

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

Lizandro Mello Pereira

**LIMITES E POSSIBILIDADES DA FURG *MULTICAMPI*: ANÁLISE HISTÓRICA E
BUSCA DE PARADIGMAS**

**Porto Alegre
2019**

Lizandro Mello Pereira

**LIMITES E POSSIBILIDADES DA FURG *MULTICAMPI*: ANÁLISE HISTÓRICA E
BUSCA DE PARADIGMAS**

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dr. Rafael Kruter Flores.

**Porto Alegre
2019**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Reitor: Prof. Dr. Rui Vicente Oppermann

Vice-reitora: Profa. Dra. Jane Fraga Tutikian

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO

Diretor: Prof. Dr. Takeyoshi Imasato

Vice-diretor: Prof. Dr. Denis Borenstein

COORDENAÇÃO DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

Coordenador: Prof. Dr. Paulo Ricardo Zilio Abdala

Coordenador substituto: Prof. Dr. Rafael Kruter Flores

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

Pereira, Lizandro Mello

LIMITES E POSSIBILIDADES DA FURG MULTICAMPI:
ANÁLISE HISTÓRICA E BUSCA DE PARADIGMAS / Lizandro
Mello Pereira. -- 2019.

90 f.

Orientador(a): Rafael Kruter.

Trabalho de conclusão de curso (Especialização) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de
Administração, Especialização em Gestão Pública, Porto
Alegre, BR-RS, 2019.

1. Gestão Pública. 2. Multicampia. 3. Gestão FURG. I.
Kruter, Rafael, orient. II. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS
com os dados fornecidos pelo autor.

Escola de Administração da UFRGS

Rua Washington Luiz, 855, Bairro Centro Histórico

CEP: 90010-460 – Porto Alegre – RS

Telefone: 3308-3801

E-mail: eadadm@ufrgs.br

Lizandro Mello Pereira

**LIMITES E POSSIBILIDADES DA FURG *MULTICAMPI*: ANÁLISE HISTÓRICA E
BUSCA DE PARADIGMAS**

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Aprovada em 23 de maio de 2019.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Guilherme Dorneles Camara

Prof. Dr. Paulo Ricardo Zilio Abdala

Prof. Dr. Rafael Kruter Flores (Orientador)

AGRADECIMENTOS

Ao Heitor, à Karine, por todo amor, paciência e incentivo.
À Maria Ivanir (*in memoriam*).
Aos colegas da FURG, pelo aprendizado, apoio e parceria.

RESUMO

A FURG (Universidade Federal do Rio Grande) possui uma história institucional que conforma o desenho de sua estrutura, que mediante sua cultura organizacional e limitações jurídico-políticas, delinea sua gestão num formato eclético entre a burocracia mecanizada e a burocracia profissional, com alguma incidência sistêmica em ações e políticas isoladas. O salto da FURG de um formato estrutural muito próximo ao de uma universidade comunitária local para o de *multicampia* vem com muitas adaptações e improvisos, sem uma pausa para o estudo da situação a fim de melhorar a arquitetura de suas práticas de gestão. O intuito deste trabalho é fornecer um diagnóstico dos fatores que mantêm o modelo atual de gestão arraigado e, a partir daí, apontar possibilidades para a superação do *paradigma* atual, rumo a um modelo de gestão mais adequado à *multicampia*. Isto possibilitaria, em tese, a superação de gargalos hoje presentes na oferta da política pública que é missão da FURG – a oferta do ensino superior através de ações de ensino, pesquisa, extensão, cultura e assistência – mediante custos baixos e lançando mão da autonomia possível frente às limitações orçamentárias, jurídicas e de controle externo.

Palavras-chave: Gestão pública, multicampia, paradigmas.

ABSTRACT

The Federal University of Rio Grande (FURG) has an institutional history that molds her structure design, which meddled by organizational culture and political limitations, draws its management in a eclectic form between mecanical and professional bureaucracy, with traces of system management over focused actions and policies. The leap taken by FURG from community-based to multicampi design comes along with adaptations, whitout a pause to stand and study the scenario to trace its architecture and management practices. The goal of this study is to provide a diagnosis on the factors that keep the ongoing management model and, from there, point out the possibilities to overcome the present paradygm, towards a management model more suitable to multicampi approach. Such a model would permit, theoretically, to overcome the bottlenecks that are present into the public policies given as the FURG mission – offering higher education, throughout teaching learning, research, services, culture and care actions – through low costs and handling the actual autonomy against budget, rule and accountability limitations.

