



**XVII COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GESTÃO UNIVERSITÁRIA**  
*Universidade, desenvolvimento e futuro na Sociedade do Conhecimento*

Mar del Plata – Argentina  
22, 23 e 24 de novembro de 2017  
ISBN: 978-85-68618-03-5



**CONFLITOS DE AGÊNCIA E OS DESAFIOS DA GOVERNANÇA EM UMA  
UNIVERSIDADE COMUNITÁRIA**

**Martinho Luís Kelm**

UNIJUÍ – Universidade Regional do Noroeste do Estado do RGS  
[martinho@unijuí.edu.br](mailto:martinho@unijuí.edu.br)

**Nairana Radtke Caneppele Bussler**

UNIJUÍ – Universidade Regional do Noroeste do Estado do RGS  
[nacaneppele@hotmail.com](mailto:nacaneppele@hotmail.com)

**Jorge Oneide Sausen**

UNIJUÍ – Universidade Regional do Noroeste do Estado do RGS  
[josausen@unijui.edu.br](mailto:josausen@unijui.edu.br)

**Daniel Knebel Baggio**

UNIJUÍ – Universidade Regional do Noroeste do Estado do RGS  
[baggiod@unijui.edu.br](mailto:baggiod@unijui.edu.br)

**RESUMO**

As organizações de ensino superior têm sido reconhecidas em função de sua complexidade, seja na consecução de seus meios, seja na aferição da performance das atividades fim. Nesta linha, as Instituições Comunitárias de Ensino Superior - ICES, tem um grau de dificuldade elevado visto que tem como propósito medidas de impacto social nas comunidades e não guardam vínculos com a performance financeiro para além de sua sustentabilidade direta. Surgem ainda os desdobramentos de elementos que tem sido discutidos pela Teoria da Agência e que buscam, na Governança Organizacional, mecanismos que possam realizar a coordenação de interesses entre as diversas instâncias de principal/agente das ICES. O estudo realiza um debate das características típicas das ICES a partir dos conflitos de agência e dos desdobramentos dos interesses conflitantes e as vezes difusos de diversos atores que a compõe. O estudo, de caráter qualitativo, debateu o tema a partir de um consistente respaldo teórico e de um conjunto de entrevistas realizadas junto a gestores de uma universidade comunitária gaúcha. O artigo levanta um conjunto de possíveis desdobramentos deste quadro e busca constituir um conjunto de subsídios para que estas organizações possam enfrentar este quadro sem que para isto tenham que abrir mão de seus fundamentos constitutivos ou até mesmo descaracterizar-se.

**Palavras chave:** Universidade comunitária, conflitos de agência, governança organizacional.

## - INTRODUÇÃO

Nos últimos anos o Brasil tem se constituído em um caso particular no segmento universitário, seja pela incapacidade do Estado em prover condições necessárias de oferta de ensino superior, seja pela posição progressista de normatização do modelo comunitário que é objeto deste artigo e também, por um incomum empresariamento do segmento, se comparado com experiências em outros locais no globo. Com relação às instituições com orientação preponderantemente empresarial, é inegável que estas têm apresentado um visível sucesso e crescimento calcado no atendimento dos requisitos regulatórios mínimos e na definição, como denominador comum de efetividade, a remuneração do capital investido, transformando-as em um negócio bastante atrativo se considerada as regras do capital e mercado.

Convivendo com este empresariamento em ascensão, o Brasil conseguiu inovar nas últimas décadas, viabilizando o surgimento e consolidação do modelo comunitário que, não sendo nem estatal ou empresarial, tem se colocado como uma alternativa consistente em estabelecer um diálogo profícuo com diversas comunidades gerando alternativas efetivas de desenvolvimento local. Este modelo organizacional posiciona-se em um espaço intermediário entre o estatal e o empresarial e traz, em suas idiosincrasias, alguns desafios ainda não equacionados que se buscará problematizar neste artigo, enfatizando-se dois aspectos: o caráter difuso de uma efetividade organizacional não pautada em aspectos de rentabilização do capital e as repercussões desta especificidade, em termos de conflitos internos e as possibilidades de governança organizacional.

O segundo aspecto, as possibilidades de construção de mecanismos de governança, decorre de uma característica adicional que as instituições comunitárias de caráter laico historicamente assumiram enquanto modelo de gestão, qual seja, a autogestão. Para ser administrativamente sustentável, o caráter comunitário e a autogestão exigem uma forte ideologia de coalisão entre seus membros e um comportamento voluntarista dos atores que a compõe, características que atualmente talvez não estejam mais tão presentes dada as posturas individualistas, parentéticas e de desapego institucional, característicos de uma sociedade pós-moderna.

É fundamental problematizar o modo como as universidades, especialmente as de caráter comunitário, têm convivido com os conflitos de interesse típicos das relações de agência (JENSEN e MECKLING, 1976), entre seus diversos *stakeholders*. Para Silva Jr, Muniz e Martins (2009), as IES podem ser consideradas como um espaço político, conectado por relações coletivas, em que os agentes sociais processam insumos e os transformam em produtos e serviços. Para estes autores, a governança, que surge da consciência da existência de conflitos potenciais que emergem das relações de agência, faz com que esta atue como um fenômeno organizacional, com o papel de resguardar a transparência nas relações entre as estruturas de propriedade e de controle, bem como o de defender os interesses de todas as partes interessadas.

Neste contexto, o artigo apresenta os aspectos teóricos estruturantes que conformam as instituições de ensino superior, as características particulares do modelo comunitário e os conflitos que acabam emergindo desta modalidade organizacional com o objetivo de vincular estes elementos à governança organizacional. Discute estes elementos a partir da experiência de uma universidade comunitária, localizada no noroeste gaúcho. O estudo é essencialmente qualitativo, baseado em um conjunto de entrevistas e observações diretas que contrapõem os elementos conceituais vinculados aos conflitos de agência e à governança organizacional em uma IES comunitária, que tem se mostrado historicamente precursora na compatibilização de elementos da gestão com o caráter autogestionado. Embora o estudo empírico se concentre

em uma organização específica, é razoável supor que este cenário, por fatores isomórficos, reflita em boa parte a dinâmica de funcionamento do sistema comunitário gaúcho de educação superior laico.

## **2 – FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

### **2.1 - A organização universitária**

A instituição universitária, dada sua natureza, traz para dentro de sua dinâmica operativa os conflitos sociais e metodológicos inerentes ao meio em que está inserida, ou que estão relacionados com seus integrantes. Deste modo, conforme destaca Bertucci (1999), seus objetivos acabam por ser pouco definidos, complexos, mutáveis e muitas vezes aparentemente contraditórios. As conexões entre meios e fins não são claras, tecnologias ou estratégias diversas produzem resultados similares, conexões entre entradas e saídas não são facilmente estabelecidas, as influências do ambiente impactam de modo desigual nas diversas unidades internas e diferentes padrões de efetividade operam simultaneamente e podem, inclusive, interferir negativamente entre si.

