de Pelotas (UCPEL)⁴ e a de Cruz Alta (UNICRUZ), além dos Centros Universitários UNIVATES e FEEVALE. Por último, passam a integrar o Consórcio a Pontifícia Universidade Católica (PUCRS)⁵ e a Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS⁶) localizadas na Capital do Estado e sua área Metropolitana.

O quadro 1 descreve a importância deste campo institucional com dados de 2005 encontrados no site do Comung que mostram um universo de aproximadamente 200.000 alunos e 9300 professores dos quais 6200 são doutores e mestres.

Quadro 1: Instituições de Ensino Superior comunitárias do estado do Rio Grande do Sul

Instituição	N de alunos	N de profs	Mestres e doutores
PUCRS	32.000	1600	1.312
UNISINOS	30.000	900	774
UNIVATES	8.657	358	223
FEEVALE	15.000	617	306
UNISC	11.987	536	471
URI	16.325	892	587
UNICRUZ	4.928	313	178
UCS	33.440	1.144	843
URCAMP	10.620	881	218
UCPEL	7.219	421	260
UNIJUI	11.090	528	432
UPF	16.959	1.190	652
Total	198.225	9.380	6.256

Fonte: Dados de 2005, <http://www.comung.org.br/1024/index.html> . Acesso 7 de setembro de 2008

³<http://www.comung.org.br/1024/index.html>

⁴ Confessional

⁵ Confessional

⁶ Confessional

A universidade de Santa Cruz do Sul na qual realizamos o presente estudo está localizada na região central do interior do estado sendo também a última deste grupo a adquirir o status de universidade no início dos anos noventa (1993)

O número total de professores que aqui desempenham suas atividades profissionais corresponde a 541 profissionais cuja formação é 3,88% graduados, 14,42% de especialistas, 57,30% mestres e 24,40% de doutores (dados de 31 de julho de 2009)

O princípio democrático (uma das suas marcas) se dá pela escolha dos seus dirigentes através de eleições diretas que ocorrem cada quatro anos no caso do Reitor e a cada dois, no caso dos Coordenadores de Curso e Chefes de Departamento.

Nas eleições para reitor o percentual de proporcionalidade dos votos dos segmentos corresponde a 40% professores, 40% alunos, 10% funcionários e 10% para a Assembléia Comunitária da Mantenedora.

A associação dos professores universitários foi fundada em 1973 quando da existência das faculdades isoladas. Em 1995, dois anos depois da criação oficial da Universidade passou a denominar-se de Associação dos Docentes da Universidade de Santa Cruz do Sul, ADUNISC, assim constituída para fins de representação da categoria profissional dos professores visando a melhoria nas condições de vida e de trabalho, a defesa da independência e da autonomia da representação sindical e a atuação em colaboração com as demais Entidades para a defesa da solidariedade social e das instituições democráticas brasileiras (Estatuto da Associação, 1994, cap.1 e 2)

No quadro2, apresentamos a evolução do número de professores e o percentual de associados na década compreendida entre 1999 e 2009 destacando que, no final dos anos noventa e início de dois mil, a filiação dos professores era compulsória tornando-se posteriormente optativa. Por outro lado, neste período a expansão no número de docentes se intensifica bem como também aumenta o número de professores de regime especial que via de regra, não se interessam ou não se envolvem significativamente com os processos institucionais. Estes números exemplificam o potencial de representatividade da Adunisc.

Quadro2: Total de professores e percentual de associados

Ano	Número total de professores	Número de associados	Percentual(%)
1999	431	345	80.0
2000	466	350	74.0
2001	521	400	76.8
2002	539	421	78.1
2002	564	420	74.5
2004	590	275	46.6 ⁷
2005	586	374	63.8
2006	528	345	65.3
2007	528	350	66.3
2008	548	351	64.0
2009	551 ⁸	352	63.9

Fonte: Tabela elaborada pelas autoras⁹

Ao estudar um campo institucional ainda jovem em termos históricos – o das universidades comunitárias do Rio Grande do Sul -, é fundamental dar-se conta de algumas condições que delimitam o campo de análise em seus termos mais centrais para compreensão dos problemas elencados: o movimento heurístico será buscado na articulação entre conceitos

⁷ No ano de 2004 ocorreu um processo de desfiliação em massa em sinal de protesto pelas ações ou não ações desenvolvidas pela associação.

⁸ Este número de professores corresponde ao segundo semestre de 2009

⁹ Ddos do Setor de Recursos Humanos e ADUNISC

e noções de campos teóricos e disciplinares, como os da teoria neo-institucionalista e da análise do discurso político (CHARAUDEAU, 2006).

Assim, neste contexto rapidamente colocado a nossa hipótese de trabalho foi: *“Os mecanismos de reprodução institucional das IES Comunitárias num contexto de mercado tornam imperativa a revisão profunda dos valores comunitários a orientar as estratégias de reprodução institucional e de sua integração regional colocando em xeque os mecanismos de coesão interna baseados nos valores fundadores, cuja ênfase recai sobre padrão democrático de gestão”*. A partir dela, definimos como objetivo geral do presente trabalho *“Estudar as possibilidades de construção de mecanismos de accountability a partir da experiência de uma instância institucional, a associação dos professores de uma universidade comunitária específica, a Universidade de Santa Cruz do Sul, RS, no período do início dos anos 2000 até o momento atual”*.