Keywords: Public management, multicampi, paradygms.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|---------|--|
| CFDS | <i>Campi</i> fora da sede. |
| CF/88 | Constituição Federal de 1988. |
| CODEP | Conselho Departamental da FURG |
| COEPEA | Conselho de Ensino, Pesquisa, Extensão e Administração da FURG. |
| CONSUN | Conselho Universitário da FURG. |
| FURG | Universidade Federal do Rio Grande. |
| IES | Instituição de Ensino Superior |
| IFES | Instituição Federal de Ensino Superior / Instituições Federais de Ensino Superior. |
| NTI | Núcleo de Tecnologia da Informação |
| PRAE | Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis |
| PROGRAD | Pró-Reitoria de Graduação |
| PUCRCE | Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos |
| REUNI | Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais |
| SAP | (Campus) Santo Antônio da Patrulha |
| SIB | Sistema de Bibliotecas |
| SLS | (Campus) São Lourenço do Sul |
| SVP | (Campus) Santa Vitória do Palmar |
| TAE | Técnico-Administrativo em Educação / Técnicos Administrativos em Educação |
| UA | Unidade Acadêmica / Unidades Acadêmicas |

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO | 10 |
| 2 CONTEXTO DO SURGIMENTO DA FURG..... | 13 |
| 3 CONFIGURAÇÕES: DIAGNÓSTICO DOS ÚLTIMOS 30 ANOS | 16 |
| 4 DOCÊNCIA E TÉCNICOS, ACADÊMICO E ADMINISTRATIVO: DIVISÕES E ORGANIZAÇÃO ORIENTADAS ÀS BUROCRACIAS | 22 |
| 5 O <i>FADE IN</i> DA BUROCRACIA PROFISSIONAL..... | 31 |
| 6 REFORMA ESTRUTURAL E ESTATUTÁRIA: UNIDADES E OUTRAS MUDANÇAS..... | 37 |
| 7 <i>MULTICAMPIA</i>: BUSCANDO UM PARADIGMA..... | 43 |
| 8 AS PROPOSTAS DE REGIMENTO DOS CAMPI | 54 |
| ENCAMINHAMENTOS | 63 |
| REFERÊNCIAS..... | 65 |

1 INTRODUÇÃO

A Universidade Federal do Rio Grande (FURG) é uma instituição de ensino superior pública e federal, que completa 50 anos em 2019. Sua história institucional compreende sucessões, em transições e rupturas, de formatos jurídico-legais (de fundação a autarquia), de estrutura (de local único a *multicampi*) e de desenho organizacional. A FURG se formou como *mosaico* de órgãos e responsabilidades que não aproveita todas as potencialidades da instituição. As dificuldades decorrentes dificultam a Universidade operar plenamente o seu *leque de política pública* para o qual existe - *a oferta da educação de nível superior em ações de ensino, pesquisa, extensão, cultura, administração e assistência*. Há então a possibilidade de melhoria, através do manejo de fatores que impactam na gestão.

Alguns destes fatores são limitações externas – orçamentárias, de contratação de pessoal, de ordem legal, político-administrativas, dadas pelos órgãos de controle¹, que não cabe avaliar neste trabalho. Mas os *fatores internos* são imediatos, sensíveis e analisáveis: as disputas políticas (que envolviam atores muito arraigados à gestão do modelo de *estado herdado* pós-ditadura); mentalidades da cultura organizacional dispersa (resistência à mudança, assédio, verticalização), dentre outros. Mesmo a última reforma da gestão da Universidade (que dotou-a de novos Estatuto e Regimento Geral em 2009), na intenção de adotar uma estrutura de qualidade mais dialógica – onde responsabilidades e iniciativas fossem compartilhadas e voltadas à missão institucional – não teve tanto sucesso em lidar com esses fatores. A recorrência e permanência de tais fatores aprisionaram as dinâmicas da gestão a uma formatação (que não propriamente é um modelo descritivo²), um misto de *burocracia mecanizada* e *burocracia profissional*.

Esse ecletismo de contornos burocráticos da gestão da FURG, tomando e desdobrando a descrição de Henry Mintzberg (1998, p. 156-158), é a maneira pela qual a instituição (e seus controladores) se organiza nos níveis de superestrutura,

1 “A universidade hoje tem um problema sério: ela não tem advogado. Os procuradores da Universidade são da AGU, da Advocacia-Geral da União, o que os coloca como vigilantes da AGU na Universidade. Então, a Universidade é indefesa.” (BARBOSA, 2015, p.110).

