

CONTRIBUIÇÕES TEÓRICO-METODOLÓGICAS SOBRE A GESTÃO UNIVERSITÁRIA NO CONTEXTO DO SISTEMA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR DO ESTADO DA BAHIA

THEORETICAL-METHODOLOGICAL CONTRIBUTIONS ON UNIVERSITY MANAGEMENT IN THE CONTEXT OF THE HIGHER EDUCATION SYSTEM OF THE STATE OF BAHIA

Antônio Macêdo Mota Júnior¹
Sergio Henrique Conceição²

RESUMO

Este trabalho destaca resultados preliminares de um estudo exploratório-descritivo, bibliográfico e documental, que aborda o tema da Gestão Universitária no contexto do Sistema de Educação Superior do Estado da Bahia, com o objetivo de apresentar contribuições teórico-metodológicas para uma sistematização possível desse campo científico, no âmbito de atuação institucional das Universidades Estaduais da Bahia (UEBA). Desta forma, este estudo contextualiza a formação desse Sistema Estadual – responsável pela oferta de mais de 40% (quarenta por cento) do ensino superior público no estado e protagonista no contexto dessa oferta no interior baiano por quarenta anos –, bem como caracteriza aspectos do caráter complexo das universidades e do campo científico da Gestão Universitária na Contemporaneidade. Os resultados apontam para uma sistematização teórica possível que destaca quatro dimensões da Gestão Universitária, adaptadas da Gestão Educacional com base em Sander (1995, 2007), Barroso (1996, 2005) e Ribeiro (1977): a dimensão econômica, contemplando a dinâmica do financiamento dessas instituições; a dimensão política, referindo-se à oferta das atividades universitárias; a dimensão acadêmica, que diz respeito à produção do conhecimento; e a dimensão cultural/organizacional, que se relaciona aos aspectos da autonomia universitária.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão Educacional; Gestão Universitária; Universidades; Universidades Estaduais da Bahia; Sistema Estadual de Educação Superior.

ABSTRACT

This paper highlights preliminary results of an exploratory-descriptive, bibliographic and documentary study, which addresses the topic of University Management in the context of the Higher Education System of the State of Bahia, with the objective of presenting theoretical and methodological contributions for a possible systematization of this field scientific, within the scope of institutional action of the State Universities of Bahia (UEBA). Thus, this study contextualizes the formation of this State System – responsible for offering more than 40% (forty percent) of public higher education in the state and protagonist in the context of this offer in inland of Bahia for forty years –, as well as characterizing aspects of the complex character of universities and the scientific field of University Management in Contemporaneity. The results point to a possible theoretical systematization that highlights four dimensions of University Management, adapted from Educational Management based on Sander (1995, 2007), Barroso (1996, 2005) and Ribeiro (1977): the economic dimension, considering the dynamics of financing of these institutions; the political dimension, referring to the offer of university activities; the academic dimension, which concerns the production of knowledge; and the cultural/organizational dimension, which relates to aspects of university autonomy.

¹ Doutorando em Educação e Contemporaneidade pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB). Mestre em Gestão e Tecnologias Aplicadas à Educação também pela UNEB. Atua como Analista Universitário da Área de Ciências Contábeis na Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS).

² Doutor em Educação. Professor Adjunto do Departamento de Ciências Humanas e Tecnologias (DCHT), *Campus XIX* – Camaçari e do Programa de Pós-Graduação em Gestão e Tecnologias aplicadas à Educação (GESTEC) da Universidade do Estado da Bahia (UNEB).

KEYWORDS: Educational Management; University Management; Universities; State Universities of Bahia; State Higher Education System.

1. INTRODUÇÃO

A universidade, uma instituição social surgida na Idade Média, tem como propósito preparar profissionais para as diferentes áreas do saber humano, realizando pesquisas e atividades de extensão, produzindo e transmitindo esse conhecimento acumulado, a fim de garantir resultados favoráveis à sociedade. Assim, essa instituição mantém-se em constante interação, adaptando-se às diversas realidades e transformações históricas (LANZILLOTTI, 1997; WANDERLEY, 2003).

Apesar de sua relevância social, a história revela que a criação de universidades no Brasil sofreu um processo de resistências, que se estendeu do Brasil-Colônia até o período da Primeira República (1889-1930). Desta forma, a primeira universidade brasileira emergiu somente em 1920 (Universidade do Rio de Janeiro), rompendo-se as barreiras a partir de 1940, de forma mais significativa, com a expansão federal caracterizada pela junção de faculdades pré-existentes e, especialmente, com predominância litorânea nas regiões Sul e Sudeste do país (TEIXEIRA, 1989; CUNHA, 2010; OLIVEN, 2002).

Essa inserção tardia na agenda histórica brasileira remete a (in)compreensão do papel das universidades (ensino, pesquisa e extensão) e das faculdades (ensino) – ainda hoje muito confundidos e tomados como sinônimos –, no entanto, não somente neste aspecto, mas também em relação às demandas por políticas públicas que lhes são específicas.

Esse atraso histórico ocasionou o surgimento de diversas iniciativas de Estados e Municípios, visando ao desenvolvimento da educação superior nas regiões interioranas do país. A Bahia foi um desses que assumiu essa responsabilidade pela interiorização, formando o seu Sistema Estadual Educação Superior com quatro universidades: a Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS), criada em 1970; a Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB), em 1980; a Universidade do Estado da Bahia (UNEB), em 1983; e a Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC), em 1991 (OLIVEN, 2002; BOAVENTURA, 2009).

Segundo a Constituição do Estado da Bahia, “[...] preservada sua autonomia, as instituições estaduais de ensino superior integram o sistema estadual de educação”. Logo, as Universidades Estaduais Baianas (UEBA) compõem e, juntas, formam o Sistema de Educação Superior do Estado da Bahia (BAHIA, 2017, art. 262, § 2º, caput).

Nesse sentido, a implantação dessas Universidades teve como principal objetivo o de interiorizar a educação superior no Estado da Bahia, possibilitando “[...] a formação de profissionais do ensino e a qualificação de recursos para os setores produtivos, cooperando para o desenvolvimento socioeconômico e cultural das regiões interioranas” (BOAVENTURA, 2009, p. 21).

A formação desse Sistema Estadual iniciou-se no final da década de 1960, com a criação das Faculdades Estaduais de Formação de Professores, em diversos municípios do interior, e, posteriormente, com a implantação das UEBA, a partir da reunião dessas Faculdades. Cabe destacar que essa formação foi influenciada pela ausência da oferta federal de educação superior para além da capital do Estado, com a atuação da Universidade Federal da Bahia (UFBA), de 1946 até o início dos anos 2000 (BOAVENTURA, 2009; FIALHO, 2012).

Para Boaventura (2009), um dos fatores determinantes para a entrada da administração estadual na oferta pública de educação superior na Bahia refere-se à carência de professores com formação superior para os sistemas de educação, em função do crescimento dos efetivos escolares dos ensinos fundamental e médio, que se expandiam, desempenhando expressiva pressão e estímulo à demanda por educação superior. Essa implantação aconteceu em municípios considerados capitais regionais, visando ao atendimento das necessidades educacionais e de demandas socioeconômicas pela formação de profissionais, efetivando-se pelo processo de reunião das Faculdades pré-existentes, com exceção da UEFS.

Essa universidade surgiu por meio da Fundação Universidade de Feira de Santana (FUFS), criada em 1970, sendo estruturada em departamentos e absorvendo a Faculdade Estadual de Educação de Feira de Santana. A UEFS destaca-se como a primeira universidade estadual da Bahia e atuou isolada no interior, durante dez anos (1970-1980). Em 1976, a universidade foi autorizada a funcionar pelo Conselho Federal de Educação (CFE) e pelo Decreto Federal nº 77.496 (BOAVENTURA, 2009).

Aos poucos, as UEBA foram se constituído, complementadas com novas unidades em municípios do interior baiano. A partir da Lei Delegada nº 12, de 30 de dezembro de 1980, o governo estadual iniciou a instalação da segunda universidade e primeira *multicampi*, a UESB (sede em Vitória da Conquista e *campis* em Jequié e Itapetinga), a partir da integração da Faculdade de Formação de Professores e Escola de Administração de Vitória da Conquista com a Faculdade de Formação de Professores de Jequié e Escola de Zootecnia de Itapetinga (BOAVENTURA, 2009).

A UNEB foi criada, sob a forma de autarquia, pela Lei nº 66/1983, que também extinguiu a Superintendência de Ensino Superior do Estado da Bahia (SESEB), criada em 1980, composta pelo Centro de Educação Técnica da Bahia (CETEBA) e por Faculdades existentes de seis municípios baianos. Essa instituição *multicampi*, com sede em Salvador, foi autorizada a funcionar pelo Decreto Presidencial nº 92.937/1986 e, atualmente, agrega 29 departamentos em 24 *campi* espalhados pelo interior da Bahia.