O artigo divide-se em seções que abordam questões de ordem mais teórica em relação aos conceitos utilizados na presente reflexão. Assim na primeira seção tratamos das questões que envolvem a formação de um campo institucional bem como os mecanismos denominados isomórficos, da problemática da crise na universidade e dos ciclos de mobilização nos quais ocorre, como uma forma de resposta às mesmas, um aumento da participação dos professores.

Na segunda seção relacionamos as particularidades da configuração institucional e seu processo de gestão descrevendo assim o papel da associação dos professores e analisando as possibilidades de construção de mecanismos de *accountability*. Finalizamos, então com algumas considerações conclusivas.

1-FORMAÇÃO DE UM CAMPO INSTITUCIONAL, MECANISMOS ISOMÓRFICOS, CRISE NA UNIVERSIDADE E CICLOS DE MOBILIZAÇÃO

A formação de um campo institucional requer como condição básica, a existência de semelhanças que podem ser relativas às práticas institucionais ou as formas das instituições integrantes. No caso particular deste estudo nos referimos às IES de direito privado sem fins lucrativos e comunitárias.

Podemos pensar o campo organizacional das IES privadas sem fins lucrativos considerando que as comunitárias em sentido estrito¹⁰ se encontram numa posição central na medida em que pelos seus princípios institucionais tem melhores condições de operacionalizar a característica básica do campo que se refere a ausência de fins lucrativos e a adequação a categoria de público-não-estatal. A relação mantenedora-mantida é diferente das confessionais no sentido de que a ela corresponde a responsabilidade de dar conta da reprodução institucional do ponto de vista econômico –financeiro.

Apesar das diversas configurações, as IES comunitárias, em linhas gerais possuem estrutura e dinâmicas semelhantes, seja no que se refere a alguns padrões de relacionamentos entre mantida e mantenedora ou entre as diversas instâncias da estrutura administrativa e sua dinâmica.

Conforme Dimaggio e Powell (1999) estas similitudes permitem assinalar que nelas se faz presente a categoria teórica denominada de isomorfismo institucional, isto é, um processo restritivo que força uma unidade a parecer com as outras que enfrentam o mesmo conjunto de condições tanto externas quanto internas. Este processo pode ser classificado segundo os autores como coercitivo, mimético e normativo.

Assim, em relação ao primeiro, os autores afirmam que “el isomorfismo coercitivo resulta de presiones tanto formales como informales que sobre unas organizaciones ejercen

¹⁰ As comunitárias em sentido estrito se distinguem pelo seu caráter laico.

otras de las que dependen y que ejercen también las expectativas culturales en la sociedad dentro de la cual funcionan las organizaciones” (POWELL e DIMAGGIO, 1999, p.110).

Da mesma forma o efeito de persuasão e de pressão pode ser materializado por pressões governamentais muitas vezes calcadas na legislação formal principalmente pelas regulamentações impostas pela legislação educacional, outras por pressões indiretas (a competição por matrículas decorrente do aumento da oferta), mas que de qualquer forma produzem ou incitam a mudanças organizacionais que afetam aspectos da estrutura ou do comportamento de uma instituição e o tipo de relacionamento interno e externo, enfim a sua dinâmica de resposta interna e externa para tender a sua reprodução

O segundo tipo denominado de isomorfismo mimético ocorre quando uma organização imita práticas de outra organização, para enfrentar as incertezas ambientais. “La incertidumbre también es una fuerza poderosa que propicia la imitación...cuando se entienden poco las tecnologías organizacionales, las metas son ambíguas y cuando el ambiente crea incertidumbre simbólica, las organizaciones pueden construirse siguiendo el modelo de otras organizaciones” (POWELL e DIMAGGIO, 1999, p.111). Assim, instituições acabam imitando outras que se mostram mais legítimas ou melhor sucedidas. “Quizá la ubicuidad de ciertas clases de arreglos estructurales puede atribuirse más a la universalidad de los procesos miméticos que a cualquier evidencia concreta de que los modelos adoptados aumentan a eficiencia”. (POWELL e DIMAGGIO, (1999, p.111).

Diversas ações ou políticas institucionais formuladas e implementadas no interior das universidades mantidas, nas dimensões de Ensino, Pesquisa e Extensão, sugerem semelhanças instigantes que apontam no sentido do isomorfismo mimético principalmente, no intuito de reduzir as tensões externas impostas pelo mercado, reduzindo custos e buscando alternativas de manter a legitimidade institucional em torno dos seus princípios fundantes.

Por outro lado, há instâncias representativas externas como a Associação Brasileira das Universidades Comunitárias (ABRUC¹¹) fundada em 1995, que reúne aproximadamente 54 instituições de ensino superior sem fins lucrativos, confessionais ou não, mas representativas da sociedade civil organizada focalizadas no desenvolvimento de projetos que atendam às necessidades regionais de suas áreas de abrangência. A ABRUC, o COMUNG são instâncias que podem exercer um papel na difusão de mecanismos miméticos através da divulgação de acordos e práticas institucionais bem sucedidas contribuindo assim com a consolidação deste campo institucional.

Finalmente sublinhamos o terceiro mecanismo isomórfico de mudanças institucionais denominado de normativo que se relaciona principalmente com a profissionalização vista como uma luta coletiva no sentido de defender melhores condições e métodos de trabalho bem como “controlar la producción de los productores” (POWELL e DIMAGGIO, (1999, p.113).