Frente a este conjunto de fatores a universidade é considerada uma organização complexa por sua condição de instituição especializada, com objetivos diversificados, imprecisos e executora de tarefas múltiplas. Suas funções de ensino, pesquisa e extensão, embora interdependentes, requerem uma organização diferenciada e se relacionam com o ambiente externo à universidade (SLEUTJES, 1999). Seus profissionais, especificamente o corpo docente, encontram e exigem um ambiente de atuação bastante peculiar, em que utilizam um repertório de técnicas, habilidades e estratégias que o próprio profissional deve avaliar sobre sua adequação, segundo sua especialidade, configurando o que Mintzberg e Quinn (2001), denominam de um sistema de controle realizados por pares, muito mais voltado aos procedimentos adotados e validados pelos pares que, necessariamente, precisam considerar o resultado final, dada às limitações já comentadas que este sistema apresenta. Diante disso, a prescrição e a padronização da ação docente é praticamente inviabilizada. Baldrige *et al.* (1993), caracterizam o trabalho profissional como demandante de maior autonomia e que requer lealdade destes profissionais, é dividida entre seus pares, segundo sua área de atuação e a própria universidade, existindo fortes tensões entre os valores profissionais e os procedimentos burocráticos da instituição. Clark (1984), também na mesma linha de Baldrige *et al.* (1993) e Mintzberg e Quinn (2001), afirmam que os profissionais da universidade acreditam que somente seus pares tem condições de avaliar sua atuação, aspecto que torna potencial o conflito entre estes e a estrutura formal da universidade.

Esses problemas na gestão são também destacados por Birnbaum (1988), ao identificar um dualismo de controle na dinâmica acadêmica. De um lado, existe uma estrutura administrativa, hierarquicamente estruturada, cuja autoridade respalda-se no sistema burocrático de delegação e responsabilização racionalmente concebido. No outro extremo, está a estrutura profissional (MINTZBERG; LAMPEL; QUINN; GHOSHAL, 2006) que tem sua fonte de autoridade no conhecimento e nas relações entre pares dentro de cada área de conhecimento, muitas vezes também conflitante entre elas. Na maioria das organizações este conflito é equacionado pela submissão da autoridade profissional à autoridade administrativa. Na universidade, entretanto, não obstante existir um entendimento de que a estrutura administrativa é meio à consecução dos objetivos calcados no conhecimento, na prática o conflito é praticamente permanente.

Ao efetuar a caracterização de organizações complexas, Thompson (1976) identificou três níveis de responsabilidade e controle: técnico, institucional e administrativo. A

responsabilidade institucional, representada pelos conselhos superiores e presidência, visa assegurar que a organização esteja apta a responder apropriadamente às incertezas das forças sociais externas, o que envolve, invariavelmente, o equacionamento de diversos níveis de conflito. O nível administrativo é representado por toda a estrutura administrativa e que efetua a mediação entre os outros dois níveis e fornece o suporte às atividades do nível técnico.

Considerando este conjunto de características e a definição de sistema apresentada por Kast e Rosenzweig (1973), que afirmam que um sistema é um todo organizado, que tem duas ou mais partes ou subsistemas interdependentes e são separados de seu ambiente por limites, Birnbaum (1988) sugere que a universidade seja investigada dentro de uma visão sistêmica, avaliando-se o nível de interação destes diversos subsistemas que a compõem. Ainda, segundo este mesmo autor, a relação entre os vários subsistemas organizacionais pode oscilar dentro de um *continuum* que vai de “firme” e “frouxo”, sendo que a vinculação firme é a característica de estruturas mecânicas e dificilmente é percebida de modo pleno nas organizações sociais. Conexões frouxamente articuladas podem ser percebidas em subsistemas em que as relações são esporádicas e frágeis em seus efeitos.

A diferenciação entre as duas vinculações é efetuada em função da intensidade que os subsistemas possuem variáveis comuns e a importância dessas variáveis para o sistema. Se os subsistemas têm muitos elementos em comum, e se esses elementos estão entre os mais importantes, os subsistemas tendem a ser firmemente articulados. A recíproca é verdadeira. O autor sugere ainda que todos os subsistemas sejam analisados, no mínimo, tendo como referência o ambiente ao qual a instituição está inserida, visto que este é crítico porque a organização tem uma contínua e mútua troca de energia para além de seus limites.

A complexidade da organização universitária, evidenciada também pelos estudos de Baldrige (1971) *apud* Hardy e Fachin (2000), Baldrige *et al.* (1977), Riley e Baldrige (1977), Cohen e March (1974) e Birnbaum (1988), reflete-se de forma igualmente peculiar no que concerne ao seu processo decisório. As dificuldades de operar com um conceito de “decisão perfeita” ou decisão racional já foi evidenciada por March e Simon (1967), porém Birnbaum (1988) elenca algumas restrições adicionais quando esse aspecto é discutido na dimensão da universidade, a dificuldade de comparação na existência de objetivos ambíguos ou a existência de uma variável de mensuração da satisfação dos resultados esperados.

## **2.2 - Governança Organizacional e em IES**

Considerando que o objeto do presente debate são as instituições comunitárias de ensino superior que, por características constitutiva, não têm acesso a diversos mecanismos de governança que foram desenvolvidos para organizações atuantes no mercado de capitais, o debate desta temática deve iniciar sobre os elementos constitutivos da relação agente/principal para, somente na sequência, culminar em mecanismos de governança organizacional.

Pode-se ainda dizer que os desdobramentos dos potenciais conflitos de interesses entre as partes relacionadas (*stakeholders*) estarão presentes não somente nestas organizações, mas em qualquer situação de delegação de responsabilidade e trabalho coletivo. Vejamos, se tomarmos qualquer atividade coletiva podemos sempre considerar que o produto desta atividade será diferente que a simples soma das partes que contribuíram para sua consecução, seja esta superior ou inferior. A partir desta premissa, é praticamente impossível que seja identificada a contribuição precisa de cada ator envolvido o que, por sua vez, permite um potencial comportamento *free rider* de algum de seus componentes.

Desta situação emergem os dois grandes elementos que fundamentam os conflitos de agência: a inexistência do agente perfeito (JENSEN e MECKLING, 2008); e a inexistência de contratos completos (KLEIN, 1985). A questão da inexistência do agente perfeito decorre do fato que há uma tendência inerente a cada agente em maximizar seu bem-estar pessoal no seu

convívio geral e igualmente no ambiente organizacional, seja por meio de benefícios pecuniários, seja pelo conforto ou prestígio. A este fato, some-se a premissa do trabalho coletivo que expõe a organização ao que Jensen e Meckling (2008) denominam de *adverse selection*, tem-se o convívio de uma multiplicidade de funções objetivo que não são necessariamente convergentes entre as diversas classes de *stakeholders* e até mesmo com os interesses organizacionais (DONALDSON e PRESTON, 1995).

Da situação anterior, tem-se, ainda, dois importantes desdobramentos: (1) a questão da assimetria informacional, que implica que os agentes internos (os administradores) possuem informações privilegiadas com relação à performance institucional, seja em função da disponibilidade de acesso, seja pela sua capacidade de uma interpretação mais ampliada dos dados que, mesmo disponibilizados aos agentes sem funções diretivas, exigem uma maior profundidade de compreensão de contexto para serem corretamente avaliados; (2) em segundo lugar, deve-se observar que a dinâmica de remuneração agente/principal é distinta, cabendo ao principal o direito aos resultados residuais, sejam estes positivos ou negativos, o que significa que é somente este que arca com os riscos do empreendimento, mesmo que não sejam eles que tomam todas as decisões. Com relação ao agente, esta geralmente não guarda relação com a efetividade organizacional, ou no mínimo guarda relação somente a partir de um determinado patamar garantido (salários mais participações nos lucros).