Já a quarta e última universidade estadual, a UESC, foi antecedida pela Federação das Escolas Superiores de Ilhéus e Itabuna (FESPI), uma instituição privada que foi estadualizada pela Lei nº 6.344, de 05 de dezembro de 1991. Além disso, essa universidade foi reorganizada pela Lei nº 6.898, de 18 de agosto de 1995, que alterou sua natureza jurídica para autarquia (BOAVENTURA, 2009).

No caso específico da Bahia, Barbosa (2013) enfatiza a importância do processo de interiorização da oferta de educação superior pública, que além da quebra da hegemonia da UFBA, alterou a configuração da divisão territorial do trabalho, contribuindo com a dispersão da atividade econômica no território baiano, fazendo surgir em várias regiões do Estado especialidades profissionais que antes só se encontrava na capital. Já Boaventura (2009), aponta o papel estratégico das UEBA para o desenvolvimento local e regional, especialmente por estarem presentes em diversos municípios do interior baiano.

O Sistema de Educação Superior do Estado da Bahia, efetivado a partir instalação das UEBA, tem sua relevância caracterizada pela responsabilidade na oferta atual de 43% (quarenta e três por cento) do ensino superior público no estado e por atuar de forma exclusiva na atividade universitária pública no interior baiano por quarenta anos, dada a oferta federal limítrofe a capital do estado.

Para a manutenção e funcionamento das UEBA, o governo consagrou uma prática de financiamento, relativa a um percentual de aplicação da Receita de Impostos Líquida (RIL), que nos últimos anos foi aplicada em torno de 5%. No entanto, esse percentual vem sendo questionado como insuficiente para atender as demandas administrativas e acadêmicas dessas instituições. Além disso, essas universidades têm se deparado com dificuldades e limitações financeiras, bem como interferências na autonomia administrativa e de gestão financeira, tornando o cenário bastante desafiador (MOTA JÚNIOR; CONCEIÇÃO, 2016).

Dessa forma, este trabalho aborda o tema da Gestão Universitária no contexto do Sistema de Educação Superior do Estado da Bahia, com as seguintes indagações: quais contribuições teórico-metodológicas possíveis desse campo científico podem ser identificadas,

compreendendo aspectos inerentes ao arranjo político-institucional desse Sistema Estadual? Quais categorias teóricas e dimensões de análise podem subsidiar futuras pesquisas no campo da Gestão Universitária, a partir do contexto relevante de atuação das Universidades Estaduais no interior da Bahia?

Assim, ao reconhecer o protagonismo histórico e a relevância do Sistema de Educação Superior do Estado da Bahia, como instância pública de acesso ao ensino superior e de desenvolvimento da atividade universitária no interior do estado baiano, busca-se contribuir para o desenvolvimento de estratégias de aperfeiçoamento dessa política educacional.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Esta seção contextualiza os aspectos do caráter complexo das universidades e do campo científico da Gestão Universitária na Contemporaneidade.

2.1 A UNIVERSIDADE NA CONTEMPORANEIDADE

A universidade vem se transformando ao longo dos anos. Num primeiro momento, considerada como uma “torre de marfim”, isolada e centrada nas Ciências, nas Artes e nas Letras. Num segundo momento, considerada como formadora de profissionais para os diversos campos do saber e produtora de conhecimento, porém direcionada ao crescimento econômico-social e às necessidades da lógica do capital. E, mais atualmente, ao desempenhar uma função crítica da própria sociedade, a universidade mescla ensino, pesquisa e extensão, com o intuito de refletir acerca das demandas sociais e das alternativas para construção de uma sociedade mais justa e socialmente referenciada (MEYER JR., 2014).

Nesse contexto, destaca-se a noção de universidade como uma instituição social que, conforme Chauí (2001, p. 35), “[...] significa que ela realiza e exprime de modo determinado a sociedade de que é e faz parte. Não é uma realidade separada e sim uma expressão historicamente determinada de uma sociedade determinada”. Já para Romano (1992) *apud* Fialho (1998, p. 25), a função social refere-se, justamente, a de ser universidade, isto é, ser plural; tendo, por essência, um compromisso “universal e eminentemente ético”.

No que se refere às funções da universidade, Teixeira (2010) aborda quatro grandes: a formação de profissionais para carreiras intelectuais, científicas e técnicas; o alargamento da mente humana (formação intelectual); o desenvolvimento do saber humano, principalmente pela busca desinteressada do conhecimento; e a transmissão da cultura humana.

Nesse sentido, o termo universidade encontra-se unido a muitos outros termos, que devem ser compreendidos de maneira integrada, como: cultura, ciência, ensino superior, pesquisa, autonomia, entre outros. Além disso, suas finalidades e ideais, tradicionalmente aceitos, têm sido questionados ao longo dos anos, porém permanecem válidos até os dias atuais, como acontece com inúmeras outras instituições sociais (WANDERLEY, 2003).

Para Fialho (1998, p. 26), “a diversidade de entendimentos produzidos ou projetados para cada época, traz, em testemunho, as pressões, hegemonicamente construídas, para compreender a universidade segundo uma visão dualista”. Em outras palavras, apesar de mantêm certa distância das demandas sociais, a universidade age como formadora de pessoal qualificado para o mercado de trabalho e também é responsável pela cultura douta ou erudita.

Ademais, cabe destacar que, foi durante os séculos XII e XIII que se formaram as características básicas da ideia de universidade, tendo como missão inicial o ensino. A partir do início do século XVI, a estrutura geral dessa instituição se estabelece, substancialmente, e adquire as características remanescentes até os dias atuais. Assim, o surgimento da pesquisa como atividade institucional somente se efetivaria no século XIX, para além do que foi constituída como atividade mais particular, forçando a universidade a adaptar-se a esta nova função (LEITÃO, 1985).

A partir do século XIX, a atividade de pesquisa passou a ter exigências diferenciadas e a requerer modificações infraestruturais, que não existiam anteriormente. Sendo assim, a instituição precisou se modificar para assimilar essa função emergente, passando também a afetar as relações entre docentes e destes com os estudantes. Essa mudança trouxe implicações administrativas, modificando a concepção estrutural da universidade (LEITÃO, 1985, p. 8).

A partir da absorção de sua terceira função (extensão), que inicialmente limitava-se a prestação de serviços à comunidade, a universidade ampliou sua complexidade numa concepção organizacional. No entanto, essa nova função não encontrou estruturas organizacionais equipadas para desempenhar suas atividades, principalmente porque o compromisso da universidade com a comunidade enfrenta a frágil questão da autonomia e da liberdade acadêmica de cada docente (LEITÃO, 1985).

Nessa direção, Santos (2013, p. 374), enfatiza que a universidade lida com conflitos entre essas funções: “a função da investigação colide frequentemente com a função de ensino [...]”. Assim, a construção do conhecimento implica mobilizar recursos financeiros, humanos e institucionais, que dificilmente são transferíveis para as outras tarefas de transmissão e utilização do conhecimento.

Desse modo, em função da necessidade de dar respostas para essas funções conflitantes, a universidade enfrenta a existência de dificuldades organizacionais e administrativas, por possuir um *design* organizacional baseado em sua função original, o ensino. Logo, a evolução histórica do papel da universidade tem demonstrado não ter sido acompanhada por mudanças organizacionais, suficientemente adequadas (PERKINS, 1973 *apud* LEITÃO, 1985).

Para Lanzillotti (1997), a multiplicidade de objetivos gera tensões que atingem todos os membros de uma organização. Em outras palavras, em razão da universidade ser uma organização de múltiplas funções, acaba sendo inevitável à existência de conflitos no seu interior.

Por todas essas razões, Romero (1988) *apud* Lanzillotti (1997) destaca o caráter complexo da universidade, destacando fatores que contribuem para diferenciá-la de todos os outros tipos de organizações: diversidade de fins (ensino, pesquisa e extensão); mensurabilidade limitada (objetivos parcialmente quantificáveis); mistura de autonomia e dependência nas relações com a sociedade; relativa difusão com a autoridade, atuando por meio de zonas de poder e influência; e fragmentação interna (elevada autonomia baseada no profissionalismo, especialização ou tradição).

A ideia da universidade como uma organização complexa é abordada por Fialho (2005), quando esta autora enfatiza alguns dos seus aspectos diferenciais: a natureza das instâncias decisórias, o caráter colegiado dos seus órgãos de deliberação, confirmando a interdependência da sua configuração organizacional com as suas dimensões espaço-temporais e funcionais; e a produção intelectual avaliada quantitativamente.