Independentemente do tipo de mecanismo de mudança institucional identificado todas as instituições incluídas no campo das comunitárias enfrentam um problema comum que pode ser resumido na preocupação de garantir as condições de reprodução das instituições em tempos de crise, frente à sua estrutura, suas regras, valores¹² e, por conseguinte - assim foi pensado - sua capacidade de lidar com a crise. Ainda, independente do período histórico ou do país focalizado é, (ou melhor, seria desejável que fosse), uma característica imanente da universidade estar em crise, o que não pode acontecer é que, esta crise seja como coloca

¹¹ <http://www.abruc.org.br/>

¹² Reforçando para o leitor que, entre os valores, princípios, missão, visão e os compromissos institucionais aparece em destaque o papel das comunitárias no processo de integração regional e o zelo pelos vínculos comunitários plasmados desde suas origens.

Milton Santos, reduzida exclusivamente a componentes econômico-financeiros como visões mais simplistas tendem a fazer.

Existem muitos autores e trabalhos que focalizam a crise da universidade nos seus diversos aspectos, porém nossa abordagem busca situar alguns aspectos que auxiliem na contextualização das instituições comunitárias e seus desafios.

Crise e “mal-estar” aparecem muitas vezes associados como conceitos ou categorias que se inter-relacionam, mas se fazem presentes em muitas universidades.

Com efeito, muitos entendem que o diagnóstico desse mal-estar nada tem a ver com a realidade, mas seria antes um sintoma de veneração... Algo como uma nostalgia de certo caráter vetusto que a Universidade teria perdido devido às relações que teve de estabelecer com a sociedade contemporânea. (SILVA¹³, 2006, p.288).

Entende-se assim que a universidade é uma das instituições da sociedade ou visto de outra forma, um dos atores sociais com papel mais ou menos ativo dependendo do momento sócio-histórico e do modelo institucional considerado.

Marilena Chauí afirma que “a universidade é uma instituição social e como tal exprime, de maneira determinada, a estrutura e o modo de funcionamento da sociedade como um todo” (2003, p.67)

Então, este ator social, universidade, estabelece uma série de relações e intercâmbios com outros atores sociais que, na sua constituição, definem o projeto de sociedade no qual estão inseridos.

Assim, desde sua origem

... a Universidade esteve mergulhada em dilemas criados por ela mesma e pelo seu contexto. A dificuldade de transitar pela contradição que se estabelece entre a formação de um consciência corporativa e uma consciência pública esteve desde o início presente...pela necessidade de se afirmar ao mesmo tempo pela singularidade e a pretensão de universalidade... (SILVA, 2006, p. 289)

Entre as várias formas metafóricas que autores utilizaram para definir a crise da universidade destacamos a mencionada por Cristovan Buarque¹⁴ na Conferência Mundial Educação Superior + 5, que explicita que a universidade encontra-se numa **encruzilhada**¹⁵ e sublinha “a crise da universidade brasileira coincide com a crise global da instituição universitária. A humanidade encontra-se numa encruzilhada...” também ao ter que fazer escolhas frente às modificações da modernidade. Acrescenta ainda que “Não há dúvida de que a universidade foi duramente maltratada pelo neoliberalismo nas últimas décadas...A falta de recursos é um indicador da crise e o Brasil não é um exemplo isolado” (p.27)

Por outro lado, retomando a questão inicialmente levantada em relação a ampliar a discussão para além das questões econômico-financeira o autor assinala que “... em vez de perceber a crise em toda a sua profundidade, as universidades em sua maioria, vêm-se convertendo em prisioneiras das suas necessidades imediatas” (p.28)

Defendendo a necessidade de reformar a universidade no contexto das reformas mais amplas do estado, destaca que

Esta não é a primeira vez que a universidade se vê confrontada com a sua necessidade de mudar, mas nunca ela precisou mudar tanto como agora. Tampouco é a primeira vez que a universidade parece não se dar conta da sua própria crise, mas também não será a primeira vez que ela irá superar suas dificuldades e se reorganizar. (p.28).

¹³Universidade: a idéia e a história de Franklin Leopoldo e Silva, p.285-296 in **Ensino Superior: conceito e dinâmica** de João E. Steiner e Gerhard Malnic (ORGS)

¹⁴Ministro de Educação

¹⁵A universidade numa encruzilhada corresponde a um capítulo do livro A Universidade na Encruzilhada.Resultado do seminário Universidade: por que e como reformar? Promovido pelo MEC em Brasília nos dias 6 e 7 de agosto de 2003.

Várias questões podem contribuir com a dificuldade de percepção e de reconhecimento da crise de forma mais profunda para além dos limites das questões econômico-financeiras. Entre elas cabe mencionar a perda de legitimidade. “Desde o seu surgimento, a universidade pública sempre foi uma instituição social, isto é, uma ação social, uma prática social fundada no reconhecimento público de sua legitimidade e de suas atribuições...” (CHAUI, 2003, p.67)