Uma alternativa para o equacionamento deste quadro de conflitos potenciais poderia ser a constituição de contratos de gestão que garantissem os interesses das partes, mesmo quando estas não estivessem diretamente envolvidas no cotidiano organizacional. A questão, como alerta KLEIN (1985), é que, em um contexto competitivo tão dinâmico quanto o que vivem hoje as organizações, a constituição deste “contrato” é praticamente inviável, uma vez que é impossível incluir todas as possibilidades de ação, somado ao fato que em um contexto em que a inovação torna-se a cada dia que passa o grande diferencial estratégico-competitivo, prescrever de modo exaustivo o comportamento dos gestores, com certeza, retiraria muito da capacidade competitiva das organizações.

Em termos de produção acadêmica específica, Nogueira, Garcia e Ramos (2012) afirmam que a governança é uma alternativa para monitorar as IES, fiscalizando as ações dos gestores em relação ao cumprimento da legislação vigente, ao bom uso dos recursos públicos, a preocupação de observar as necessidades da comunidade e de prestar contas para essa sociedade. Algumas pesquisas como a de Vilela e Veloso (2014) têm buscado encontrar alternativas nos princípios gerais de governança corporativa, embora alguns elementos ainda careçam de uma melhor especificação empírica. Tavares (2009) também discute a temática a partir da experiência das entidades confessionais de educação superior que, por possuírem uma estrutura hierárquica mais rígida, têm conseguido superar alguns entraves que as instituições laicas ainda buscam solucionar. Igualmente Santos (2007) apresenta um detalhado estudo empírico dos mecanismos de governança das IES do estado de Minas Gerais, que também pode ser contraposto ao debate produzido no presente texto.

Entende-se como fundamental uma governança estruturada em IES pois, como afirmam Silva Jr e Muniz (2004), o ensino superior é um dos setores produtivos mais regulamentados na economia brasileira em razão dessas organizações obedecerem a uma vasta rede normativa que determina quem pode e como devem operar os interessados. Estas diretivas, entretanto, estão essencialmente vinculadas a forma de oferta dos produtos finais a serem disponibilizados à população, mas não contemplam a dinâmica organizacional interna e os modelos específicos, como é o caso das IES Comunitárias.

Mesmo podendo assumir diversas configurações, as IES possuem estruturas e dinâmicas de funcionamento muito semelhantes, os mesmos padrões de relacionamentos são estabelecidos entre mantidas e mantenedoras. Estas características em comum entre as organizações e instituições do ensino superior brasileiro, são referidas como isomorfismo

institucional, um processo restritivo que força uma unidade de uma população a parecer com as outras unidades, que enfrentam o mesmo conjunto de condições ambientais (DIMAGGIO; POWELL, 2005). Bidart-Novaes e Gil (2007) reconhecem que as IES podem assumir várias formas de organização, o que vai influenciar no modo como são geridas. Podem ser públicas (municipais, estaduais ou federais) ou privadas, que podem, ainda, ser com ou sem fins lucrativos.

### **2.3 - O contexto das Instituições Comunitárias de Educação Superior**

Não há como compreender as instituições comunitárias de ensino superior sem analisar minimamente o contexto em que estas surgiram e consolidaram, preponderantemente nos Estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina. Observando o quadro no início do século passado, o interior do Rio Grande do Sul era caracterizado pela ausência do Estado na oferta do ensino superior em muitas de suas regiões. Na perspectiva de Frantz e Silva (2002, p.41), este fato reflete a falta de incentivo à implantação e expansão de universidades patrocinadas pelo Estado que acabou concentrando a implantação das universidades na capital e em alguns pontos específicos (Santa Maria, Pelotas e Rio Grande). Isto produziu reações junto à sociedade civil e fez surgir as experiências das universidades comunitárias como instrumento de superação dos desafios e dificuldades desse processo de mudança.

Com o passar do tempo, o modelo de universidade comunitária adquire consistência no cenário nacional, principalmente a partir da promulgação da Constituição de 1988 e da Lei nº 12.881/2013 que explicitou sua configuração. Frantz e Silva (2002), contribuem na distinção destas modalidades de instituições ao elencar um conjunto de aspectos que devem servir de referência à sua caracterização, quais sejam: a propriedade de seu patrimônio; a destinação e controle deste patrimônio à mantenedora; a eleição de seus dirigentes; a gestão; a representação; e a participação da comunidade.

Já com relação à gestão, sendo a IES comunitária ou não, a orientação teórica tem enfocado quatro modelos de processo decisório – colegial, político, burocrático e anárquico - (LEITÃO, 1993; BIRNBAUM, 1998; BALDRIDGE *et al.*, 1993, HARDY e FACHIN, 2000) e, embora seja extremamente pretensioso buscar identificar um padrão característico puro em uma instituição, é possível identificar modelos decisórios razoavelmente definidos em contextos ou circunstâncias específicas. Nesta linha, independente do modelo decisório ou de governança observado, é pacífico considerar que nas instituições de ensino superior convivem duas estruturas intercomunicantes. Uma estrutura representada pelos órgãos de suporte administrativo, processos e atividades em que prevalece uma hierarquia burocrática (HARDY e FACHIN, 2000) e, outra, de estrutura acadêmica, composta por profissionais relacionados às atividades fins da IES. Estas duas estruturas motivam-se e agem por argumentos diversos, o que torna ainda mais complexa a articulação dos diversos fatores à efetividade organizacional.

Tendo em vista a variedade de modelos de configurações que emergem circunstancialmente no ambiente das universidades, é perfeitamente válida a tese defendida por Alperstedt e Cunha (2001), de que as universidades são fruto de interações sociais, estruturas hierárquicas, preferências, predisposições e limites cognitivos, com elementos firmemente ou frouxamente articulados, em que a cultura isoladamente não consegue prescrever comportamentos e relacionamentos, mas apenas estabelecer a probabilidade de certas atitudes.

A estas características gerais é necessário agregar um elemento organizacional típico das ICES laicas e que eleva significativamente a complexidade de sua estrutura de governança, que é sua organização administrativa de modo autogestionado. Embora esta

abordagem tenha se constituído quase que em uma ideologia a ser perseguida na construção de uma sociedade mais equitativa, principalmente pelas correntes mais de esquerda, deve-se ponderar que, mesmo em uma visão otimista, a autogestão nunca é tão “auto” como talvez se desejasse, tendo em vista a existência de um conjunto de condicionantes externos que acabam restringindo esta possibilidade plena, condicionantes estes de caráter regulatório, sindical, competitivo e até mesmo cultural. Mesmo assim, se o modelo não pode ser visto como um poder ilimitado concedido ao corpo acadêmico interno da Instituição, ele pode e deve ser analisado na perspectiva de que estes são responsáveis plenos pelos seus atos em todos os níveis de decisão, pelo provimento dos recursos necessários à consecução das finalidades da organização e pelo compromisso de garantir a efetividade da ação desta organização comunitária autogestionada.

Segundo Carvalho (1983), a autogestão exige algumas características intrínsecas para que seja viabilizado seu sucesso. Um aspecto vital é a homogeneidade ideológica, que pode ser expressa na capacidade de seus membros em formular uma ideologia que os auxiliem a alcançar objetivos comuns. Em seguida, a autogestão exige que haja uma coerência ou plasticidade no estabelecimento de objetivos, seu desenvolvimento em termos de interesses de indivíduos e uma ordenação desses objetivos, de modo que a organização possa distingui-los entre curto e longo prazos. Um terceiro aspecto refere-se à auto-organização, ou o modo como os grupos sociais se expressam. Em quarto lugar, a necessidade de continuidade, o que implica na aceitação da estrutura interna de gestão, de modo que ela seja estável, não obstante às forças internas contrárias.