Ao se abordar o tema da universidade como organização complexa, principalmente quando se refere ao desempenho institucional da universidade pública, um fator que não pode ser desconsiderado, como um dos seus aspectos característicos, diz respeito à relação estabelecida com sua hierarquia estatal. Neste caso, destaca-se o modo como se dá a inserção na estrutura administrativa estatal, que necessita se reportar a um conjunto de diferentes funções sistêmicas, como a administração, a fazenda e o planejamento (FIALHO, 2005).

Assim, a universidade é considerada uma organização complexa não só porque executa múltiplas funções, mas também por sua condição de instituição especializada. Portanto, cada função, seja ensino, pesquisa ou extensão, embora tenha certo nível de interdependência, apresenta características específicas que as difere em relação ao modo de organização umas das outras e da instituição como um todo; tornando-se, do ponto de vista organizacional, a instituição de estrutura mais complexa da sociedade (LEITÃO, 1985).

Para Santos (2013), por essa complexidade, a universidade confronta-se, cada vez mais, com exigências advindas de todos os lados da sociedade, em função do Estado enfrentar graves restrições, principalmente no que se referem às políticas de financiamento de suas atividades. Neste sentido, essa instituição vê-se duplamente desafiada (pela sociedade e pelo Estado), não se estando preparada para reagir aos desafios e transformações, mostrando-se ainda avessa às mudanças e associada a uma rigidez organizacional, confundida como estrutural para garantir sua perenidade institucional.

Sendo assim, a gestão de tensões entre essas contradições, que fazem referência à multiplicidade de funções apresentadas por essa organização complexa, foi denominada por Santos (2011, 2013) como *reprodução controlada de um processo de crise da universidade*. Conforme este autor, a universidade atual enfrenta três tipos de crise: de hegemonia, de legitimidade e institucional; que estão intimamente conectadas e só podem ser enfrentadas conjuntamente, por meio de variadas ações produzidas dentro e fora da universidade.

Ademais, Barbosa (2013, p. 19-20) alerta para uma quarta crise, destacando que “[...] é preciso, no entanto, compreender esse contexto em meio a uma crise maior, a crise do regime de acumulação capitalista”. Para esse autor, o avanço do capital financeiro conduz um descolamento entre a economia financeira e a economia real, expandindo o crédito em proporção maior do que o da produção de mercadorias, o que gera especulação financeira.

Portanto, essa quarta crise enfatizada por Barbosa (2013) refere-se, também, à lógica de privatização do ensino superior e sua mercantilização, principalmente com o avanço de grandes conglomerados internacionais e de fundos de investimento sobre as instituições privadas de ensino superior, refletindo em pressões políticas para a massificação do acesso ao ensino superior, principalmente por meio de transferências de recursos públicos para o setor privado.

Cabe destacar que, na universidade pública, essa crise é ainda mais perversa, especialmente porque a autonomia didático-científica apoia-se na dependência financeira estatal. Neste cenário, a universidade pública vem enfrentando limitações e dificuldades financeiras, vivenciando processos de precarização, cada vez mais fortemente, justamente pela perda de prioridade do bem universitário e das políticas educacionais em geral, em uma crise institucional induzida pelo neoliberalismo econômico (SANTOS, 2011, 2013).

Por outro lado, a universidade pública tem sua relevância social não somente por ser executora da política educacional, mas também por proporcionar o desenvolvimento local e regional em suas áreas de atuação. Assim, essa instituição deve estar mais comprometida com

a apropriação crítica e a aplicação do conhecimento produzido, do que com a simples reprodução desse conhecimento, numa visão mais global.

Segundo Dowbor (2007), os processos formativos devem ser capazes de transmitir os conhecimentos necessários para que os sujeitos transformem a sua realidade sem sair de sua região de origem. Neste sentido, a educação deve estar direcionada à necessidade de formação do sujeito, com a capacidade de participar ativamente de iniciativas transformadoras, ou seja, que este possa assumir o seu destino, a partir de uma dinâmica social local e facilitadora desse processo.

É nessa compreensão transformadora que a universidade deve envolver e orientar o ensino, tanto na graduação quanto na pós-graduação, a pesquisa e a extensão, devendo ser capaz de vivenciar esse contexto contemporâneo de sociedade do conhecimento, não sendo mais considerada como fator de produção, mas como materializadora de possibilidades de transformação local e regional, para direcionar a mudança de realidade dos sujeitos.

2.2 GESTÃO UNIVERSITÁRIA CONTEMPORÂNEA

A Gestão Universitária é campo científico que ainda se encontra em construção. Deste modo, os conceitos e definições desse campo são pouco explorados na literatura disponível e, na maioria das vezes, são direcionados aos aspectos administrativos e acadêmicos, bem como ligados às características complexas da universidade e/ou das instituições de educação superior.

Por sua complexidade, a universidade é uma organização *sui generis*, com seus objetivos e especificidades influenciando demasiadamente na sua gestão. Neste sentido, a literatura nesse campo do conhecimento tem caracterizado a universidade como: burocracia; colegialidade; anarquia organizada; arena política; sistema frouxamente articulado; e sistema cibernético. Por outro lado, alguns autores analisam as características dessa organização, discutindo seus objetivos, a tecnologia, o ambiente e o profissionalismo (SYENA, 1993; MEYER JR., 2014).

Nesse contexto, Ribeiro (1977, p. 4) destaca a necessidade de se propiciar a profissionalização da Gestão Universitária, ao criticar o caráter tardio desse aspecto nesse campo, que “[...] só nos últimos anos tem oferecido um tratamento mais científico ao exercício de suas funções”. Assim, tem-se como tradição o empirismo, presumindo-se que quem leciona ou tem certo nível intelectual é capaz de administrar. Para esse autor, estranhamente, a universidade que é formadora de especialistas, oferecendo-os ao mercado de trabalho, não os utiliza na sua gestão.

Do mesmo modo, Finger (1997, p. 23) aborda esse campo científico e enfatizando a necessidade de profissionalização, ao afirmar que “[...] a gestão universitária é uma área que vem se consolidando como um campo de estudos e atuação profissional, mas ainda lhe falta uma identidade mais claramente definida”. O autor destaca que já existem avanços significativos nesse campo, no entanto há também muito amadorismo, onde os alunos que, em última análise, são os grandes pacientes do processo, merecem um esforço maior, no que se refere à apresentação de um projeto educacional mais relevante.

Para Ribeiro (1977), a partir de uma ótica integrada, os três pilares ou dimensões sustentadoras da Gestão Universitária, que possibilitariam a formulação de princípios teóricos nesse campo científico, são: a liberdade acadêmica; a estratégia administrativa; e o regime acadêmico. No que diz respeito à liberdade acadêmica, este pilar é responsável pela interação existente entre os corpos docente, discente e técnico-administrativo, bem como entre a instituição e a comunidade, representando um princípio norteador da estratégia de atuação institucional, criando-se plenas condições para o seu exercício.

No que se refere à estratégia administrativa, esta dimensão define o processo de decisão da organização universitária, orientada em uma visão sistêmica de funções e atividades, direcionando a gestão a um determinado tipo de ação, a partir de critérios e concepções a sua disposição (RIBEIRO, 1977).

Já acerca do regime acadêmico, este pilar estabelece as condições e os parâmetros a serem seguidos por docentes e discentes, no exercício da liberdade acadêmica. Portanto, no caso especial dos discentes, referem-se aos caminhos, condições e limitações que deverão ser seguidos em decorrência da integralização curricular, referindo-se ao conjunto de normas, diretrizes e procedimentos para a conclusão de um determinado curso (RIBEIRO, 1977).

Além disso, Ribeiro (1977) enquadra o campo da Gestão Universitária dentro do campo da Administração Educacional, classificando-a (quanto ao nível) como Administração do Ensino Superior. Logo, esse campo subdivide-se em: Administração Acadêmica do Ensino Superior para as atividades-fim; e Administração Geral do Ensino Superior para as atividades-meio.

Nota-se que Ribeiro (1977) situa a sua Teoria da Administração Acadêmica Universitária, no contexto da Administração Geral e seguindo os fundamentos da Teoria Administrativa. A partir daí, caracteriza-a com base nas grandes óticas da Teoria Administrativa: a ótica das funções (atividades exercidas pelo administrador); a ótica das relações humanas (modo como os integrantes da organização interagem); a ótica das decisões

(fatos e atitudes antecessoras e sucessoras da tomada de decisão); e a ótica dos sistemas ou sistêmica (relações de interdependência guardadas entre si pelos fenômenos administrativos).

A Teoria da Administração Acadêmica Universitária foi fortemente baseada nas determinações da Reforma Universitária de 1968 (Lei nº 5.540 de 28 de novembro de 1968), definindo modelos de organização acadêmica, em função de uma visão organizacional mais ampla, numa relação político-institucional aluno-academia-comunidade (RIBEIRO, 1977).