A autora destaca que esta legitimidade foi construída a partir da sua história como instituição republicana, laica e pública e desta forma se relaciona com a democratização do saber (ou o questionamento pela elitização do mesmo), alertando ainda que com as alterações da sociedade atual os limites entre estas categorias estão cada vez mais difusos o que afeta a imagem de legitimidade institucional. Por outro lado, a universidade se relaciona diferenciadamente com o Estado republicano e democrático e, desta forma se consolida como instituição social. Assim, com as mudanças e reformas na conformação do Estado no governo de Fernando Henrique Cardoso, a universidade se altera principalmente ao ser colocada a Educação no Setor de Serviços não Exclusivos do Estado o que implica, então, na sua transformação num serviço que pode ser privatizado. Neste contexto “A reforma do Estado definiu a universidade como uma organização social e não como uma instituição social” (p.68)¹⁶

Cabe destacar também que no caso das Universidades Comunitárias, as crises principalmente as que afetam os mecanismos de reprodução institucional em relação à captação de recursos decorrentes da matrícula de alunos, se encontram pautadas num processo altamente competitivo. A disputa por alunos ocorre não somente com o setor privado, mas também com o público, principalmente frente às ações do atual governo Federal que apontam para uma ampliação da oferta de matrículas, tanto presenciais quanto a distância. Por outro lado, existe uma pressão muito intensa das instituições privadas do tipo empresarial que ofertam cursos por preços muito baixos e, muitas vezes com qualidade acadêmica questionável. A disputa por matrículas é desigual se levadas em conta as disparidades entre os regimes jurídicos institucionais dos tipos mencionados, assim como o volume crescente de despesas que as comunitárias arcam para o financiamento de atividades como pesquisa e extensão, além dos planos de carreira.¹⁷

O cenário aponta para uma situação de desequilíbrio crescente entre os desafios econômicos impostos às instituições comunitárias, que não contam, por força dos princípios que regem seu modelo, com instrumentos para enfrentamento das ameaças. O fato de não se constituírem nem se regerem por princípios empresariais, nem serem reconhecidas pelo

¹⁶ Seguindo a Escola de Frankfurt CHAUI afirma: “ A organização difere de uma instituição por definir-se por uma prática social determinada por sua instrumentalidade: está referida ao conjunto de meios (administrativos) particulares para a obtenção de um objetivo particular.Não está referida a ações articuladas às idéias de reconhecimento externo e interno, de legitimidade interna e externa, mas a operações definidas como estratégias balizadas pelas idéias de eficácia e de sucesso no emprego de determinados meios para alcançar o objetivo particular que a define. Por ser uma administração é definida por idéias de gestão, planejamento, previsão, controle e êxito...”(2003, p.69)

¹⁷ Neste sentido cabe destacar que das três Universidades Comunitárias estudadas somente uma delas mantém um plano de carreira ativo e submetido a avaliações e re-avaliações periódicas com subseqüentes perdas de direitos. Morosini e Dal Pai Franco em seu texto *Universidades Comunitárias e sustentabilidade: desafio em tempos de globalização* destacam: “ Na via da qualificação, é ressaltado o esforço para atingir “(...) 87% dos professores com mestrado e doutorado, qualificação que vem desde 1983 e que sofre dificuldade para ter continuidade. A IES (...) tem um plano de carreira, hoje com mais de 50% de professores com horas para a pesquisa, extensão ou gestão”, o que exemplifica as colocações anteriores em relação ao plano de carreira” *Educar, Curitiba*, n. 28, p. 55-70, 2006. Editora UFPR.

Estado como instituições a serem subsidiadas por recursos públicos, as comunitárias se debatem num espaço muito restrito de possibilidades para reagir à altura.¹⁸

Este estudo trata de um cenário em crise, onde a questão econômico-financeira submete as instituições comunitárias a rever práticas e reconsiderar aspectos importantes de sua condição, incluindo os princípios e valores que as formaram. Tal situação representa em última análise, a geração de desequilíbrios de vários tipos, que devem passar da esfera administrativa para o plano político em cada instituição e, mesmo, no conjunto delas.

O amadurecimento institucional – estrutura, funções e seus resultados – tem requerido incorporação crescente de conhecimento novo a respeito de avaliação de processos e de aperfeiçoamento das regras de convivência internas e externas¹⁹. O conhecimento novo aplicado às necessidades impostas pela complexidade das relações e dos cenários que se transformam, pode conferir às instituições a redução dos níveis de incerteza na gestão e promover o aprimoramento das múltiplas tarefas, criando instrumentos de aferição, incluindo aí algoritmos para soluções mais criativas e, por que não, mais baratas, assim como de organização gerencial e da projeção de tendências.

Os processos de gestão nesses casos devem ser examinados pela ótica gerencial modulada por um extenso campo de compromissos que transcendem as práticas administrativas segundo os princípios de sua eficácia e eficiência. A gestão de uma Universidade Comunitária corresponde à necessária busca de equilíbrio entre as práticas administrativas, contábeis e o planejamento – instrumentos a serviço dos fins educacionais – incorporados ao ideário que envolve cada uma das instituições estudadas. Não basta ter balanços equilibrados ou crescimento contínuo, mas traduzir nas ações e políticas, os ganhos que o repertório cognitivo incorporado à gestão podem e devem estar “a serviço” das causas da educação no âmbito dos territórios que correspondem às suas áreas de abrangência.

Analisando os momentos da história institucional aqui denominados como crises institucionais podemos perceber que eles correspondem a períodos nos quais ocorre o que Rodrigues²⁰ denomina de ciclos de mobilização, que interagem com períodos de reforma institucional no Brasil.

O conceito de ciclos de mobilização é proposto pelo autor de acordo com as contribuições de Sidney Tarrow (1988; 1989), que o formula pensando numa forma de relacionar conceitos como ativação política e mudanças institucionais propondo “a noção de ciclo de protesto e reforma” (Rodrigues, 2001).