### **3 – ASPECTOS METODOLÓGICOS**

O artigo é tipicamente um estudo qualitativo que busca, pelo relato de experiência e pela compilação da percepção de um conjunto de atores internos, problematizar a estrutura de poder das instituições comunitárias de ensino superior a partir do estudo de uma universidade específica. Neste sentido, as características organizacionais e as consequências do que DiMaggio e Powell (2005) detalham nas discussões sobre o isomorfismo, permite que, muito das questões colocadas neste texto, possam ser extrapoladas para as demais ICES gaúchas.

O estudo também faz uma sistematização teórica dos principais autores que tem discutido a temática da gestão universitária e suas peculiaridades em termos de dinâmicas de controle, participação e conflitos internos. A pesquisa empírica foi elaborada a partir de um conjunto de entrevistas e relato de experiência de gestores que tiveram um protagonismo na administração superior nos últimos dez anos da instituição analisada e que também constituíram os subsídios para o estudo de Kelm (2016).

Com relação ao relato de experiência, esta foi oriunda da sistematização de mais de uma década de exercício da gestão superior que, após organizada, foi avaliada com relação a pertinência e veracidade junto a outros gestores do mesmo período. Nesta linha, a abordagem tem como premissa ontológica o humanismo (BURREL e MORGAN, 1979), na medida que a análise da complexidade do sistema universitário e o modo como a realidade é interpretada, é absolutamente dependente do paradigma e visão de mundo dos investigadores.

### **4 – RESULTADOS E ANÁLISE DO CASO DE UMA IES COMUNITÁRIA**

#### **4.1 - A estrutura organizacional da Unijuí**

Como já mencionado, as instituições de ensino superior, independentemente de seu caráter comunitário, empresarial ou estatal, constituem-se necessariamente a partir de duas macroestruturas, a acadêmica e a administrativa que, de modo articulado, conduzem suas atividades. Este tópico procura apresentar, de modo sintético, os principais órgãos e instâncias

de decisão da universidade comunitária em análise, cabendo destacar o fato de que todos os cargos de decisão na dimensão acadêmica têm seus membros definidos por processos eleitorais envolvendo pares, o que já pode-se dizer que traz repercussões significativas em termos da dinâmica de governança. Este processo de definição por meio do voto das lideranças acadêmicas, é também observado em praticamente todas as IES comunitárias laicas do Rio Grande do Sul, o que faz que este debate se amplie em muitos de seus aspectos para todo o contingente institucional. Já com relação à estrutura técnico-administrativa, pode-se afirmar que ela observa uma lógica clássica de poder que Mintzberg e Quin (2001), caracterizam como supervisão direta, ou seja, fora do escopo do que poder-se-ia denominar da autogestão, ficando restrita à dimensão estratégica e acadêmica, esta última ainda circunscrita às diretrizes dos órgãos externos de regulamentação.

A instituição que serve de base para o presente estudo, a Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – UNIJUÍ, atua no ensino superior no noroeste gaúcho desde o ano de 1957 e teve o status de universidade formalizado no ano de 1985 constituindo-se como um exemplo típico de instituição comunitária laica, de caráter público não-estatal. A universidade é mantida pela Fundação de Integração, Desenvolvimento e Educação do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul - FIDENE, instituição comunitária, filantrópica e beneficente-assistencial, de caráter científico-técnico-educativo-cultural, pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, com sede na cidade de Ijuí/RS. Segundo seu estatuto, cabe à mantenedora a função precípua de monitoramento da atuação de sua mantida em termos de consecução da sua missão e propósito, com pertinência social e sustentabilidade econômica e financeira.

A UNIJUÍ possui uma estrutura multi campi, atuando nas cidades de Ijuí, Panambi, Santa Rosa e Três Passos e tem como propósito participar do desenvolvimento da região por meio da educação. Em sua história, já formou mais de 40 mil alunos em cursos de graduação presenciais e a distância e em programas de pós-graduação *lato e stricto sensu*. No ano de 2016 possuía um corpo docente composto de 119 doutores, 277 mestres, 61 especialistas e 9 graduados.

Com relação a sua estrutura organizacional, a organização se dá a partir do Conselho Universitário (CONSU), com a dimensão legislativa e de acompanhamento da gestão, da Reitoria que assume uma dimensão propositiva e executiva e do Conselho de Gestão (COGEST), com a dimensão de suporte executivo. Abaixo desta macroestrutura a instituição organiza-se em departamentos aos quais estão vinculadas todas as atividades fins, como programas, projetos e cursos e também os docentes. Paralelo a esta estrutura de gestão acadêmica e estratégica, estão todos os órgãos administrativos e de apoio, responsáveis pela consecução das atividades meio.

Para que seja possível analisar com mais profundidade os desdobramentos em termos de conflitos e governança é importante um aprofundamento das atribuições dos principais órgãos da estrutura organizacional. Neste sentido, destaca-se que, como órgão máximo, o Conselho Universitário, constitui-se como um colegiado deliberativo, normativo, consultivo e de supervisão. É presidido pelo reitor e integrado pelos vice-reitores, pelos chefes de departamentos, por três membros da comunidade regional, indicados pela assembleia geral da mantenedora, por cinco membros do quadro de professores efetivos do plano de carreira do magistério superior, por cinco membros do corpo discente e por cinco membros do pessoal técnico-administrativo e de apoio. Percebe-se de antemão uma supremacia do corpo docente em sua composição, que terá suas repercussões comentadas na sequência.

Ao Conselho Universitário compete definir as linhas gerais do desenvolvimento da Universidade, com vistas à elaboração de planos de atuação de médio e longo prazos e sistematizados no Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI, dar formulação final às políticas e diretrizes no âmbito da ação universitária, dos instrumentos e dos recursos. Deve

ainda propor à mantenedora reformas no seu estatuto, elabora e aprova o regimento geral da Universidade, seu próprio regimento e de outras estruturas no âmbito da universidade. Cabe a este criar, revisar ou extinguir programas, projetos e cursos, aprovar a oferta anual de cursos e vagas de graduação de acordo com as determinações legais vigentes, delibera ainda, como instância superior, sobre matéria de recursos previstos em lei, em seu estatuto e no regimento geral, define diretrizes para elaboração e execução orçamentária, aprova, anualmente, o orçamento-programa para o exercício seguinte, a prestação de contas e o relatório da atuação universitária do exercício findo, para envio à aprovação da mantenedora.

A próxima instância na estrutura organizacional é a Reitoria, órgão superior executivo da universidade que é coordenada pelo reitor e composta pelo vice-reitor de graduação, vice-reitor de pós-graduação, pesquisa e extensão e pelo vice-reitor de administração. Os componentes da reitoria são eleitos em chapa dentre os membros do quadro de professores efetivos para mandato de quatro anos, renovável por uma vez, pela comunidade universitária e externa.