Nessa perspectiva, Meyer Jr. (1988) *apud* Schlickmann (2009, p. 10) enfatiza que a prática da Gestão Universitária compreende aspectos e atividades que são totalmente distintos de todas as outras organizações, sejam estas empresas e/ou instituições públicas ou privadas. Esse autor destaca que “na prática, percebe-se que a administração de uma organização universitária é algo bastante distinto da administração de uma indústria têxtil, de uma organização bancária, ou mesmo de uma mera instituição pública prestadora de serviços”. Assim, o domínio e a utilização de técnicas empresariais tornam-se inadequadas e ineficazes à realidade universitária.

Com base nessas argumentações, Schlickmann (2013) se apropria do campo da Administração, apresentando uma definição para o campo científico da Gestão Universitária: “[...] processo de planejar, organizar, liderar e controlar o trabalho dos membros da universidade, e de usar todos os seus recursos disponíveis para atingir os objetivos [...]”, de formação de quadros profissionais de nível superior, de realização de pesquisas e de extensão e do domínio e cultivo do saber humano.

Por outro lado, Ribeiro (2017, p. 376) lembra que a Gestão Universitária é constituída a partir de condicionantes político-institucionais, econômicos e culturais. Estes condicionantes “[...] estão articulados de forma a delinear a estrutura e funcionamento da gestão, como também, de toda a política universitária”, influenciando o processo decisório e, por consequência, a elaboração e a execução das políticas institucionais.

Para Ribeiro (2017), por ser uma organização complexa, a universidade organiza a sua gestão marcada por peculiaridades, orientada por uma lógica muito mais complexa do que a que regula o ambiente empresarial, seja no âmbito público ou privado. Logo, a universidade acaba sendo direcionada a adotar certos conceitos e procedimentos próprios de uma lógica economicista, compreendendo também seu contexto socioeducacional, no direcionamento de sua estrutura e no funcionamento da gestão e da política de ensino, pesquisa e extensão.

Desse modo, o campo científico contemporâneo da Gestão Universitária tem como característica a multidisciplinaridade, em função de sua derivação como subcampo de estudos

da Administração. Em outras palavras, de forma mais abrangente e por derivar do campo científico da Administração, a Gestão Universitária pode ser definida como um subcampo desse, tendo como objeto as organizações de educação superior, universitárias ou não. Assim, incluindo-se nas suas variações: Gestão de IES e Gestão do Ensino Superior ou da Educação Superior (SCHLICKMANN, 2013).

Já Souza (2009), defende que os estudos no campo da Gestão Universitária devam extrapolar a Administração, ponderando novas teorias e práticas, considerando, que esse campo possa estar fundamentado também em outros campos do conhecimento, a exemplo da Gestão do Conhecimento e da Teoria da Complexidade.

Por outro lado, a compreensão do campo científico da Gestão Universitária pode ser entendida como parte integrante do campo da Gestão Educacional. Deste modo, pode-se dialogar com Sander (1995, 2007) quando este aponta que a evolução da Gestão Educacional enfrentou árduos desafios de construção teórica e de perspectivas heurísticos e praxiológicos em todo o mundo, e defende a compreensão de um paradigma multidimensional desse campo, de caráter multirreferencial, como essencial para minimizar esses desafios.

De acordo com Sander (1995, 2007), o enfoque multidimensional da Gestão Educacional destaca dimensões extrínsecas (econômica e política) e intrínsecas (pedagógica e cultural). Essas dimensões compreendem construções teóricas, que correspondem a critérios de avaliação e orientação do desempenho administrativo (eficiência, eficácia, efetividade e relevância), conforme Quadro 1.

Quadro 1 – Paradigma multidimensional da Gestão Educacional: dimensões e critérios de desempenho

Dimensões	Dimensões Substantivas	Dimensões Instrumentais
Dimensões Intrínsecas	Dimensão Cultural <i>Critério de Relevância</i>	Dimensão Pedagógica <i>Critério de Eficácia</i>
Dimensões Extrínsecas	Dimensão Política <i>Critério de Efetividade</i>	Dimensão Econômica <i>Critério de Eficiência</i>

Fonte: Sander (2007, p. 93).

A dimensão **econômica** refere-se à administração eficiente, que é voltada para eficiência econômica e atrelada a uma lógica racional capitalista. Essa lógica visa, exclusivamente, à produtividade que capacita da melhor forma os profissionais envolvidos no processo e maximiza a captação e utilização dos recursos. Neste sentido, essa perspectiva de eficiência e racionalidade econômica devem direcionar diversas atividades na área educacional (SANDER, 1995).

Para Sander (2007), a eficiência representa o critério econômico, referindo-se à capacidade administrativa para produzir maiores resultados com o mínimo de recursos (energia e tempo). Deste modo, esse critério apresenta-se como definidor do desempenho econômico de uma instituição educacional, envolvendo recursos financeiros e materiais, estruturas, normas burocráticas e mecanismos de coordenação e comunicação.

A dimensão **política** refere-se à administração efetiva, compreendendo a capacidade administrativa como critério político. Neste sentido, essa dimensão está voltada ao relacionamento de natureza política das instituições educacionais, principalmente com o ambiente externo e as partes interessadas, sendo definida pela efetividade administrativa no atendimento de soluções concretas às exigências da sociedade (SANDER, 1995).

Na dimensão política, a efetividade é o critério de desempenho administrativo, mensurado pela capacidade de geração de respostas às demandas politicamente levantadas pela comunidade. Desta maneira, a gestão educacional priorizaria o atendimento às necessidades e aspirações da sua comunidade interna e externa pela efetiva participação na tomada de decisões (SANDER, 1995).

Desse modo, Sander (2002) considera que há uma associação entre o critério da efetividade e a responsabilidade social (*accountability*), significando que a gestão da instituição educacional deverá ser responsabilizada e prestar contas de suas ações, em função das demandas priorizadas pela comunidade.

Além disso, Sander (2002) destaca a necessidade de se criar estratégias para efetivação da participação da comunidade externa, concretizando a presença de membros da sociedade nos processos decisórios e comprometendo-se em atender as demandas reivindicadas. Para tanto, a gestão deverá estar atenta ao afastamento dessa comunidade em razão da influência do caráter burocrático institucional e da ausência de espaços de participação. Logo, esse esforço coletivo terá como consequência a consolidação de uma instituição educacional participativa e comprometida com a comunidade.

Já Barroso (2005), que compreende a organização educacional como um objeto político, aborda que o desenvolvimento de políticas de descentralização, de autonomia institucional e de reforço da estrutura de gestão, visa à promoção da eficiência e eficácia organizacional e da qualidade do ensino.

A dimensão **pedagógica** refere-se à eficácia institucional como critério definidor, isto é, essa perspectiva representa o alcance dos resultados na implementação de atividades e ações,

que visam atingir os objetivos institucionais. Neste sentido, a eficácia institucional vincula-se, intrinsecamente, ao alcance dos resultados pedagógicos (SANDER, 1995).

Segundo Sander (1995, p. 61), a hegemonia da dimensão pedagógica sobre a econômica atribui à Gestão Educacional a responsabilidade de buscar estratégias para o alinhamento institucional, com o objetivo de “[...] coordenar a criação e utilização de conteúdos, espaços, métodos e técnicas capazes de preservar os fins e objetivos da educação em seus esforços para cumprir seu papel econômico, político e cultural”.

O aspecto intrínseco da eficácia pedagógica sobrepõe à eficiência econômica, considerando-se que o pressuposto da consecução dos objetivos educacionais também sobrepõe os aspectos utilitários e extrínsecos de caráter econômico. Portanto, a hegemonia pedagógica atribui a responsabilidade pela busca de estratégias para a efetivação dos objetivos institucionais, visando superar a lógica econômica, valendo-se da dimensão política para minimizar as dificuldades enfrentadas pela gestão (SANDER, 2007).

A dimensão **cultural** refere-se à relevância cultural, representada como critério definidor do desempenho administrativo, em termos de importância, significação, pertinência e valor. Essa relevância envolve valores e características filosóficas, antropológicas, biopsíquicas e sociais dos participantes da organização de ensino e de sua comunidade (SANDER, 1995).

Nesse contexto, segundo Sander (2007, p. 113), a qualificação cultural do gestor educacional “[...] revela-se na sua capacidade e sensibilidade para conceber soluções educacionais e administrativas, e na liderança para implantá-las, sob a ótica de sua relevância para a promoção de uma forma qualitativa de vida humana coletiva na escola e na sociedade”. Portanto, a relevância cultural compreende um fator fundamental na Gestão Educacional, pois se refere às melhores condições de promoção da qualidade de vida, não somente para os docentes, discentes e colaboradores, como também da sociedade como um todo.