Tratar as mudanças institucionais das universidades comunitárias do RS através da noção de “ciclos de mobilização” implica a compreensão do contexto mais amplo em que foram criadas e se desenvolveram. Nascidas entre 1967 e 1993 em período que compreende o governo militar de 1964 e a democracia instituída apresentam modelos institucionais que comportam tanto traços de conservadorismo, como de anseios por processos de renovação institucional decorrentes de sua origem nas sociedades locais.

¹⁸Estudo de Morosini e Dal Pai Franco traz observações a respeito das possibilidades de enfrentar tal condição desfavorável: “[em primeiro lugar] Por meio do Comung, ou de projetos a ele ligados, buscando criar uma identidade estadual e de instituição comunitária na relação política com as outras IES (Entrevistado1 das autoras). O segundo, pela participação em associações e fóruns universitários como Abruc 9 (nacional) e Comung (estadual), “(...) reafirmando sua identidade comunitária, buscando fortalecer a integração regional face às investidas de novas concorrentes (novas IES oriundas da iniciativa efetivamente privada), na modalidade de ensino presencial e à distância” Morosini e Dal Pai Franco, *opus cit*, p. 63.

¹⁹ Destaque-se formulação e consolidação de processos de avaliação institucional nas dimensões básicas de ensino, pesquisa e extensão, assim como dos processos de estudo e avaliação da estrutura administrativa e as relações com as mantenedoras.

²⁰ Ciclos de mobilização política e mudança institucional no Brasil. *Rev. Sociol. Polit.* n.17 Curitiba, nov. 2001.

Neste contexto definimos como primeiro ciclo de mobilização o que corresponde ao período de criação das Universidades Comunitárias estudadas a partir da mobilização das instâncias locais/regionais e das experiências que lhes deram origem, como faculdades isoladas e, a seguir, faculdades integradas. Este ciclo inclui também as diferentes formas como a ocupação do território vai sendo ampliada no sentido da incorporação de outras unidades locais ou da criação de novos espaços de oferta de serviços. Corresponde ao período de criação e consolidação das universidades aqui consideradas e que termina no final dos anos noventa.

O segundo ciclo de mobilização tem a ver com crises bem diferenciadas tanto na sua natureza quanto intensidade, que se relacionam mais especificamente com cada instituição e sua idiossincrasia, e a forma de como lidam com os seus valores estruturantes, sem esquecer das pressões externas impostas pelo Sistema de Educação e suas reformas e pelo próprio contexto regional e seus fatores econômicos.

De uma forma ou de outra, nestes ciclos podem ser constatados movimentos nos quais a participação se amplia ocorrendo alterações no desenho institucional, na organização das instâncias decisórias e nas formas de implementação das respostas encontradas (AVRITZER, 2008)

2- CONFIGURAÇÃO INSTITUCIONAL, PROCESSO DE GESTÃO E POSSIBILIDADES DE CONSTRUÇÃO DE MECANISMOS DE ACCOUNTABILITY.

A Unisc se estrutura em dois níveis administrativos. A administração superior inclui a reitoria como órgão executivo e os conselhos de natureza deliberativa. A administração básica conta com 17 departamentos nos quais os professores estão lotados. Nesta instância encontramos o colegiado de departamento como órgão deliberativo e a chefia de departamento com funções executivas.

O processo decisório inclui instâncias executivas cujos titulares são escolhidos através de eleição direta e deliberativas conforme detalhamento apresentado pelo quadro 3.

Os diversos Conselhos (de Ensino e de Pesquisa, Extensão e Pós Graduação) têm funções deliberativas em áreas restritas as suas funções e o Conselho Universitário se constitui como instância máxima.

As instâncias aqui denominadas de informais, criadas por encaminhamentos da Reitoria, contribuem principalmente na difusão de informações e de esclarecimentos de ordem mais geral.

As comissões têm função de levantar informações e realizar estudos propositivos em assuntos específicos com propostas e encaminhamentos que serão submetidos posteriormente as instâncias decisórias correspondentes.

A associação dos professores tem-se feito presente através de representação normatizada oficialmente nos documentos institucionais ou por práticas efetivadas através de portarias específicas.

Quadro 3 Instâncias decisórias na universidade

ADMINISTRAÇÃO	FORMAIS		INFORMAIS
BÁSICA	Deliberativas	Executivas	Fórum das Licenciaturas
	Colegiado de Departamento	Chefia de Departamento	
SUPERIOR	CONSELHOS		Fórum Universitário (2000)
	Conselho de Graduação	Reitoria: Reitor, Vice-Reitor 5 Pró-Reitores, Coordenadores de Pró-Reitorias e Chefia de Gabinete. ²²	Fórum de Planejamento (2000)
	Conselho de Pesquisa, Pós-Graduação, Extensão e Relações Comunitárias.		Café com Palavras (2002)
	Conselho Universitário ²¹		Reunião Geral-comunidade acadêmica (2003)
<i>COMISSÕES</i> ^{23,24}			

Fonte: Camargo, I de. A Universidade de Santa Cruz do Sul: caminhos da participação²⁵

Uma forma de institucionalizar o trabalho dos representantes nas comissões oficialmente reconhecidas e que produzem relatórios ou produções técnicas passou a ser reconhecido a partir deste ano através da pontuação na avaliação da produção docente.