2 *Modelo* difere de *formato* (ou *formatação*), sendo este utilizado para descrever o comportamento de gestão da FURG. Thomas Dye (em HEIDEMANN e SALM, 2009, p. 99-100) considera que *modelo* diga respeito a uma representação mais ou menos simplificada de aspectos da realidade que importam à análise, propondo explicações e descrevendo efeitos; contudo, a fim de não sobrepor ao referencial para os modelos de desenho trabalhados aqui (as burocracias de Mintzberg), o conceito de Dye pode ser concedido para o *formato* que, no caso, é um misto de *modelos*.

controle e atividades, como se fosse uma *máquina* dominada por padrões (de regras e comportamento) onde o controle destes padrões é exercido desde o centro, sem espaço para flexibilidade (pelo controle exercido) ou para iniciativas horizontais de reorganização. Isso gera complicações. Se pensarmos que uma Universidade pública federal não atende uma *política pública monolítica* (ensino superior de graduação e pós), mas um *feixe* (com ações também de extensão, cultura, administração, assistência) ³ cingido pelo ensino superior como política pública *lato sensu*, parece que a gestão desse cosmo deve ser pensada para satisfazer anseios e ações muito diversas. Assentar essa gestão no modelo de burocracia mecanizada ou profissional⁴ torna-se limitante para tais anseios e ações.

Um ano depois da aprovação do seu novo Estatuto, a FURG se lança à *multicampia*. Concebida, instituída e culturalmente fincada como uma instituição de cunho local-regional, até então a abrangência organizacional da Universidade era focada na comunidade de Rio Grande. A autoimagem de instituição de ensino comunitária impactou na cultura organizacional, compondo um *paradigma*: voluntarismo político atrelado a *figuras de proa* para pensar a organização, estabelecimento de estruturas centralizadas, apagamento das necessidades que fossem além do regional, divisões artificiais entre pessoas, setores e serviços. O estabelecimento do primeiro *campus* avançado ou *campus* fora da sede – o Campus de Santo Antônio da Patrulha (Campus SAP) – evidenciou a inadequação da formatação dessa gestão universitária. Hoje a FURG conta com quatro *campi*, os quais devem prover o feixe de políticas públicas da Universidade e, para tanto, devem contar com ações de gestão *micro* (logística e procedimentos) e *macro* (participação e decisão política, diálogo e participação na comunidade local) que tragam a superação do atual paradigma, o qual se mantém ancorado ao ecletismo de burocracia mecânica e profissional.

Este trabalho pretende, partindo de uma análise histórica, demonstrar como a

3 Atuação educacional na comunidade de entorno (CAIC), assistência em serviços de saúde via hospital universitário e UBS, serviços de defesa jurídica (NUPEJUR e Residência), *hub* de inovação tecnológica, coordenação de arranjo produtivo local (APL), promoção de economia solidária e empreendedorismo, atuação na soberania e defesa da Amazônia Azul, apoio ao programa antártico brasileiro, dentre outras políticas públicas que não são *apenas* ensino e pesquisa (FURG, 2018, *passim*).

4 Pior ainda, fatores externos fazem a gestão das IFES pender para a administração *gerencial*, que mitifica a objetividade e não pensa na política pública *para* e *nas* vidas das pessoas. Isso vem se acirrando nos últimos anos, com a montagem de indicadores lineares em todas as áreas e referenciação por mecanismos *de mercado* ou por organismos estrangeiros, como a OCDE.

FURG está conformando sua estrutura a partir do fenômeno da *multicampia*. Descrevendo a constituição da Universidade e seus principais momentos de mudança estrutural administrativa, pretende-se evidenciar o caráter de burocracia (mecanizada e profissional) como desenho adquirido para sua gestão e, diagnosticando o impacto desse desenho na situação da *multicampia*, avaliar algumas possibilidades de ajuste que melhorem a oferta do leque de políticas públicas da FURG em seus *campi* fora de sede através do manejo de fatores internos à instituição. Tais fatores passam pela superação de divisões artificialmente criadas, como a de *setores de apoio e acadêmicos versus administrativos*; pela inovação da cultura organizacional para implementação de processos de *mediação das relações* (reconhecidas como elos organizacionais mais presentes que hierarquia ou organograma); pela *memória procedimental* como meio de agilidade para tomada de decisões e consensos dialógicos.