Além disso, Sander (1995, 2007) revela uma perspectiva organizacional no funcionamento das instituições educacionais, na busca pela efetividade nos processos. Neste aspecto, refere-se ao atendimento das necessidades estruturais e burocráticas das instituições educacionais, definida em função dos seus objetivos educacionais específicos.

Para Lima (2003), as organizações educacionais interagem socialmente com os sujeitos, destacando a natureza complexa das subunidades políticas e administrativas dentro de um sistema de ensino. Seus atores dispõem de margens de autonomia relativa, mesmo não estando juridicamente reconhecidas e formalmente regulamentadas. Portanto, a perspectiva

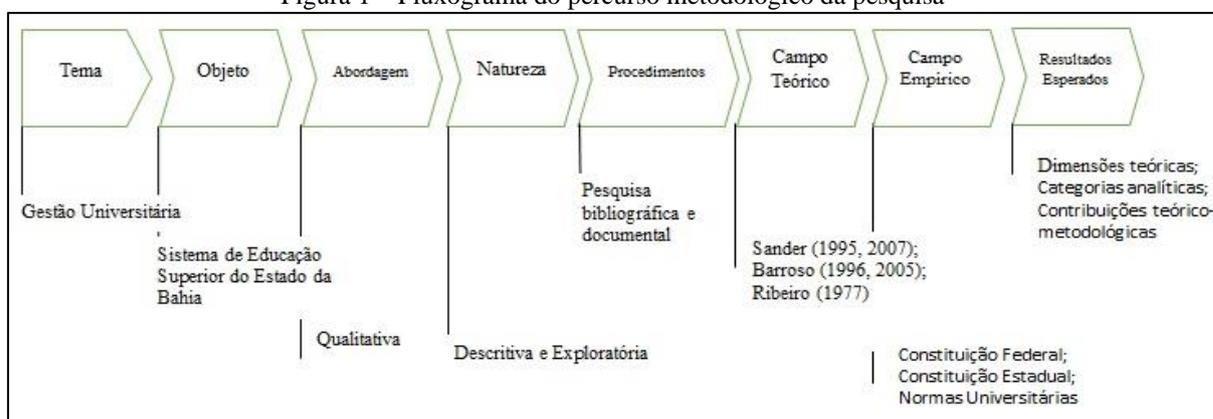
cultural/organizacional situa-se também no contexto interativo e multirreferencial de dimensões da Gestão Educacional, sendo compreendida como a base de todas as outras.

Logo, uma instituição educacional compreende: uma dimensão organizacional (espaços, turmas, horários, currículos, didáticas, etc.), como perspectiva estruturante; uma dimensão política, como modo de viabilizar o seu funcionamento dessa organização e de assegurar a subordinação/coordenação dos sujeitos envolvidos (docentes, discentes e comunidade); e uma dimensão pedagógica, refletindo seus objetivos institucionais (BARROSO, 1996, 2005).

3. METODOLOGIA

Este estudo de natureza exploratória e descritiva remete à constituição do campo científico da Gestão universitária, utilizando-se de levantamento bibliográfico e análise documental, como procedimentos, com o intuito de apresentar contribuições teórico-metodológicas para uma sistematização possível desse campo do conhecimento, que possa explicar a atuação institucional do Sistema de Educação Superior do Estado da Bahia. A Figura 1 evidencia o fluxograma do percurso metodológico da pesquisa.

Figura 1 – Fluxograma do percurso metodológico da pesquisa



Fonte: Elaborado pelos autores.

A investigação de natureza exploratória visa desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, no que se refere à formulação de problemas mais precisos ou pressupostos pesquisáveis para estudos futuros. Deste modo, esse tipo de pesquisa destaca-se por apresentar menor rigidez no planejamento e, habitualmente, podem envolver levantamento bibliográfico e documental (GIL, 2008).

Assim, conforme Gil (2008), entende-se também este estudo como descritivo, pois visa à descrição das características de determinado objeto de estudo, como é o caso da Gestão

Revista Práticas em Gestão Pública Universitária, ano 5, v. 5, n. 1, jan.-jun. 2021.

Universitária no contexto do Sistema de Educação Superior do Estado da Bahia. Assim, estabelecem-se relações e contribuições teórico-metodológicas para esse campo científico.

Para tanto, fez-se necessário um levantamento bibliográfico que, de acordo com Lakatos e Markoni (2010), se refere ao apanhado geral sobre os principais trabalhos já realizados, revestidos de importância e capazes de fornecer informações atuais e relevantes sobre o tema da Gestão Universitária, bem como sobre a formação do Sistema de Educação Superior do Estado da Bahia.

Já na pesquisa documental, a fonte de informação resume-se em agregar informações de documentos, descrevendo ou transcrevendo o seu conteúdo e efetuando uma inicial ordenação para seleção das mais pertinentes (LAVILLE; DIONNE, 1999). Neste sentido, informações acadêmicas sobre as UEBA foram coletadas a partir de microdados do Censo da Educação Superior do ano de 2017 (INEP, 2018).

Para compreender a Gestão Universitária no contexto do Sistema de Educação Superior do Estado da Bahia, no seu arranjo político-institucional, e identificar categorias e dimensões de análise que possam subsidiar futuras pesquisas nesse campo científico, visando contribuir no desenvolvimento de estratégias para o aperfeiçoamento da política estadual de ensino superior, utilizou-se um arcabouço teórico do campo da Gestão Educacional, apoiado em Sander (1995, 2007), Barroso (1996, 2005) e Ribeiro (1977), como sistemática possível, identificada e adaptada, para explicar a atuação institucional no contexto desse Sistema.

Desse modo, o Quadro 2 apresenta a associação das dimensões do enfoque multidimensional da Gestão Educacional com dimensões possíveis da Gestão Universitária, em função das abordagens de Sander (1995, 2007), Barroso (1996, 2005) e Ribeiro (1977), no contexto pesquisado neste estudo. Cabe destacar que essa associação não exaure outras abordagens e nem tem a pretensão de atingir a completude de outras possíveis análises. Logo, essa associação compreende um esforço subjetivo, crítico, teórico e lógico/racional destes pesquisadores.

Quadro 2 – Associação entre as dimensões da Gestão Educacional e dimensões possíveis da Gestão Universitária

Dimensões da Gestão Universitária no contexto pesquisado	Dimensões da Gestão Educacional		
	Sander (1995, 2007)	Barroso (1996, 2005)	Ribeiro (1977)
Financiamento (Econômica)	Econômica	Política	Político-Institucional
Oferta de Atividades Universitárias (Política)	Política		
Autonomia Universitária (Cultural/Organizacional)	Cultural	Organizacional	Organizacional
Produção do Conhecimento (Acadêmica)	Pedagógica	Pedagógica	Acadêmica

Fonte: Adaptado de Conceição (2019, p. 9).

Cabe ainda destacar que, os estudos iniciais em que se inserem o presente trabalho, surgiram a partir de recortes teóricos já consolidados na literatura: a Teoria da Administração Acadêmica Universitária; o paradigma multidimensional da Gestão Educacional; os arranjos organizacionais normativos, políticos e em construção; o princípio norteador democrático; e o propósito acadêmico-pedagógico (RIBEIRO, 1977; SANDER, 1995, 2007; BARROSO, 1996, 2005; FIALHO, 1998, 2005, 2012; LIMA, 2003; MEYER JR., 2014).

4. RESULTADOS

Os arcabouços teóricos e a compreensão do papel e relevância da universidade no século XXI admitiriam, possivelmente, a recepção *a priori* das categorias de análise – financiamento, oferta, autonomia universitária e produção do conhecimento –, como dimensões analíticas capazes de decodificar e apreender o fenômeno da Gestão Universitária no contexto do Sistema de Educação Superior do Estado da Bahia, além das especificidades que lhe pautam a ação e a articulação com esses mesmos pressupostos tomados por referência.

Nesse sentido, no campo da Gestão Universitária, a **dimensão econômica** pode ser representada pelo aspecto do **financiamento** dessas universidades. No caso das UEBA, este é um fator chave para a manutenção e expansão das atividades acadêmicas e administrativas, bem como para sua sustentabilidade, numa luta específica pela própria sobrevivência econômica dessas instituições. Nos últimos anos, essas universidades têm enfrentado dificuldades e limitações financeiras graves, sinalizando um processo de precarização.

O governo baiano tem definido um percentual de aplicação da RIL (em torno de 5%), que diante de um contexto de restrição orçamentária geral, tem sido muito questionado pelas

administrações das UEBA como insuficiente para atender as demandas administrativas e acadêmicas das quatro universidades (MOTA JÚNIOR, 2015).