Dentre suas principais atribuições pode-se mencionar a representação institucional, coordenar a definição das políticas e o planejamento da atuação universitária, coordenar, supervisionar e superintender todas as atividades universitárias em consonância ao Plano de Desenvolvimento Institucional, viabilizar o cumprimento das determinações dos conselhos superiores, promover a elaboração do orçamento-programa, dos planos de médio e longo prazos e encaminhá-los ao Conselho Universitário e à mantenedora. Também constituem atribuições da Reitoria o desligamento do pessoal técnico e docente, não obstante a tradição interna tenha delegado a gestão de pessoal docente ao departamento, inclusive no que concerne ao seu desligamento, aspecto que até o momento desta análise era tolerado pela Reitoria.

Em seguida aparece o Conselho de Gestão como um órgão de articulação dos *campis*, dos polos de educação a distância e de departamentos com a administração superior. É constituído e presidido pelo reitor, também fazendo parte os vice-reitores, os pró-reitores de campus e os chefes de departamento. Compete a este conselho regulamentar a implementação das políticas institucionais e do plano de desenvolvimento institucional, encaminhar demandas, sugerir alternativas e oferecer subsídios ao conselho universitário, no que se refere às suas atribuições específicas e encaminhar à reitoria sugestões de medidas que visem ao melhor entendimento e qualidade da atuação universitária, como também negociar as providências administrativas cabíveis. Pode-se afirmar que cabe o Conselho de Gestão auxiliar técnica e politicamente a reitoria e chefias acadêmicas na implementação das diretrizes propostas pela mantenedora e Conselho Universitário.

Abaixo destes três órgãos, a instituição organiza-se em Departamentos que constituem suas unidades acadêmico-administrativas básicas, congregando o corpo acadêmico docente e técnicos-administrativos vinculados às atividades fins, para a atuação nas dimensões do ensino, da pesquisa e da extensão em determinada área de conhecimento e, para todos os efeitos, da organização administrativa e da gestão de pessoal, com atribuições de planejamento, normatização, coordenação e controle. Está também no escopo do departamento a proposição de novos programas, cursos e atividades para a Instituição. Vale mencionar que cada departamento é administrado por um chefe, docente do quadro de carreira, eleito em chapa juntamente com outro professor do mesmo quadro, na qualidade de chefe substituto, para mandato de três anos, renovável por uma vez.

Vinculados aos departamentos está o conjunto de programas e projetos, dos quais se destacam os cursos de graduação, pós-graduação *lato e stricto sensu*, com seus respectivos coordenadores e colegiados de coordenação. O coordenador de cada curso de graduação é eleito pelo respectivo colegiado de departamento dentre os seus membros, para um mandato

de três anos em reunião convocada pelo chefe do departamento ao qual o curso estiver adstrito, sendo permitida uma reeleição.

#### **4.2 - Conflitos potenciais na estrutura organizacional de uma universidade comunitária laica**

A análise da governança na universidade é realizada segundo a sugestão de Kast e Rosenzweig (1973), que recomenda que esta deve se dar pela análise dos subsistemas e atores que a compõe e sua dinâmica de interação. Desta forma, primeiramente serão explicitadas as posições dos diversos atores institucionais nas diversas relações de agência, seus potenciais pontos de conflito e o modo e mecanismos utilizados para o equacionamento destes conflitos.

##### *Relações de agência entre mantenedora e Universidade*

A primeira dimensão que configura uma situação de agência refere-se à relação entre a mantenedora e a universidade. Nesta dimensão não há necessariamente um conflito de interesses, mas uma relação que não garante a independência da mantenedora em sua função de monitoramento da saúde econômico-financeira e cumprimento da missão de sua principal mantida, a universidade. Este quadro se coloca deste modo uma vez que desde a constituição da universidade, em 1985, a presidência da mantenedora tem sido exercida pelo reitor da universidade e a maior parte dos membros de seus conselhos é composta por docentes ativos da universidade. Adicionalmente, não obstante haver a participação de membros externos, mesmo que de forma minoritária, estes membros dos conselhos superiores da mantenedora são indicados pelo presidente/reitor, não são remunerados e estão sujeitos às assimetrias informacionais já comentadas entre presidência e conselheiros.

Deve-se chamar a atenção para o fato de que por se tratar de uma instituição filantrópica, sem finalidade de lucro, nenhum membro destes conselhos superiores pode receber qualquer tipo de remuneração ou contrapartida. Esta condição reflete-se no comportamento e na atuação destes conselheiros já que eles se inserem em uma atividade em que a motivação vem exclusivamente de seu comprometimento com o projeto institucional, atividade esta que é compartilhada, sem remuneração, com as demais atividades profissionais destes atores.

Este fato traz como repercussão um envolvimento dos conselheiros restrito às reuniões convocadas pela presidência, realizadas em média quadrimestralmente, sem que exista um aprofundamento do monitoramento ou mesmo do apoio à gestão. Ou seja, manifesta-se claramente a questão da assimetria informacional dos agentes (oriundos da universidade) com o restante do conselho (tecnicamente os principais), visto que a atuação deste conselho se dá por demanda do presidente/reitor, que define a relevância dos temas que serão debatidos de modo complementar ao previsto estatutariamente, que são de aprovação do orçamento e de contas anualmente, não havendo uma motivação ou um movimento sistêmico de atuação independente da mantenedora.

Esta dinâmica pode ser comprovada nos períodos em que a mantida enfrentou graves problemas financeiros que colocaram em cheque sua sustentabilidade e também quando esta encontrou um caminho de recuperação. Em ambas situações a posição da mantenedora foi praticamente contemplativa, solidária e avalista das iniciativas que a gestão superior da mantida promovia em seu processo de endividamento e depois de recuperação.

Observa-se nesta relação a existência das pré-condições de conflitos, tais como a existência de uma relação agenciada na gestão da mantida, da assimetria informacional existente entre o agente e o principal, a inexistência objetiva de perdas aos principais (*residual losses*), pelo fato de existir uma ideologia de coalisão convergente com relação ao propósito institucional da mantida. Deste modo, o monitoramento acaba se dando essencialmente sobre a reputação e o comportamento compromissado manifesto pelos gestores e somente

complementarmente pelos resultados auferidos. Em outras palavras, a relação é medida primeira e essencialmente pela percepção de “boa vontade” do agente e superficialmente com relação aos resultados gerados.

Ainda, no contexto da relação mantenedora/mantida, manifesta-se aqui um problema nada desprezível que é a dificuldade de objetivação da efetividade institucional que, por se tratar de uma instituição comunitária, sem finalidade lucrativa, o resultado econômico não é uma finalidade, mas suporte à atividade fim. Desta situação, vigorou internamente, por muitos anos, a máxima de que “a nobreza dos propósitos era condição necessária e suficiente para a justificativa da ação organizacional”. Ao analisar a relação mantenedora/universidade pelos elementos propostos por Carvalho (1983), fica evidente a existência de uma ideologia de coalisão e de espaços de expressão, porém há uma pernicioso relação de dependência e submissão dos conselhos superiores da mantenedora pela hegemonia exercida pelo pessoal docente em sua composição o que acaba, mesmo que não deliberadamente, gerando uma atuação mais parcimoniosa destes conselheiros no cumprimento de suas funções estatutárias. Percebe-se uma dependência subliminar entre o principal (mantenedora) e a instituição que está agenciando o cumprimento de sua missão (universidade), em decorrência de uma assimetria informacional, da complexidade do monitoramento da efetividade do agente em relação à efetividade de seus fins, fato, que em última instância, dificulta ainda mais a construção de contratos de gestão.