A perspectiva de metodologia *participativa* ou de *pesquisa participante* conduz este trabalho. Esse tipo de perspectiva em que se recusa o postulado de distanciamento entre sujeito e objeto de pesquisa (conforme VIEIRA, CASTRO e OLIVEIRA, 2013, p. 69-70), advoga a geração de conhecimento para a ação, mediante uma abordagem *de baixo para cima*. As *amarras teóricas* são afrouxadas pela *necessidade de inserção do pesquisador no meio*, dado que “[...] projetos dessa natureza são originados da identificação de necessidades presentes em ambientes complexos em termos sociais, políticos.” (VIEIRA, CASTRO e OLIVEIRA, 2013, p. 69). O autor deste trabalho, servidor da FURG há quinze anos, pôs-se em relação de pesquisador-participante para a escrita. As fontes que estão disponíveis por meio eletrônico são todas citadas; fontes remotas de arquivos físicos (papel) armazenadas na sede, em Rio Grande, demandam um tempo maior de pesquisa para referência, o que foi dificultado pelo pouco prazo para apresentação deste projeto. Situações vivenciadas pelo autor obedecem aos marcos de ética na pesquisa, tendo em conta que isto envolve honra, saúde e imagem de terceiros e, portanto, resumem-se em exemplos na argumentação. A intenção dessa forma de escrita é que o participante-pesquisador (no dizer de VIEIRA, CASTRO e OLIVEIRA, 2013, p. 71) seja o agente capaz da análise de seu próprio contexto experienciado, para o qual delinea soluções: o pesquisador passa de árbitro para facilitador, de modo contínuo entre descrição e análise.

2 CONTEXTO DO SURGIMENTO DA FURG

Em meados da década de 1950 o contexto socioeconômico da cidade do Rio Grande, transposto para o campo da educação, alicerçava a percepção de relações entre as oscilações da economia e as condições humanas para a sua produção. Localizada no extremo sul do estado do RS, Rio Grande pode ser caracterizada por ser isolada geograficamente, custando 5 horas de trajeto rodoviário até a capital, Porto Alegre. Além de fatores históricos referentes à disputa e ocupação do território do Rio Grande do Sul (PESAVENTO, 2014, p. 38-40), sua localização numa península, distante de municípios populosos, voltou a cidade a uma *vocação* portuária: o porto de mar lá instalado no século XIX vem sendo ampliado e remodelado ao longo desse tempo, configurado como um portal de entrada e escoamento de produtos. A necessidade econômica sul-riograndense (PESAVENTO, 2014, p. 65, 78-79, 82; ALVES e TORRES, 1997, p. 41) aperfeiçoou esse portal, orientou a economia da cidade, tornando-a acessória ao porto e aos compradores externos das mercadorias por ali escoadas.

Rio Grande historicamente teve *ciclos produtivos*⁵, cada um deles caracterizado pela conformação socioeconômica no entorno de *grandes investimentos* feitos num determinado setor da economia. “A cada tempo histórico corresponde uma nova ocupação, com seus requisitos técnicos e suas particularidades formais.” [grifei] (MARTINS, 2006, p. 11). A cada ciclo aumenta a pressão para que um dos fatores que trava o incremento da escala de produção no modelo de industrialização dispersa que vem desde o início do século XX na cidade: o fator humano, especificamente a qualificação da mão-de-obra das indústrias, o que tem relação direta com os níveis de ensino na cidade. Em 1895 o Relatório da Câmara Municipal registrava que era “[...] nada lisonjeiro o estado do ensino e que muito havia ainda a fazer. [...] a educação na cidade não preenchia, devido aos defeitos de organização, aos seus nobres fins.” (ALVES e TORRES, 1997, p. 59). A mão-de-obra operária local detém grau de instrução muito baixo ao longo de praticamente todo o século XX; a *importação* de mão-de-obra mais especializada incorpora um forte fator imigratório à cidade, trazendo franceses, italianos, alemães, ingleses e poloneses para as funções que exigiam conhecimento técnico, como

5 Destacam-se os ciclos da indústria têxtil, da indústria de conservas, da indústria pesqueira, dos fertilizantes e da soja.

mestres, contramestres, e principalmente *engenheiros* (DA COSTA e FRIDERICH, 2012, p. 84-86). Até o fim da 2ª Guerra Mundial, os níveis de produção elevados não levam os controladores da atividade industrial local a se ressentir da falta dessa mão-de-obra, pois não há registro de que nesse período as empresas tenham renovado ou modernizado seus processos produtivos (MARTINS, 2006, p.162), nos quais se compreende a utilização do trabalho especializado.