Segundo Barbosa (2013), o Estado da Bahia utiliza o modelo incremental como predominante no processo de financiamento para as UEBA. Esse modelo é combinado com negociações entre as administrações das universidades e as autoridades do governo estadual, apesar da subvinculação de parcela da RIL. Além disso, essa experiência é particularmente ilustrativa, por apresentar percentuais fixos no tempo, não importando qual seja a razão a se considerar (proporção do Produto Interno Bruto – PIB, orçamento ou da RIL). Logo, indica que o financiamento regula-se pelo desempenho econômico do Estado, o que acarreta um forte entrave ao crescimento e expansão das UEBA, tornando-as vulneráveis a turbulências econômicas e crises fiscais.

De outro modo, é importante frisar que não existe uma vinculação normativa para o estabelecimento da subvinculação da RIL para o financiamento das UEBA. O que, concretamente, torna esse processo sempre dependente da decisão do gestor à frente da Secretaria de Educação do Estado da Bahia (SEC-BA). Sendo assim, a educação básica e a educação superior disputam a destinação dos mesmos recursos públicos do Estado vinculados à educação (Tabela 1), para cumprimento da determinação constitucional, conforme artigo 212 da CF1988 (MOTA JÚNIOR, 2015).

Tabela 1 – Orçamento das UEBA com Recursos do Tesouro – Participação na SEC – 2014 a 2017 (Em Reais)

ANO	SEC-BA	UEBA	%	DEMAIS UNIDADES SEC-BA	%
2014	4.737.820.374	1.021.491.000	21,56	3.716.329.374	78,44
2015	4.824.312.469	1.126.000.000	23,34	3.698.312.469	76,66
2016	5.008.896.853	1.220.647.000	24,37	3.788.249.853	75,63
2017	5.418.849.050	1.285.290.000	23,72	4.133.559.050	76,28

Fonte: Miranda (2017, p. 123).

Além disso, os critérios adotados pelo governo baiano para alocação de recursos públicos aos orçamentos anuais das UEBA, segundo Miranda (2013, p. 204), “[...] carecem de transparência, divulgação e acessibilidade [...]”. Estas seriam condições fundamentais para a modernização de ferramentas de planejamento e de gestão universitária, além da melhoria da própria alocação dessas verbas públicas e da avaliação desses investimentos.

Assim, o processo de financiamento das UEBA tem se caracterizado por uma ausência efetiva na definição de política pública, em função da inexistência de regulamentações normativas, que garantam o fortalecimento e a sustentabilidade financeira dessas instituições. Cabe ainda destacar que em torno de 75% dos recursos alocados às UEBA são destinados às

despesas de pessoal e o restante desse montante é alocado à manutenção e aos investimentos, o que torna de fundamental importância que a distribuição de recursos obedeça a critérios que levem em consideração as características de cada universidade (MIRANDA, 2017; MOTA JÚNIOR, 2017).

Segundo Mota Júnior e Conceição (2016), nos últimos anos, as UEBA têm enfrentado limitações e dificuldades financeiras, no que dizem respeito: ao nível de grande concentração orçamentária das despesas de pessoal e encargos em detrimento do custeio e investimento; atrasos de repasses financeiros e de pagamento de despesas liquidadas; e contingenciamento de cotas de concessão para empenho.

A **dimensão política** pode ser representada pela **oferta de atividades universitárias** (ensino, pesquisa e extensão). Essa perspectiva dialoga com a dimensão política, levando-se em consideração, especialmente, que a necessidade de ampliação e a manutenção da oferta de educação superior no Estado da Bahia envolvem um caráter político, envolvendo a tomada de decisões institucionais, num ambiente interno, e de decisões governamentais (política educacional), num ambiente externo.

De acordo com dados do Censo da Educação Superior do ano de 2017 (INEP, 2018), na rede pública baiana, de um total de 104.549 matrículas em cursos presenciais de graduação, 59.652 (57%) estão presentes na rede federal e 44.897 (43%) na rede estadual. Desse total, a rede federal detém 35.754 (60%) matrículas na capital e 23.898 (40%) no interior da Bahia. Já na rede estadual, apenas, 5.309 (12%) matrículas concentram-se na capital e 39.588 (88%) estão presentes no interior.

Tabela 2 – Matrículas em cursos presenciais de graduação, na capital e no interior, segundo a categoria administrativa – Bahia 2017

Categoria Administrativa		Matrículas em Curso Presenciais de Graduação		
		Total	Na Capital	No Interior
Total Rede Federal		59.652	35.754	23.898
IES Pública Estadual	UEFS	9.005	0	9.005
	UESB	8.083	0	8.083
	UNEB	22.112	5.309	16.803
	UESC	5.697	0	5.697
Total Rede Estadual		44.897	5.309	39.588
Total Rede Pública		104.549	41.063	63.486

Fonte: Adaptado de INEP (2018).

Conforme dados da Tabela 2, destaca-se a atuação das UEBA no interior do território baiano, principalmente, a atuação da UNEB com 16.803 (26%) matrículas. Além desses dados,

a Tabela 3 apresenta o quantitativo de cursos e matriculados em cursos presenciais de graduação e nos programas de pós-graduação *stricto sensu* institucionais das UEBA, no ano de 2017.

Tabela 3: Quantitativo de cursos e matrículas na Graduação e Pós-Graduação *stricto sensu* das UEBA, 2017

IES	Cursos presenciais de Graduação (Oferta Regular)	Programas de Pós-Graduação <i>stricto sensu</i> Institucionais	Matrículas	
			Graduação	Pós-Graduação
UEFS	31	17	9.005	767
UESB	51	16	8.083	883
UNEB	140	13	22.112	772
UESC	38	18	5.697	786
Rede Estadual	260	64	44.897	3.208

Fonte: INEP (2018) e CAPES (2018b).

Apesar das UEBA serem protagonistas na interiorização da educação superior pública no Estado, cabe destacar que, no contexto baiano, há ainda a necessidade de aumento da escolaridade média da população. Em outras palavras, a taxa de atendimento da população com faixa etária entre 18 e 24 anos ainda é insuficiente, pois atende, apenas, 14,6% (taxa líquida de matrículas) dessa faixa etária, conforme dados do Observatório do PNE (OPNE, 2019).

Logo, a necessidade de expansão da oferta das atividades acadêmicas para suprir essa demanda por educação superior pública não atendida representa um grande desafio. Para além da dimensão econômica, a Gestão Universitária das UEBA necessita caminhar por uma dimensão política importante junto às autoridades governamentais baianas.

Desse modo, torna-se fundamental o papel dos Reitores, principalmente por meio do Fórum de Reitores das UEBA, como negociadores com o governo estadual, na tentativa de conseguir maiores recursos orçamentários e humanos para suprir as necessidades instituições e de expansão da oferta.

Cabe lembrar que o Fórum de Reitores é uma instância política, criada em 4 de junho de 1991, formada pela reunião dos quatro dirigentes das UEBA, que, sob a presidência de um deles, revezando-se anualmente, tratar de assuntos estratégicos para o fortalecimento dessas instituições (SITIENTIBUS, 1992; MOTA JÚNIOR, 2017).

Por outro lado, cabe ainda frisar que o Sistema de Educação Superior do Estado da Bahia encontra-se apenas anunciado pela legislação baiana, sem, contudo, ter sido regulamentado ou ter tido diretrizes, parâmetros e ações definidas para o seu efetivo estabelecimento. Logo, essa ausência de regulamentação revela a mesma incompletude normativa, defendida por Saviani (2012) em relação ao contexto do Sistema Nacional de Educação, representando um impacto

político-institucional relevante para a gestão dessas instituições e trazendo grandes impasses em diversas ações voltadas ao efetivo estabelecimento desse Sistema.

Já a **dimensão acadêmica**, assim compreendida dada a especificidade da atividade universitária, pode ser representada pela **produção do conhecimento**. Nesta perspectiva, Ribeiro (1977, p. 44) destaca “a Universidade, enquanto instituição social, tem um propósito fundamental: a transmissão e a criação do conhecimento como um todo. O conhecimento total, em seus aspectos quantitativos e qualitativos é o objeto da Universidade”.

Para Teixeira (2010), umas das principais funções da universidade é o desenvolvimento do saber humano. Em outras palavras, a universidade não só cultiva o conhecimento humano, como também o transmite, pesquisa, descobre e aumenta, ou seja, é o centro de produção do conhecimento.

Assim, a produção do conhecimento representa um forte indicador da eficácia, vinculada à consecução dos objetivos institucionais, como um dos critérios definidores da dimensão acadêmica na universidade, principalmente a pública, em que a lógica dessa eficácia deve sobrepor à eficiência econômica.