Os documentos e relatórios produzidos pelas comissões são apresentados aos colegiados correspondentes ao assunto tratado para apreciação e deliberação, cabendo o encaminhamento final ao reitor que assina documento na forma de portaria ou resolução.

A ADUNISC chama os seus associados para reuniões ou assembleias com o objetivo de difundir informações, levantar propostas, analisar temas de atualidade ou tomar decisões específicas.

Analisando os últimos seis anos, várias crises se fizeram presentes em relação a diversas questões institucionais e em todas elas o processo de participação docente aumentou.

No período compreendido entre os anos de 1993 e 2003 esteve em vigor na universidade um Plano de Carreira que permitia progressão na carreira através de merecimento e tempo de serviço, o que implicava em impacto crescente do segmento dos docentes no orçamento. Por outro lado, houve políticas institucionais de incentivo a qualificação docente-mestrado e doutorado- com bolsa afastamento mantendo-se o salário.

²¹ A representação da Associação no Conselho Universitário corresponde a três titulares e dois suplentes

²² Os 16 membros da Reitoria compõem o Colegiado da Reitoria que tem funções de assessoramento ao Reitor.

²³ Comissões permanentes: Existem duas Comissões permanentes de concursos e de Avaliação (CPA) nas quais a Associação também tem um representante

²⁴ Comissões temporárias: No caso da Comissão do processo eleitoral para o Reitor e Vice o número de representantes é de três além de um representante na Comissão Eleitoral Central. A comissão de Avaliação do Desempenho na Docência (CADD) 4 representantes e 4 suplentes. Comissão de Estudos sobre a Estrutura Organizacional um representante e um suplente.

²⁵ Tese de Doutorado: Porto alegre, UFRGS, 2005.

Em 2003, foi criada uma comissão com a participação de representantes do Sindicato dos Professores Particulares (SINPRO) cujo resultado foi uma diminuição das possibilidades de promoção na carreira e no salário. Já em 2006 em novo processo de revisão do PCPD é introduzida a política de Avaliação do Desempenho Docente que incluía comissões, normas e procedimentos.

Cabe observar que até 2008 o Acordo Coletivo de trabalho tinha vigência de dois anos e incluía o PCPD e a tabela salarial misturando assim regras de natureza distinta. Frente a esta constatação SINPRO e ADUNISC propõem a separação em dois documentos-Acordo e Plano. Da mesma forma na agenda de negociação foi incluída a adequação do cálculo do repouso remunerado cujo resultado implicará em aumento de salário real.

Quadro 4: Resumo dos fatos marcantes dos últimos 6 anos que ilustram espaços de construção de accountability por parte da associação dos docentes.

Ano	PCPD	Comissões	Ajuste orçamentário
2003	Mudanças no quadro de benefícios através de diminuição dos níveis, classes e tempo de serviço		
2005		Tentativa de redução do percentual do segmento docente na eleição de Reitor. Estudos da Estrutura Organizacional.	
2006	Revisão do Acordo Coletivo e do PCPD. Avaliação. Desempenho. Docente.	Três comissões: Fluxos e processos, Avaliação dos cargos de gestão, Despesas operacionais e investimento	
2007		Estudos da estrutura organizacional.(agosto/07 a junho/08) Representantes.: CONPPEX e CONGRAD, DCE, ADUNISC. AFUNISC. Reitoria. Comissão de Acompanhamento do Ajuste Orçamentário.	Conjunto de medidas de contenção de despesas. Desconto salarial permanente de 10%. (5% (07/07), 3% (03/08), 2% (07/08))
2008	Revisão do Acordo coletivo. Separação dos itens que correspondem ao PCPD (mais permanente) dos itens que precisam ser revisados cada 2 anos. Adequação do cálculo do repouso remunerado (acréscimo salarial a ser pago nos próximos anos) ²⁶	Tentativa de alteração dos percentuais propostas pelos funcionários.	
2009		Proposta de uma comissão para estudar outras formas de computar o trabalho docente diferente da moeda crédito.	

²⁶ jun/09 (0,5%), jan/10 (1,5%), jan/11 (3%) jan/12 (5%).

Em relação às comissões cabe destacar que nas duas vezes em que ocorreu o encaminhamento dos Estudos sobre a Estrutura Organizacional houve uma intenção econômico-financeira de redução de custos com os cargos executivos.

Por outro lado, se explicitava o aspecto político do encaminhamento no sentido de redução da representação nos órgãos deliberativos que poderia implicar em um processo de centralização decisória.

Coube à Adunisc modular o processo de negociação dos estudos, dialogando com os associados periodicamente, seja através de reuniões ou assembleias.

O relatório final do estudo mostra que as questões apresentadas como argumento de defesa de mudança na estrutura organizacional não eram consistentes sendo apontadas algumas adequações.

Tanto em 2005 quanto em 2008 foram encaminhadas propostas para alteração da proporcionalidade dos votos dos diversos segmentos na eleição direta para reitor. Ambos os encaminhamentos não obtiveram aprovação.

Em relação às questões orçamentárias cabe destacar duas situações: Em 1994, frente a uma falta de fluxo de caixa a reitoria propôs uma doação de salários durante três meses afetando professores e funcionários. Enquanto doação teve caráter temporário não afetando os percentuais decorrentes do PCPD.