A reestruturação econômica do pós-guerra diminui a competitividade das indústrias locais, e a baixa salarial decorrente desencadeia (junto com a necessidade do trabalho especializado na Europa) um êxodo da mão-de-obra especializada imigrante. A defasagem tecnológica se faz sentir rapidamente (MARTINS, 2006, p. 179). Surgiu a necessidade de implementação de níveis e campos diversos do ensino formal para atender às necessidades econômicas (e sociais) da cidade. A consequência desse quadro é que indivíduos dos setores políticos e dominantes rio-grandinos sentem a notoriedade da dependência da mão-de-obra melhor formada para o (incipiente) desenvolvimento industrial da cidade. Eis um traço importante para a compreensão do caráter *personalista* ou *personificador* que atravessa a mentalidade da gestão da FURG. Esse caráter ao mesmo tempo cria e se alimenta da figura do(a) *idealizador(a)* que se revela neste trecho:

A história dos cursos superiores na cidade do Rio Grande tem início no ano de 1951, quando um grupo de profissionais ligados a empresas privadas e aos setores públicos locais, em conversas de fim de tarde em um café do centro da cidade, começou a cogitar a criação de um curso superior nesta cidade. (ALVES, 2004, p. 13).

Os *idealizadores* são precursores das *figuras de proa* da gestão da FURG que as sucederam, compartilhando características que não se alteram no tempo de longa duração: peessoas a quem se atribui um senso de visão estratégica combinada com aptidão gerencial e posse de meios (intelectuais, políticos, econômicos, hierárquicos) que as qualificam para ser ponto de referência na elaboração e dinâmica das políticas públicas dentro do escopo da FURG. Uma vez alçadas a uma posição proeminente na hierarquia universitária (não raro em disputas intestinas acirradas), estas figuras raramente são questionadas quanto às definições políticas que direcionam a gestão da Universidade – e esse recorte de mentalidade, vindo desde os *idealizadores* dos anos 1950, traz implicações sensíveis. Se por um lado se afirma o caráter de pessoas eminentes como determinantes dos rumos, por seu

peso político, de outro se intimida a atualização, o diálogo e o pensamento sistêmico na (re)construção da gestão da instituição.

Nas décadas de 1950 e 60, surgiram em Rio Grande a Escola de Engenharia e as Faculdades de Direito, de Medicina e de Ciências Econômicas (ALVES, 2004, p.05) como iniciativas *independentes*. Sua fusão em Universidade obedeceu menos a uma vontade integradora dos responsáveis por suas gestões do que a um comando vertical:

Ao final dos anos 1960, Rio Grande possuía um significativo número de cursos de educação superior funcionando em escolas isoladas. A filosofia educacional do Brasil, à época, admitia essa forma de funcionamento, mas a Reforma Universitária preconizava a aglutinação dessas unidades menores e independentes em complexos maiores, organizados em torno de objetivos comuns. Nesse cenário, em 20 de agosto de 1969, a Universidade do Rio Grande – URG surgia no cenário educacional brasileiro. (BRASIL, 2018, p. 10)

O contexto socioeconômico e político de Rio Grande nas etapas de implementação da FURG foi determinante para a estruturação de sua gestão. O regime militar de 1964 já tinha concluído suas operações de *limpeza* da subversão das Universidades quando a FURG se consolidou (KANTORSKI, 2011, p.73-75).

No caso da FURG, uma entidade fundada já na vigência da ditadura civil-militar, as práticas autoritárias e coercitivas contra alunos, funcionários e professores existiram desde o início de suas atividades. Os apoiadores e sustentadores do golpe e do novo regime ocupavam postos centrais, tanto no poder local quanto na FURG, tendo sido, nessa condição, figuras importantes no processo de criação da instituição, em uma relação intensa de apoio mútuo, quando não de laços diretos de parentesco [...] a partir desse alinhamento o Reitor da época, com o interventor da época, com outras lideranças chamadas forças vivas de Rio Grande compuseram esse perfil de autocracia nessa gestão. (KANTORSKI, 2011, p. 74-75).