Como consequência deste quadro, ocorre não necessariamente uma fragilização da sustentabilidade institucional, mas sim de seu modelo autogestionário, que é obrigado a pautar-se cada vez mais por critérios valorativos oriundos do mercado, no que concerne à dimensão econômico-financeira e às normas dos órgãos reguladores externos, no que tange a sua atividade fim (SINAES). Fragilizam-se os olhares com abordagens mais complexas sobre o real papel de uma universidade comunitária na região e busca-se suporte naquelas métricas mais objetivas, mesmo que estas não consigam abarcar os múltiplos olhares que envolvem o propósito institucional.

#### *4.2.1 - Relações de agência entre Conselho Universitário, Reitoria e Conselho de Gestão*

Quando se adentra aos conselhos superiores da universidade, as situações preconizadas pela teoria da agência também se demonstram com bastante clareza e destacam-se algumas idiossincrasias, a começar pela própria composição do conselho universitário, instância legislativa e deliberativa da instituição. Em sua composição, este conselho possui quatro classes de atores: aqueles com atribuições executivas (chefes e reitoria), aqueles que serão impactados diretamente pelas decisões administrativas emanadas deste órgão (professores e técnicos administrativos), um grupo minoritário que será impactado comercialmente e academicamente por estas decisões (representantes discentes) e um grupo também minoritário, representado pela comunidade externa, que também se ressentem das características já comentadas quando da discussão dos conselhos superiores da mantenedora.

Uma característica muito forte observada na maioria das instituições comunitárias traz aqui sérias repercussões em termos de dinâmica de governança que é a lógica democrática de escolha de seus gestores em praticamente todas as instâncias. Esta lógica coloca sobre a reitoria e chefes de departamentos que ocupam estes espaços um triplo conflito: (a) o conflito de assumirem concomitantemente funções legislativas que os mesmos terão de executar no momento seguinte, que, se por um lado, traz a estes um conhecimento mais aprofundado das temáticas em pauta, por outro, traz também possíveis receios ao se verem implementando estas medidas no momento seguinte; (b) por se constituírem em gestores eleitos, onde o voto não é somente condição de legitimidade, mas também condição de permanência futura no cargo, emerge um conflito relacionado a quais interesses servir e em que dimensão de comprometimento, qual seja, os interesses da instituição ou os interesses do seu grupo de

sustentação política; e (c) o duplo papel que os docentes integrantes destes conselhos assumem, na medida em que são, ao mesmo tempo, funcionários que serão afetados pelas decisões legislativas e promulgadores destas deliberações, com a responsabilidade de garantirem a consecução dos objetivos institucionais.

Em todas estas situações, a questão da subjetividade e ambiguidade em termos de resultado final da ação institucional em nada contribui para equacionamento dos conflitos. Um caminho que tem se mostrado promissor é a confecção e a utilização cotidiana do planejamento como instrumento de alinhamento estratégico do “fazer” e do “gerar” institucional. Para tanto, no caso da instituição em análise, foi necessário superar um dos vícios mais comuns do planejamento na universidade, que é a tendência de escamotear conflitos na definição de objetivos e estratégias, assumindo deliberadamente um grau de generalidade e de ambiguidade que não deixa o conflito aparecer (pelo menos na fase do planejamento). Ou seja, ao não definir com um mínimo de clareza os caminhos e pontos de chegada, permite-se que por um exercício eloquente de retórica, as decisões sejam definidas totalmente na execução, o que torna o planejamento absolutamente inútil, aos moldes de um “pinguim de geladeira”. Um exemplo disto é que dificilmente encontrar-se-á grandes divergências na definição dos referenciais estratégicos relacionados a declaração da missão, visão e propósito, o que já não é verdadeiro na definição de objetivos e das estratégias.

O desafio observado na universidade em análise foi, inicialmente, constituir espaços socialmente legítimos de manifestação para a construção coletiva do planejamento (CARVALHO, 1983), e concomitantemente motivar os diversos atores à participação do debate para, finalmente, introduzir na cultura organizacional este instrumento como mediador de seu fazer e instrumento de gestão.

A complexidade de uma universidade comunitária não se dá somente em termos funcionais, mas em função de seu objeto que, ao assumir como propósito a participação no desenvolvimento de sua comunidade, ingressa visceralmente no caráter polissêmico do desenvolvimento, tanto em relação às formas de participação, às estratégias de promoção e, principalmente, nos resultados que se possa esperar deste processo. Neste contexto, o essencial para a universidade não é necessariamente construir instrumentos de controle que se fragilizam *a priori* por abarcar somente fatores causais, mas sim em constituir mecanismos de aferição social da construção da ação da universidade enquanto ator social transformador da sociedade.

Esta abordagem não significa abrir mão da dimensão técnica da gestão pois já está comprovado que “a nobreza de seu propósito” não é suficiente para sua sustentabilidade, mas importa em considerar as condições técnicas e seu propósito de modo convergente e articulado. Em uma universidade comunitária, perder o sentido em relação a sua atividade fim é tão pernicioso quanto inviabilizar-se economicamente na sua busca. O denominador comum de sua efetividade não será, como nas organizações empresariais, o lucro, mas o processo sob o qual se constrói o equilíbrio entre as perspectivas instrumental e substantiva da sua ação social.

Não obstante o planejamento ter a capacidade de se constituir em um mecanismo de mediação, permanece intocada a questão da assimetria informacional entre o grupo da reitoria e os demais conselheiros e chefes. Esta assimetria é potencializada pela já referida complexidade da organização universitária, uma vez que as chefias e demais conselheiros tendem a possuir um olhar mais restrito, focado em seu grupo de interesse específico, cabendo à reitoria uma visão holística, alimentada por uma infinidade de fontes que, em muitas vezes, não são acessíveis ao restante da comunidade acadêmica. Neste ponto, deve ser destacado, inda, que não é possível eliminar a assimetria informacional, promovendo uma disponibilização ampla e transparente de informações, porque é o contexto sob o qual esta

informação é percebida que lhe dá sentido e este não consegue ser comunicado e, quando o é, se dá a partir do paradigma do interlocutor ativo que obviamente não é neutro.

#### 4.2.2 - Relações de agência entre os Órgãos Superiores da Universidade e os Departamentos

Na universidade em análise, os departamentos constituem-se na unidade acadêmica básica, instância em que estão vinculados os diversos projetos pelos quais se constrói a atividade fim, relacionada às dimensões do ensino, da pesquisa e da extensão. Da mesma forma, estão vinculados aos departamentos os corpos docente e técnico-administrativo que desenvolvem as atividades fim.

Neste ponto é bom informar que, em todos os departamentos, a atividade preponderante é o ensino de graduação, que representa mais de 90% da atividade institucional, seguido pelas atividades ligadas aos programas *stricto sensu*. Para prosseguir nesta análise, será procedida uma racionalização radical tratando os cursos, por mais relevantes que sejam para a sociedade, como produtos que a universidade coloca à disposição do mercado, cabendo a ela garantir uma oferta de qualidade, com custos sustentáveis e preços competitivos.