Em 2007, essa situação se repete pela crise orçamentária com o encaminhamento de um ajuste com propostas de duas ordens: um conjunto de medidas que afetava as condições de trabalho de professores e funcionários e redução salarial somente para professores. Dita redução incide definitivamente na planilha de salários.

Nesse contexto, a associação vem construindo uma prática de atuação situada num espaço entre o desejável e o possível no sentido de defender as condições de trabalho e de valorização do professor. Essa defesa tem buscado uma participação mais efetiva no processo decisório à medida em que busca e divulga informações que resultam em debates e encaminhamentos considerando as condições de trabalho do professor e reprodução institucional.

Accountability é um termo sem tradução exata para o português que remete à obrigação de membros de um órgão administrativo ou representativo de prestar contas a instâncias controladoras ou a seus representados, uma das acepções possíveis se refere a mecanismos de responsabilização.

Nos seus aspectos éticos nos remete para dimensões que vão além da prestação de contas do ponto de vista quantitativo incluindo a capacidade de dar resposta no sentido de obrigatoriamente explicar e informar as decisões tomadas bem como impor sanções e perda de poder para aqueles agentes decisórios que não cumprirem com seus deveres públicos. Este sentido de duas dimensões é apontado por Andréas Schedler (1999) que afirma:

This two dimensional structure of meaning makes the concept a broad and inclusive one that within its wide and loose boundaries enlances(or at least overlaps with), tots of other terms-surveillance, monitoring, oversight, control, checks, restraint, public exposure, punishment- that we may employ to describe efforts to ensure that the exercise of power is a rule-guided enterprise (p.14)

A noção de *accountability* política implica tanto na existência de poder quanto na necessidade de que ele seja controlado seja através de sanções, da obrigação de um exercício transparente e da justificação dos atos dos governantes. Assim, o autor acima citado acrescenta:

The three aspect together – enforcement, monitoring and justification- turn political accountability into a multifaceted enterprise that copes with a considerable variety o factual and potential abuses of Power (p.14)

Em relação à dimensão que corresponde à capacidade de dar respostas por parte de quem exerce o poder ele acrescenta

The notion of answerability indicates that being accountable to somebody implies the obligations to respond to nasty questions and, vice versa, that holding somebody accountable implies the opportunity to ask uncomfortable questions”(p.14) acrescentando ainda “Accountability as answerability aims creating transparency (p. 20)

Um segundo aspecto colocado por Schedler é o enforcement a respeito do qual coloca

Political accountability involves more than the generation of data and the interplay of arguments. In additions to its informational dimension (asking what has been done or will be done) and its explanatory aspects(giving done) and its explanatory aspects(giving reason and forming judgments), it also contains elements of enforcement(rewarding good and punishing bad behaviour) (p.15.)

O autor ainda acrescenta questionamentos a respeito de quem são os agentes de *political accountability* e quais as possíveis formas ou desenhos institucionais que ela pode conformar. Levanta ainda a possibilidade de *accountability* de duas ordens. No caso da de primeira ordem levanta as possibilidades de *accountability horizontal ou vertical*. No caso da de segunda ordem questiona: *When agents of accountability develop difficult into powerful actors, when their criteria of judgment are controversial, and when it is difficult to monitor their performance, we face the problem of second-order accountability: how can we hold institutions of accountability accountable themselves ?(p.25)*

Por outro lado, O’Donnell desenha o contexto no qual situa a sua discussão sobre a *accountability* colocando que

At this moment I wish to posit three considerations : (1) the need to distinguish the different ways in which liberalism and republicanism predicate a boundary between a public and a private sphere as well as to contrast such a split with the monism of the democratic tradition, (2) the three currents of thought-liberalism postulating a sphere of protected rights, republicanism subjecting rules to the law, and democracy asserting that those subject to rule are the very sources of such rule led to some radical, counterintuitive, and historically original discoveries, and (3) the complex and the changing mix of these three elements as important elements for characterizing poliarchias, the really existing democracies of the modern world.(O’Donnell ,1998, p. 34)

Por outro lado o autor sublinha que a *accountability vertical* pressupõe uma ação entre desiguais, seja sob a forma do mecanismo do voto (controle de baixo para cima) ou sob a forma do controle burocrático (de cima para baixo).

Relações entre iguais são pressupostos da *accountability horizontal* que se concretizam através do mecanismo de *checks and balances* ou da vigilância mútua entre os três poderes, autônomos, do estado. Definir *accountability horizontal* tendo como base a autonomia dos poderes pode não ser suficiente se não se esclarece onde se situam os agentes da sociedade civil.

3- ENCAMINHAMENTOS CONCLUSIVOS:

A reflexão encaminhada no presente artigo procurou descrever tanto a estrutura administrativa da universidade comunitária estudada quanto o processo decisório que a diferencia, principalmente quando se declara democrática. Chama a atenção que esta democracia se caracteriza pela eleição direta dos dirigentes e pelo padrão de gestão descentralizada e democrática.

As pressões externas e internas tem provocado crises nas quais a comunidade se mobiliza e aumenta a sua participação.

Por outro lado, o sistema educacional tem sofrido com um conjunto de normatizações legais por parte do Ministério de Educação que pressionam a universidade no sentido da mudança. Da mesma forma a busca pela saúde financeira necessária a reprodução

institucional acrescenta tensões ao já complexo panorama. Estas pressões, por vezes isomórficas reduzem o espaço de construção de autonomia.