Centralismo e autocracia são palavras que se repetem no levantamento de Kantorski para descrever a gestão da FURG a partir dos anos 1970. O *controle institucional interno* (idem, p. 77) é uma marca que não se apagaria por completo; trata-se de utilizar os mecanismos administrativos de que a gestão dispõe para moldar e manter o domínio sobre o cotidiano profissional dos servidores. A prática desse controle, que utilizava o *medo* como mecanismo sob mando do governo ditatorial nos anos de chumbo (idem, p. 78 e ss.), diluiu-se em atos e ações de gestão que passaram a respaldar-se em faces legítimas da gestão pública, como a legalidade e os controles externos.

3 CONFIGURAÇÕES: DIAGNÓSTICO DOS ÚLTIMOS 30 ANOS

A configuração de estrutura da FURG pode ser pensada em termos de figuras híbridas dentre vários modelos disponíveis. Não há como extrair *uniformidade* de conformação de modelo estrutural, numa instituição de instâncias diversas em tempos, fazeres e vinculações legais. Adverte Henry Mintzberg:

As partes dessa seção [descrevendo as configurações] têm um quê de conclusão sobre as configurações, como se estas fossem perfeitamente distintas e abrangessem toda a realidade organizacional. Isso não é verdadeiro, como veremos no último capítulo. [...] Às vezes, precisamos caricaturar ou fazer um estereótipo da realidade para destacar as diferenças e, assim, melhor entendê-la. Dessa forma, a apresentação de cada configuração é exagerada para ficar mais clara, não para sugerir que todas as organizações - de fato, qualquer organização - ajusta-se exatamente a determinada configuração. Cada configuração é um tipo puro (o que Weber denominou tipo "ideal"), uma combinação que, teoricamente, consiste nos parâmetros situacionais e no design. As configurações juntas podem ser imaginadas como limitando um polígono no qual a organização real pode ser encontrada. (MINTZBERG, 2003, p. 177)

A correlação de aspectos da IFES com a teoria serve para despertar atenção para fragilidades e possibilidades. Daí a necessidade de descrever quais configurações perpassa(ra)m o desenho institucional da estrutura de gestão da FURG, mas sem pretensão de esgotar a discussão. Revisar as configurações de *burocracia mecanizada* e *burocracia profissional* correlacionando-as com aspectos concretos da FURG pode estabelecer um ponto de partida consistente.

A configuração de ***burocracia mecanizada*** foi esquematizada para a FURG ainda na década de 1970. Mintzberg descreve o que seja essa *burocracia de tipo mecanizado*, o modelo mais próximo do ideal weberiano:

[...] tarefas operacionais rotineiras e altamente especializadas; procedimentos muito formalizados no núcleo operacional; proliferação de normas, regulamentos e comunicação formalizada em toda a organização; grandes unidades no nível operacional; confiança na base funcional para agrupamento das tarefas; poder de tomada de decisão relativamente centralizado; e estrutura administrativa elaborada com nítida distinção entre linha e assessoria. (MINTZBERG, 2003, p.186)

A força de trabalho da FURG pode ser bipartida para uma análise menos superficial. Enquanto o núcleo *docente* consolidava um núcleo operacional da *burocracia profissional*, os técnico-administrativos da Universidade condensavam-se em setores, nos quais sua formação mais curta submetia a tarefas repetitivas, ainda que não tão especializadas horizontalmente; uma Secretaria de Departamento, por

exemplo, lidava com questões variadas como folha de pagamento e programação de férias, bolsas de estudos, matrículas, etc.⁶ Isso pode fazer com que o encaixe na concepção mintzberguiana de *setor de apoio* seja comprometido.

A burocracia se conformou ao que havia. Grande parte dos TAE da área administrativa havia sido contratada (sem concurso) nos anos 1970 e 80, e a edição da Lei 8.112 (Regime Jurídico Único dos servidores públicos), por seu artigo 243 transformou todos em *estatutários*, impondo *reclassificação* de cargos. Com isto e as ondas de terceirização de serviços e extinções de cargos, estas pessoas – já servidores efetivos – passaram a funções que não condiziam com sua formação. Por exemplo, vários casos de auxiliares de limpeza⁷ exerciam funções de secretarias de Departamentos e de Pró-Reitorias (lidando não só com rotinas, mas com decisões administrativas). O encaixe possível foi tentar acomodar a instituição a tal força de trabalho, o que reprimiu possibilidades de melhoria da gestão por um tempo. O quadro só começaria a se alterar no início dos anos 2000, com a retomada dos concursos e com o plano de carreira que exige maior qualificação para os cargos e determina incentivos financeiros para formação continuada dos TAE⁸.