Nesse sentido, a viabilização de condições propícias à produção do conhecimento deve ser uma tarefa fundamental da Gestão Universitária. Neste ponto, a produção do conhecimento pode ser dimensionada, por exemplo, por meio do quantitativo de teses e dissertações defendidas, isto é, saberes construídos pelos diversos programas de pós-graduação *stricto sensu* das universidades.

A Tabela 4 apresenta dados do Sistema de Informações Georreferenciadas (GEOCAPES), sob a responsabilidade da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), acerca do quantitativo de teses e dissertações defendidas pelos programas de pós-graduação *stricto sensu* das UEBA. Com base nesses dados, somente no ano de 2017, as UEBA produziram 163 teses e 916 dissertações nas diversas áreas do saber humano.

Tabela 4 – Quantitativo de Teses e Dissertações Defendidas nas UEBA, em 2017

IES	Teses Defendidas		Dissertações Defendidas	
	Doutorado Acadêmico	Mestrado Acadêmico	Mestrado Profissional	
UEFS	37	161		38
UESB	50	259		4
UNEB	22	146		93
UESC	54	174		41
Rede Estadual	163	740		176

Fonte: CAPES (2018a)

No que se refere à **dimensão cultural/organizacional** da Gestão Universitária, esta pode ser representada pela **autonomia universitária**. Cabe destacar que, tanto a Constituição Federal (BRASIL, [2017], art. 207) quanto a Constituição Estadual (BAHIA, 2017, art. 262), garantem as UEBA o usufruto de autonomia universitária, nos aspectos didático-científico, administrativo e de gestão financeira e patrimonial, obedecendo-se ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

Para Schwartzman (1988), por autonomia didático-científica, as universidades devem ter liberdade plena para definir currículos, abrir e fechar cursos, determinar suas linhas prioritárias e mecanismos de financiamento da pesquisa, entre outras ações. A autonomia administrativa supõe que essas instituições podem se organizar internamente, da melhor maneira como lhes convier, aprovando seus próprios estatutos. No caso da autonomia de gestão financeira e patrimonial, refere-se à dotação orçamentária global, supondo plena liberdade para remanejamento de recursos entre as dotações específicas, bem como para poder constituir patrimônio próprio, tendo a liberdade para obtenção e utilização de recursos de receitas de variados tipos.

Desse modo, a dimensão cultural/organizacional representa aspectos culturais e organizacionais de extrema relevância na busca pela efetividade institucional. No entanto, nos últimos anos, além das limitações e dificuldades financeiras supramencionadas pela gestão das UEBA, o governo baiano tem interferido na autonomia administrativa e de gestão financeira dessas Universidades. Conforme Mota Júnior e Conceição (2016), essas interferências acontecem por meio da publicação de Decretos Estaduais e de instrumentos normativos e operacionais, a exemplo dos Decretos nº 15.624/2014, sobre suspensão de diversas despesas públicas, e nº 16.417/2015, sobre controle de gastos de custeio e de pessoal.

Portanto, essas interferências na autonomia universitária das UEBA acabam por restringir a atuação institucional, afetando diretamente à Gestão Universitária, pois impedem o cumprimento de objetivos institucionais.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Gestão Universitária é um campo científico ainda em desenvolvimento, que compreende um processo dinâmico e sistemático de planejamento, execução, controle e avaliação dos recursos humanos, materiais, tecnológicos e informacionais, em uma estrutura organizacional de determinada instituição de educação superior, que é afetada por aspectos

econômicos, políticos, pedagógicos e culturais, visando ao desenvolvimento do ensino, da pesquisa e da extensão.

No contexto do Sistema de Educação Superior do Estado da Bahia, que contempla quatro universidades, a Gestão Universitária enfrenta um cenário de grandes desafios, ligados às dificuldades e limitações financeiras, bem como interferências na autonomia administrativa e de gestão financeira, enfrentadas por essas instituições (MOTA JÚNIOR, 2015). Deste modo, este estudo se propôs a apresentar contribuições teórico-metodológicas para uma sistematização possível desse campo científico, no âmbito de atuação institucional das UEBA.

Nesse sentido, o estudo aponta para quatro dimensões da Gestão Universitária, adaptadas da Gestão Educacional com base nas ideias de Sander (1995, 2007), Barroso (1996, 2005) e Ribeiro (1977), a saber: dimensão econômica, contemplando a dinâmica do financiamento dessas instituições; a dimensão política, referindo-se à oferta das atividades universitárias; a dimensão acadêmica, que diz respeito à produção do conhecimento; e a dimensão cultural/organizacional, que se relaciona aos aspectos da autonomia universitária.

A sistematização possível do campo da Gestão Universitária presente no Sistema Estadual de Educação Superior do Estado da Bahia, a partir da inserção das UEBA, e sua contribuição para o aperfeiçoamento dessa política pública, reside na compreensão do seguinte arranjo de natureza teórico-metodológico: i. a dimensão econômica, na perspectiva da categoria analítica financiamento, como o elemento de garantia material, financeira e condições de infraestrutura, quadro profissional docente, técnico-administrativo e de tecnologia, em nível adequado a extensão da oferta da política pública; ii. a dimensão política, na perspectiva da categoria oferta das atividades universitárias (ensino, pesquisa e extensão), a partir da implementação do Plano Estadual de Educação e do desenvolvimento da pesquisa e tecnologia do estado, voltados ao atendimento da demanda por capacitação e formação de recursos humanos de nível superior e da construção de um estado solidário e de desenvolvimento socioeconômico; iii. a dimensão acadêmica, na perspectiva da categoria analítica produção do conhecimento, relacionada a organização político-acadêmica, oferta da atividade universitária, produção e disseminação de conhecimento profissional e científico; e iv. a dimensão cultural/organizacional, na perspectiva da própria autonomia universitária, anunciada pelas Constituições Federal e Estadual, mas que deve ser realmente garantida e efetivada sem interferências.

Nessa compreensão, contudo, não se pode perder de vista uma categoria estrutural importante: a **gestão colegiada**. Essa categoria relaciona-se à efetivação da gestão democrática

da educação, na inserção dos segmentos universitários (docentes, técnico-administrativos e discentes) e sociais (trabalhadores, cidadãos e representações sociais) para elaboração do plano de desenvolvimento institucional e na organização dos recursos e tecnologias para o alcance de da missão institucional da atividade universitária pública, como elemento de inserção social e política de seus cidadãos.

Acredita-se que os desafios pautados na Contemporaneidade, acerca da missão e papel da universidade, serão superados a partir de uma compreensão analítica e metodológica capaz de decodificar suas especificidades e trabalhar em prol de seu aperfeiçoamento e continuidade.

Esse esforço de síntese teórico-metodológica buscou oferecer elementos analíticos para a compreensão do fenômeno da Gestão Universitária processada no âmbito das UEBA, e, conseqüentemente, contribuir para os estudos voltados ao aperfeiçoamento da política pública estadual de educação superior, face sua relevância histórica e sua efetivação como patrimônio do povo baiano, elemento altamente vinculado ao processo de construção de uma sociedade próspera e solidária.

Assim, essa sistematização teórica compreende um esforço de interpretação subjetiva, que não se esgota com este trabalho e não impede a realização de futuros estudos sobre este tema, que possam alterar sua formatação atual, acrescentando ou modificando os aspectos dimensionais aqui em análise, além dos encaminhamentos que a produção da pesquisa e do conhecimento ainda sinalizarão.