Na prática, esta análise exige um maior aprofundamento na medida em que os órgãos reguladores externos, como MEC, Capes e CNPq, definem não somente os parâmetros qualitativos que os cursos deverão observar em sua oferta à sociedade/mercado (CPC, IGC, Enade ou avaliações quadrienais no *stricto sensu*), mas também determina padrões mínimos de fatores de produção, determinando percentual mínimo de titulação, carga horária, produção acadêmica e diretrizes curriculares. Disto pode-se observar que a autogestão se fragiliza ainda mais na dimensão do departamento e da oferta das atividades fins da universidade, uma vez que estas encontram-se submetidas às diretrizes superiores da instituição, dos órgãos reguladores externos e também da sociedade como um todo, pela avaliação da relação custo/benefícios destes produtos.

Em termos gerais, o espaço dos departamentos pode ser muito bem equacionado e explicado pela dinâmica de controle característica das “burocracias profissionais” preconizadas por Mintzberg; Lampel; Quinn; Ghoshal (2006), no que concerne à condução das atividades acadêmicas. Os pares destes profissionais definem parâmetros formais ou informais conformando o comportamento dos atores no exercício de suas atividades. Ocorre, entretanto, que não é esta a única forma de controle que pauta o cotidiano do departamento: há ainda uma estrutura burocrática colegial no interior dos cursos e departamentos que tem a responsabilidade de propor, respaldar e acompanhar a efetividade da oferta destes produtos e atividades.

São nestes espaços que emergem processos que mesclam as dimensões políticas e executivas dos quais produzem conflitos, omissões e até mesmo excessos que deveriam ser mediados por parâmetros mínimos de governança organizacional. Na leitura das atas dos conselhos superiores da universidade realizadas neste estudo, é comum encontrar solicitações de conselheiros/chefes sobre a necessidade de uma maior e mais detalhada especificação regulatória na expectativa ingênua de que isto poderia equacionar os conflitos na implementação destas regras. Além disto, deve-se considerar, também, que estas estruturas colegiais, dos cursos e departamentos, tem de conviver ainda com situação dicotômicas, geralmente sob o manto de restrições orçamentárias, quando decisões sobre pares devem ser tomadas de modo colegiado e conduzidas por um chefe eleito.

É neste ambiente, essencialmente político, que emerge uma nova e poderosa esfera de poder dentro da universidade, que são os grupos de interesses. Estes grupos que são característicos de uma arena política, mas que produzem um contexto ainda mais elaborado quando confrontados com os fatores delimitadores da ação acadêmica, definidos por uma direção superior cogestionada, por órgãos reguladores externos, definindo parâmetros gerais

que desconhecem especificidades locais ou sociais e uma sociedade carente e refém de uma lógica massificante de mercado.

O produto desta dinâmica talvez constitua hoje o principal desafio das IES comunitárias como um todo, uma vez que ele é ao mesmo tempo desejável e ameaça. É desejável ao construir o produtivo conflito acadêmico voltado ao desenvolvimento da ciência e de uma sociedade mais igualitária e emancipatória. É este conflito que pode gerar o debate que faz a instituição evoluir e desprender-se de posições dogmáticas e muitas vezes retrogradadas. É ameaça na medida em que produz um debate protelatório, de interesses de grupos que têm objetivos muitas vezes inconfessáveis, oriundos de maiorias ocasionais, mas combativas que conseguem produzir discussões intermináveis em que a retórica, o dilexismo e a prolixidade podem levar a turvar os verdadeiros objetivos institucionais, numa relação de disputa por espaços que contemplam interesses particulares, seja de sobrevivência de grupos ou até mesmo de preservação de ideologias.

## **5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A sociedade brasileira historicamente foi construída a partir de um forte vínculo com o Estado. É do Estado que se espera crescimento, saúde, segurança, educação e todos os outros serviços que possibilitam a configuração de uma população socialmente incluída. Esta lógica de sociedade e de governo, entretanto, produziu uma situação de dependência injustificada e gerou patologias sociais que permitem, em muitos casos, uma apropriação da res pública em proporções inusitadas e que acabam restringindo a capacidade deste Estado em atender as expectativas da sociedade de forma adequada.

Por outro lado, é também esta mesma sociedade que permite que o Estado assuma tal protagonismo na construção de seu futuro que também teve a sabedoria de constituir alternativas organizacionais públicas, mas não estatais, para atender lacunas não preenchidas pelo Estado ou pela iniciativa privada. As Instituições Comunitárias de Ensino Superior são um bom exemplo da capacidade da sociedade em produzir autonomamente, nas últimas décadas, projetos exitosos de amplo espectro de benefícios e na melhor perspectiva republicana.

Estas iniciativas ajudaram a amadurecer comunidades pela geração de massa crítica e a desenvolver territórios pela formação de profissionais com elevada competência técnica. A consolidação destes projetos e, especialmente, analisando as experiências gaúchas, são decorrentes do anseio de comunidades, da iniciativa de empreendedores sociais que converteram utopias em projetos de desenvolvimento que foram sendo pavimentados a partir de um árduo e comprometido trabalho de docentes e técnicos. Assim como as comunidades se desenvolveram, estas instituições também cresceram e prosperaram, assumiram o processo de educação das suas regiões como um meio para desenvolvê-las. Porém, os novos desafios que se colocam em termos de responsabilidade com a continuidade de contribuição no processo de desenvolvimento de suas regiões de inserção e, também, em termos dos desafios de sustentabilidade dos seus projetos institucionais, não podem mais ser equacionados apenas pela abnegação daqueles que atuam na atividade fim destas instituições.

Os projetos e interesses antes hegemônicos apresentam hoje nuances que, mais que sutilezas, significam expectativas distintas dos diversos atores. As estruturas constituídas para reproduzir, pela ampla participação na gestão, também internamente a perspectiva pública traz agora novos olhares e interesses muitas vezes controversos que se não enfrentados podem comprometer a continuidade do desenvolvimento deste modelo organizacional comunitário.

O debate produzido neste artigo teve a intenção de problematizar estes conflitos e relações internas, de modo a apresentar subsídios e um pensamento crítico ao aperfeiçoamento dos mecanismos de governança necessários a geração de novos pontos de equilíbrio entre os diversos atores e papéis organizacionais. Neste aspecto, talvez esta

problemática possa ser resumida na seguinte questão: como as instituições comunitárias laicas e autogestionadas conseguirão se proteger dos diversos atores que fazem sua história e lhes dão essência, de modo a garantir a efetividade de seus propósitos, sem comprometer sua sustentabilidade?

Evidentemente o caminho não poderá ser dado pela incorporação cega de técnicas essencialmente empresariais de gestão que, mesmo que, em certo ponto, lhe confira sustentabilidade, provavelmente comprometerá sua identidade. Possivelmente as alternativas deverão ser produzidas (e não buscadas) a partir das particularidades de cada empreendimento e de sua sabedoria em constituir socialmente alternativas de convivência das racionalidades instrumental e substantivas, recontextualizando suas utopias a partir destes novos parâmetros sociais, organizacionais e pessoais.

Certamente a resposta não é simples e exige estudos que possam melhor aprofundar as questões aqui colocadas. Nesse sentido, fica a sugestão de estudos que possam aprofundar a relação entre estrutura de poder e sustentabilidade econômico-financeira neste tipo de instituição, as IES Comunitárias. Outra linha de estudo sugerida para investigação, que pode ser considerada como uma importante lacuna teórica nesse campo da gestão universitária, diz respeito a pertinência desse tipo de projeto, ou seja, as IES Comunitárias são efetivamente instrumentos de desenvolvimento regional? São projetos passíveis de exequibilidade em um contexto que tem a supremacia de uma lógica de mercado? Enfim, são questões que podem nos ajudar a buscar respostas por meio de estudos científicos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALPERSTEDT, G. D.; CUNHA, C. J. C. A. Universidade, comportamento estratégico e grupos de relação: um modelo construído a partir da interpretação da coalizão dominante. In: ENCONTRO DA ANPAD (ENANPAD). 25, 2001. **Anais...** Campinas.