A tarefa de contenção dos distúrbios entre os trabalhadores dos núcleos operacionais (MINTZBERG, 2003, p. 187) era assumida pelas Chefias de Departamento e Pró-Reitorias. A estrutura correlata a essa tarefa – o serviço de psicologia organizacional – assistia os dirigentes locais (docentes) para conter os conflitos no local onde ocorriam, o que corrobora a interligação entre esses agentes como uma outra tarefa que o autor descreve, no mesmo texto. Quanto a uma terceira tarefa, de “[...] apoiar os fluxos verticais na estrutura – a agregação da informação de *feedback* hierarquia acima e a elaboração de planos de ação que seguem hierarquia abaixo” (idem, *ibidem*), há muito se tem clareza:

Artigo 36 - São atribuições do Chefe de Departamento:

- a) administrar o Departamento;
- b) representar o Departamento perante os demais órgãos da Universidade,

6 Olhando o Manual de Procedimentos de Departamentos da época, constata-se a miríade de procedimentos com os quais se lidava. Disponível em <https://web.archive.org/web/20070213000437/http://www.conselho.furg.br/departamentos/index.htm> Acesso: 11 mar 2019.

7 Uma busca no portal da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (<https://servicos.furg.br/servicos/servidores/#/>), entrando com o critério “servente de limpeza” revela o quantitativo; mais de 60 servidores ainda estão classificados nessa função, mesmo que tenham passado a exercer funções mais específicas, até mesmo como técnicos de laboratório. E isso sem contar os já falecidos, que saem do sistema (e infelizmente não são poucos).

8 Lei 11.091/2005.

quando esta representação não couber a outro membro do Departamento por disposição regimental;

c) promover ações tendentes a assegurar coordenação, supervisão e fiscalização sobre todas as atividades do Departamento, dentro das disposições legais, estatutárias e regimentais, respeitando-se, ainda, as determinações dos órgãos superiores da Universidade;

d) convocar e presidir as reuniões do Colegiado do Departamento, delas participando com direito a voto, inclusive o de qualidade;

e) integrar o Conselho Departamental e o Conselho Universitário;

f) encaminhar à Reitoria, em tempo hábil, a proposta orçamentária do Departamento;

g) apresentar à Reitoria, após conhecimento pelo Colegiado do Departamento, anualmente, relatório das atividades do Departamento;

h) delegar, dentro dos limites legalmente permissíveis, atribuições ao seu substituto;

i) exercer o poder disciplinar no âmbito de sua competência e representar perante o Reitor contra irregularidades ou atos de indisciplinas [sic];

k) exercer o controle disciplinar do pessoal pertencente ou ocasionalmente vinculado ao Departamento;

determinar a abertura de sindicância;

l) superintender, coordenar e fiscalizar as atividades do Departamento, executando e fazendo executar as disposições estatutárias e regimentais, assim como qualquer outra determinação emitida pelos órgãos superiores da Universidade;

m) deliberar sobre a distribuição das tarefas docentes e de pesquisa, quando, por qualquer motivo, não o tenha sido feito pelo Colegiado do Departamento;

n) solicitar ao órgão competente da administração universitária os recursos de pessoal e material de que necessitar o Departamento. (FURG, 1979)

A *tecnoestrutura*, ou seja, a parte da administração envolvida com a padronização de processos e não envolvida *muito* diretamente na hierarquia, é parte crucial de uma *burocracia mecanizada*. Na FURG deste período, tal papel cabia ao Conselho Departamental (CODEP), o que revela uma atipicidade do modelo, já que os componentes deste Conselho eram (na maioria) os próprios Chefes de Departamento. Pelo Regimento de então, o CODEP era o órgão superior deliberativo da Universidade em matéria administrativa, cabendo-lhe emitir pareceres e fixar normas em matérias de sua competência (FURG, 1979) – ou seja, em praticamente tudo.