No caso particular do nosso estudo o controle e *accountability* são baseados na interação de diversos atores institucionais que exercem suas funções na administração básica e /ou superior, mas que em ambos os casos pertencem ao segmento dos professores na medida em que pelas regras institucionais qualquer professor pode potencialmente ser um gestor eleito. A possibilidade de rastreamento e identificação destes mecanismos contribui na construção da legitimidade neste padrão de gestão democrática em particular.

Problemas no desenho institucional ou do processo de escolha dos representantes que participam das comissões podem provocar maior indecisão e menor resolutividade institucional, seja por falhas no processo de delegação ou enfraquecimento da relação entre representantes- representados diminuindo a capacidade de *accountability* e de participação.

Por outro lado, a associação dos professores, tem se mostrado potencialmente capaz de construir espaços de divulgação de informações compreensíveis, ampliar espaços que permitam construir as dimensões levantadas por Schedler em relação ao controle do poder, justificação e a capacidade argumentativa.

REFERÊNCIAS

- UNESCO **A Universidade na Encruzilhada**.Seminário: Universidade: por que e como reformar? Brasília, 6 e 7 de agosto de 2003. Brasília: Brasi I Ministério de Educação, 2003
- AVRITZER, Leonardo e COSTA, Sérgio. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. *Dados*, 2004, vol.47, no.4, p.703-728. ISSN 0011-5258
- AVRITZER, Leonardo e DOMINGUES, José Maurício (Orgs). ***Teoria Social e Modernidade no Brasil***. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.
- ARATO, Andrew. **Representação, soberania popular, e accountability**. *Lua Nova* [online]. 2002, n.55-56, pp. 85-103. ISSN 0102-6445.
- Avritzer, Leonardo, (2008). Democratization and citizenship in Latin America: the Emergence of Institutional forms of participation. *Latin American Research Review* , v. 43, p. 1.
- A Universidade na Encruzilhada**.Seminário: Universidade: por que e como reformar? Brasília, 6 e 7 de agosto de 2003. Brasília: UNESCO Brasi I Ministério de Educação, 2003
- CHAUÍ, M. ***Escritos sobre a Universidade***.São Paulo:Editora UNESP, 2003.206p.
- CAMARGO, Ieda de. ***Universidade de Santa Cruz do Sul: caminhos da participação***. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2005. Tese de Doutorado em Educação.
- CHARAUDEAU, P.e MAINGUENEAU, D. **Dicionário de Análise do Discurso**. São Paulo: Contexto, 2004.
- HALL, P. e TAYLOR, R.As três versões do novo institucionalismo. *Lua Nova*. Revista de Cultura e política. 2003,n58, p. 193-223.
- JEPPERSON, R.L. Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo. In: POWELL, W. W., DIMAGGIO, P. J. ***El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional***. México. Fondo de Cultura Económica, 1999, p.193, 215
- LECOURS,André.L 'approche neo-institutionnaliste em science politique:unité ou diversité? *Politique et Sociétés* .L 'approche neo-institutionnaliste em science politique.v.2,n ° 3,,2002. Tradução de Marcos A.F.Ferreira.
- LONGHI,S. ***A face comunitária da Universidade***. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Educação.Programa de Pós-Graduação em Educação. Tese de Doutorado. 1998. 441p.
- O'DONNELL, Guillermo (1998) "Accountability horizontal e novas poliarquias", *Lua Nova*,° 44
- POWELL, W. W., DIMAGGIO, P. J. Retorno a la jaula de hierro: el ismorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales .In: POWELL, W. W., DIMAGGIO, P. J. ***El***

nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. México. Fondo de Cultura Económica, 1999, p.104,125.

ROMERO, J. J. Estudio Introductorio. Los nuevos institucionalismos: sus diferencias, sus cercanías. In: POWELL, W. W., DIMAGGIO, P. J. **El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional.** México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. Universidad Autónoma Del Estado de México. Fondo de Cultura Económica, 1999, p.7-32.

SCHEDLER, Andrés (1999) “Conceptualizing accountability” In. Andreas Schedler, Larry Diamond, Marc F. Plattner (eds.) **The sel-Restraining State. Power and Accountability in new democracies.** Boulder and London, Lynne Rienner Publi

SILVA, F. L .Universidade: a idéia e a história de Franklin Leopoldo e Silva, in **Ensino Superior: conceito e dinâmica** . São Paulo: EDUSP, 2006. p.285-296

SGUISSARDI, V. Universidade Neoprofissional, Heterônoma e Competitiva. In: 26a Reunião Anual da ANPEd, 2003, Poços de Caldas. Novo Governo/Novas Políticas GT: Política de Educação Superior /n.11.

TRINDADE, H. (Org). **Universidade em ruínas na república dos professores.** Petrópolis, RJ: Vozes/ Rio Grande do Sul/CIPEDES, 2001.

TRINDADE, Hélgio. A República em tempos de reforma universitária: o desafio do governo LULA. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol.25, n. 88, p.819-844, Especial -out. 2004.

Universidades Públicas Não-Estatais, Comunitárias-Fundacionais. Documento dos reitores das universidades integrantes do COMUNG - Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas, produzido em reunião em Passo Fundo, 07 de dezembro de 1998.

THERET, B, **As instituições entre as estruturas e as ações.** Lua Nova, Revista de Cultura e Política. n. 58. 2003