REFERÊNCIAS

- BAHIA. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado da Bahia**. Atualizada até a Emenda nº 24, de 5 de abril de 2017. Salvador: Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, 2017.
- BARBOSA, C. **Financiamento público das universidades estaduais baianas: restrições orçamentárias, expansão universitária e desenvolvimento local**. 2013. Tese (Doutorado em Educação e Contemporaneidade) – Departamento de Educação, Universidade do Estado da Bahia, Salvador, 2013. 164f.
- BARROSO, J. Gênese e evolução da organização pedagógica e da administração dos liceus: uma investigação no cruzamento de várias disciplinas. **Análise Psicológica**, v. 4, n. XIV, p. 487-506, 1996. Disponível em:
http://repositorio.ispa.pt/bitstream/10400.12/3202/1/AP_1996_4_487.pdf. Acesso em: 13 jun. 2019.
- BARROSO, J. A administração educacional e a abordagem sociológica das organizações educativas. *In*: BARROSO, J. **Políticas educativas e organização escolar**. Lisboa: Universidade Aberta, 2005. p. 11-40.
- BOAVENTURA, E. M. **A construção da universidade baiana: origens, missões e afrodescendência**. Salvador: Edufba, 2009.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 jul. 2019.
- COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR. GEOCAPES – Sistema de Informações Georreferenciadas. **Distribuição de Discentes de Pós-graduação no Brasil por Estado: Bahia – Ano 2017**. Brasília, DF: CAPES, 2018a. Disponível em: <https://geocapes.capes.gov.br/geocapes/>. Acesso em: 22 mar. 2019.
- COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR. GEOCAPES – Sistema de Informações Georreferenciadas. **Distribuição de Programas de Pós-Graduação no Brasil por Estado: Bahia – Ano 2017**. Brasília, DF: CAPES, 2018b. Disponível em: <https://geocapes.capes.gov.br/geocapes/>. Acesso em: 22 mar. 2019.
- CHAUI, M. **Escritos sobre a universidade**. São Paulo: Editora Unesp, 2001.
- CONCEIÇÃO, S. H. **Plantar, cuidar e fortalecer: interdisciplinaridade, método e relevância social na trajetória profissional da docência universitária**. Salvador, 2019. No prelo.
- CUNHA, L. Ensino superior e universidade no Brasil. *In*: LOPES, E.; FARIA FILHO, L.; VEIGA, G. (org.). **500 anos de educação no Brasil**. 4. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2010, p. 151-204.
- DOWBOR, L. Educação e desenvolvimento local. **IBAM**, ano 52, n. 261, p. 15-30, jan./mar., 2007. Disponível em:

http://lam.ibam.org.br/predownload.asp?area=4&arq=04_educac261.pdf. Acesso em: 8 jul. 2019.

FIALHO, N. H. A missão da universidade. **Educação e Contemporaneidade**, Salvador, n. 10, p. 25-40, jul./dez. 1998.

FIALHO, N. H. **Universidade multicampi**. Brasília: Plano Editora, 2005.

FIALHO, N. H. Universidades estaduais no Brasil: pauta para a construção de um sistema nacional articulado de educação. **Educação e Contemporaneidade**, Salvador, v. 21, n. 38, p. 81-93, jul./dez. 2012.

FINGER, A. (org.). **Gestão de universidades: novas abordagens**. Curitiba: Champagnat, 1997.

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

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Microdados. **Censo da educação superior 2017**. Brasília, DF: INEP, 2018. Disponível em:

http://download.inep.gov.br/microdados/microdados_educacao_superior_2017.zip. Acesso em: 17 jul. 2019.

LAKATOS, E.; MARCONI, M. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LANZILLOTTI, V. Reengenharia na universidade: uma interface possível? *In*: FINGER, A. (org.). **Gestão de universidades: novas abordagens**. Curitiba: Champagnat, 1997. p. 25-58.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 1999.

LEITÃO, S. A questão organizacional na universidade: as contribuições de Etzioni e Rice. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 4, p. 3-26, out./dez. 1985.

Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/download/10050/9051>. Acesso em: 13 jul. 2019.

LIMA, L. **A escola como organização educativa**. São Paulo: Cortez, 2003.

MEYER JR., V. A prática da administração universitária: contribuições para a teoria.

Universidade em Debate, v. 2, n. 1, p. 12-26, jan./dez. 2014. Disponível em:

http://www2.pucpr.br/reol/index.php/universidade?dd1=14749&dd2=7188&dd3=pt_BR&dd99=pdf. Acesso em: 20 jul. 2019.

MIRANDA, M. R. F. A. **Investimentos públicos diretos em educação superior na Bahia: um estudo de caso sobre o sistema estadual de educação superior da Bahia**. 2013. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Tecnologias aplicadas à Educação) – Departamento de Educação, Universidade do Estado da Bahia, Salvador, 2013. 229f.

MIRANDA, M. R. F. A. **Custo aluno graduação em instituições de ensino superior públicas e impactos na alocação dos recursos públicos destinados às universidades estaduais baianas: o caso da Universidade do Estado da Bahia (UNEB)**. 2017. Tese (Doutorado em Educação e Contemporaneidade) – Departamento de Educação, Universidade do Estado da Bahia, Salvador, 2017. Disponível em: http://www.cdi.uneb.br/site/wp-content/uploads/2018/06/Marta_Rosa_Farias_de_Almeida_Miranda_Silva_Tese.pdf. Acesso em: 2 mar. 2020.

MOTA JÚNIOR, A. M. Desafios do financiamento público das universidades estaduais baianas. Colóquio Internacional de Gestão Universitária, 15., 2015, Mar del Plata. **Anais eletrônicos** [...]. Florianópolis: INPEAU/UFSC, 2015. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/135898/101_00049.pdf. Acesso em: 2 mar. 2020.

MOTA JÚNIOR, A. M. **Política de financiamento para as universidades estaduais baianas: dimensões relevantes à compreensão das demandas por recursos públicos na Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS)**. 2017. Relatório Técnico (Mestrado Profissional em Gestão e Tecnologias Aplicadas à Educação) – Departamento de Educação, Universidade do Estado da Bahia, Salvador, 2017. 163f. Disponível em: <http://www.saberaberto.uneb.br/handle/20.500.11896/655>. Acesso em: 2 mar. 2020.

MOTA JÚNIOR, A. M.; CONCEIÇÃO, S. H. Política de financiamento das universidades estaduais baianas: desafios e reflexões. *In*: FIALHO, N. (org.). **Universidades estaduais e financiamento da educação superior da Bahia**. Salvador: Eduneb, 2016, p. 139-204.

OBSERVATÓRIO DO PNE. Indicadores. 12 – Educação Superior. **Metas**. [S.l.]: OPNE, 2019. Disponível em: <https://www.observatoriodopne.org.br/indicadores/metas/12-ensino-superior/indicadores>. Acesso em: 5 mar. 2020.

OLIVEN, A. C. Histórico da educação superior no Brasil. *In*: SOARES, M. (org.). **A educação superior no Brasil**. Brasília, DF: Capes, 2002, p. 31-42.

RIBEIRO, N. F. **Administração acadêmica universitária: a teoria, o método**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1977.

RIBEIRO, R. M. C. A natureza da gestão universitária: influência de aspecto político-institucionais econômicos e culturais. **Revista Internacional de Educação Superior**, Campinas, v. 3, n. 2, p. 357-278, maio-ago. 2017. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/riesup/article/view/8650609>. Acesso em: 5 abr. 2019.

SANDER, B. **Gestão da educação na América Latina**. Campinas: Autores Associados, 1995.

SANDER, B. O estudo da administração da educação na virada no século. *In*: MACHADO, L.; FERREIRA, N. (org.). **Política e gestão da educação: dois olhares**. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2002. p. 55-68.

SANDER, B. **A administração da educação no Brasil: genealogia do conhecimento.** Brasília: Liber Livro, 2007.

SANTOS, B. **A universidade no século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade.** 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SANTOS, B. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade.** 14. ed. São Paulo: Cortez, 2013.

SAVIANI, D. **Educação brasileira: estrutura e sistema.** 11 ed. rev. Campinas: Autores Associados, 2012.

SCHLICKMANN, R. Administração universitária: em busca de uma epistemologia. *In:* Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária da América do Sul, 9., 2009, Florianópolis. **Anais eletrônicos [...].** Florianópolis: INPEAU/UFSC, 2009. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/39578>. Acesso em: 5 abr. 2019.

SCHLICKMANN, R. **Administração universitária: desvendado o campo científico no Brasil.** 2013. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/103549/317404.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2019.

SITIENTIBUS. **Cronologia memorial da educação superior em Feira de Santana: 1983 a 1992.** Feira de Santana, n. 10, p. 205-213, jul./dez. 1992. Disponível em: <http://www2.uefs.br:8081/sitientibus/pdf/10/memoria.pdf>. Acesso em: 6 maio 2019.

SOUZA, I. **Gestão das universidades federais brasileiras: uma abordagem fundamentada na gestão do conhecimento.** 2009. Tese (Doutorado em Engenharia e Gestão do Conhecimento) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009. Disponível em: <http://btd.egc.ufsc.br/wp-content/uploads/2010/06/Irineu-Souza.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2019.

SYENA, O. **Tipos de racionalidade na lógica de ação de dirigentes de organizações universitárias brasileiras.** 1993. Dissertação (Mestrado em Administração) – Centro Sócio-Econômico. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1993. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/75862>. Acesso em: 10 jul. 2019.

SCHWARTZMAN, S. A autonomia universitária e a constituição de 1988. **Folha de São Paulo**, 12 dez. 1988. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/cont88.htm>. Acesso em: 30 mar. 2020.

TEIXEIRA, A. **Ensino superior no Brasil: análises e interpretações de sua evolução até 1969.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1989.

TEIXEIRA, A. **Educação e Universidade.** 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 2010.

WANDERLEY, L. **O que é universidade?** São Paulo: Brasiliense, 2003.