BALDRIDGE, J. V.; DEAL, T. **Dynamic of organizational change in education**. Berkeley: Mcutchan publishing Corporation, 1993.

BALDRIDGE, J. V.; CURTIS, D. V.; ECKER, G. RILEY, G. L. Diversity in Higher Education. **The Journal of Higher Education**. v. 48, n. 4, p. 367-388, 1977.

BALDRIDGE, J. V.; RILEY, G. L. **Governing academic organizations: new problems, new perspectives**. Berkeley, Califórnia: McCutchan Publishing Corporation, 1977.

BERTUCCI, J. L. O. Estratégia e performance organizacional em instituições de ensino superior: as PUCs brasileiras em busca de efetividade. In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 23, Foz do Iguaçu. **Anais foz do Iguaçu: ENANPAD**, 1999. CD-ROM.

BIDART-NOVAES, M.; GIL, A.C. A responsabilidade social dos programas de mestrado em administração: a pesquisa-ação participante como resposta ao fenômeno da globalização. In: SEMEAD, 10, 2007. **Anais...** São Paulo: USP, 2007.

BIRNBAUM, R. **How Colleges Work** – The cybernetics of academic organization and leadership, San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1988.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em:[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm)

Acesso em: 12 abr. 2017.

BRASIL. **Lei nº 12.881, de 12 de novembro de 2013**. Dispõe sobre a definição, qualificação, prerrogativas e finalidades das Instituições Comunitárias de Educação Superior - ICES, disciplina o Termo de Parceria e dá outras providências. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12881.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12881.htm)>. Acesso em: 30 dez. 2016.

BURRELL, G.; MORGAN, G. **Sociological Paradigms and Organisational Analysis. Elements of the Sociology of Corporate Life**. Vermont: Ashgate, 1979. 432 p.

CARVALHO, N. V. **Autogestão: o governo pela autonomia**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

CLARK, B. R. **Perspectives on Higher Education: eight disciplinary and comparative views**. London: University of California Press, 1984.

COHEN, M.; MARCH, J.G. **Leathership and ambiguity: the american college president**. New York: McGraw-Hill, 1974.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 2, p. 74-89, 2005.

DONALDSON, T.; PRESTON, L.E. **The Stakeholder Theory of the Corporation: Concepts, Evidence, and Implications**. *Academy of Management Review*. v. 20, n. 1, p. 65-91, january, 1995

FRANTZ, W.; SILVA, E. **As funções sociais da universidade: o papel da extensão e a questão das comunitárias**. Ijuí: Unijuí, 2002.

HARDY, C.; FACHIN, R. **Gestão estratégica na universidade brasileira: teoria e casos**. Porto Alegre, UFRGS, 2000.

HILL, C. W. L. Differentiation versus low cost or differentiation and low cost: a contingency framework. **Academy of Management Review**, v.13, n.3, p.401-412, July 1988.

JENSEN, M.; MECKLING, W., Teoria da firma: comportamento dos administradores, custos de agência e estrutura de propriedade. **Revista de Administração de Empresas**. Vol.48, n.2, pg.87-125, abr./jun.2008.

KAST, F.E.; ROSENZWEIG, J.R. **Contingency Views of organization and Management**. Chicago: **Science Research Associates**, 1973.

KLEIN, B. Contrating cost and residual profits: the separation of ownership and control. **Journal of Law & Economics**, v.26, 1985.

KELM, M.L., **Análise crítica do processo de adaptação estratégica da Fidene: sistematização de uma experiência de gestão**. Trabalho de Conclusão do Curso de Administração – UNIJUÍ, 2016.

LEITÃO, S.P. A decisão na academia II. **Revista de Administração Pública**. v. 27, n. 2, p. 158-182, abr./jun. 1993.

MARCH, G. J.; SIMON A. H. **Administração para o desenvolvimento: escola superior de administração industrial Carnegie Institute of Technology**. Tradução de Haroldo Wahrlich. Rio de Janeiro: Usaid, 1967.

MINTZBERG, H. The Strategy Concept I: Five Ps for Strategy. **California Management Review**, v. 30, n. 1, p. 11-24, 1987.

MINTZBERG, H.; QUINN, J.B. **Reading in the strategy process**. 3rd ed., New Jersey: Prentice Hall Books, 1996.

MINTZBERG, Henry, QUINN, James Brian. **O processo da Estratégia**. 3ª Edição. São Paulo: Editora Artes Médicas Sul Ltda. 2001.

MINTZBERG, H.; LAMPEL, J.; QUINN, J. B.; GHOSHAL, S. **O processo da estratégia – conceitos, contextos e casos selecionados**. Porto Alegre: Bookman, 2006.

NOGUEIRA, M. G. S. S.; GARCIA, T. E. M.; RAMOS, M. G. G. Governança corporativa, responsabilidade social corporativa: a visão de atores de uma instituição de ensino superior – IES federal. **Revista Gestão Universitária na América Latina**, v. 5, n. 3, p. 222-244, dez. 2012.

PAVIANI, A. **A metrópole terciária**, In Paviani, Aldo (org.) Brasília, Ideologia e Realidade: Espaço Urbano em Questão. São Paulo, Ed. Projeto/CNPq. 1985.

SANTOS, A. P. dos. **Governança corporativa e desempenho em instituições privadas de ensino superior de Minas Gerais**. 2007. 181f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Fumec, Faculdade de Ciências Empresariais. Belo Horizonte.

SILVA Jr. A.; MUNIZ, R. M. Governança corporativa na Instituição de ensino superior privada. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO UNIVERSITÁRIA NA AMÉRICA DO SUL. 4, 2004. **Anais...** Florianópolis: UFSC, 2004.

SILVA Jr. A.; MUNIZ, R. M.; MARTINS, P. O. Governança Corporativa na IES familiar de grande porte: um estudo de caso. **Revista Alcance**, v. 16, n. 3, p. 286-303, set/dez 2009.

SLEUTJES, M. H. S. C. Refletindo sobre os três pilares de sustentação das universidades: ensino-pesquisa-extensão. **Revista de Administração Pública**, v.33, n.3, p.99-111, maio/jun.1999.

TAVARES, S. M. N. Governança em universidades confessionais no Brasil: modelo em construção. **Revista educação e linguagem**. v. 12, n. 19, p. 219-238, jan/jun, 2009.

THOMPSON, J. D. **Dinâmica Organizacional**: fundamentos sociológicos da teoria administrativa. São Paulo: McGraw-Hill, 1976.

VILELA, A. L. N.; DUARTE, T. R.; VELOSO, L. H. M. Princípios de práticas de governança corporativa em uma instituição de ensino superior. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GESTÃO UNIVERSITÁRIA, 15, 2015, **Anais...** Mar del Plata: Argentina, 2015.

VILELA, A. L. N.; VELOSO, L. H. M. Governança corporativa nas instituições de ensino superior. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GESTÃO UNIVERSITÁRIA, 14, 2014, **Anais Eletrônicos...** Florianópolis: UFSC, 2014.