As regras e regulamentos permeavam toda a estrutura dessa burocracia, como afirma Mintzberg (2003, p. 188). Aqui a burocracia mecanizada era entrelaçada com as ferramentas de *controle institucional* já faladas – afinal a cultura organizacional e suas resistências à mudança importam em um esmaecimento e incremento (*fade out* e *fade in*) que mantém por um tempo ainda antigas partes convivendo com as novas. As determinações formais baixadas do CODEP, do CONSUN e das Pró-Reitorias eram a medida possível para a atuação da gestão: vale lembrar que até 1988 o direito constitucional era pouco visível, e após isso

ainda levaria tempo para se firmar como base de conhecimento para ingresso e permanência nos cargos de servidor. O reforço dessa regulamentação pela *comunicação formal* (idem, ibidem) pode ser dimensionado pelas normas de arquivamento de documentos vigente até o ano de 2011: admitia-se que não mais se encaminhasse “[...] ao arquivo retrospectivo papéis usados para simples comunicação, aviso, solicitação, informação, etc.”⁹.

O fato de que a FURG mantém um tipo de comunicação chamada *De-Para* conecta as características da burocracia mecanizada: núcleo operacional mecanizado, regras como modo de agir e comunicação formal como necessidade. O *De-Para* é uma corruptela do memorando; surgiu possivelmente porque algum Secretário de Departamento ou Comissão de Curso (ou, mais provavelmente, vários deles) começaram a manipular memorandos sem esse termo especificado na abertura do documento; é possível que fossem das camadas de nível de educação formal mais simples, como os já mencionados serventes de limpeza. Logicamente, ao lidarem diariamente com memorandos de solicitação de serviços em que alteravam, na abertura, o “De:” e o “Para:”, o acoplamento dessas palavras tornou-se um jargão tão potente que foi elevado à formalidade. O *De-Para* ainda é utilizado dentro do SEDOC – Sistema de Emissão de Documentos da FURG¹⁰.

A divisão extrema do trabalho especializado e diferenciação multidirecional entre as unidades componentes da burocracia que era a estrutura da FURG (MINTZBERG, 2003, p. 188) são vislumbradas na figura dos Departamentos. A transição rumo a esse aspecto da burocracia mecanizada pode ser vista nos excertos:

2) Em 1973 foram extintas as faculdades e criados cinco centros (com 20 Departamentos) – de Ciências Exatas e Tecnológicas, de Ciências Humanas e Sociais, de Letras e Artes, de Ciências Biológicas e da Saúde, e de Ciências do Mar. No mesmo ato foram criadas as Comissões de Curso (ComCurs);

3) Em 1977 foram extintos os centros e implantada a atual estrutura departamental, inicialmente com 17 departamentos, sendo mantidas as ComCurs; [...] [grifei] (FURG, Reitoria, 2005)

Art. 5º Os Departamentos são as unidades vinculadas à execução do ensino, da pesquisa e da extensão em áreas do conhecimento que as qualificarão, sendo a menor fração da estrutura universitária para todos os efeitos de organização administrativa e didático-científica e de distribuição

9 Deliberação 030/1983 do CODEP. Disponível em <http://conselhos.furg.br/converte.php?arquivo=delibera/codep/03083.html> Acesso 11 mar 2019.

10 <https://www.furg.br/noticias/noticias-arquivo/furg-16919> Acesso 13 mar 2019.

de pessoal.

§ 1º Os Departamentos de ensino, pesquisa e extensão são: [enumera os dezessete Departamentos] ¹¹ [...]

§ 2º Consideradas as necessidades da Universidade, outros Departamentos poderão ser criados, agrupados ou transformados, a critério do Conselho Universitário, para efeito de execução ou expansão de suas atividades, vedadas as duplicações para fins idênticos ou equivalentes.

Art. 6º Os Departamentos serão constituídos obedecendo ao tríptico critério:

a. da amplitude do campo específico; [...]

c. do número mínimo de dezesseis docentes distribuídos adequadamente, visando ao desenvolvimento do ensino, da pesquisa e da extensão nas respectivas áreas de atuação. [grifei] (BRASIL, MEC, 1999).

Havia ao menos 6 Departamentos envolvidos na oferta do Curso de Medicina, por exemplo – três da área médica (Medicina Interna, Cirurgia, Materno-Infantil)¹². Graças a um período de estabilidade *forçada* no ambiente da Universidade – devido em grande parte à *década perdida* (os anos 1980 e início dos 90) em que as crises econômicas tiveram impactos em todos os programas e políticas públicas, congelou-se qualquer possibilidade de expansão universitária e com isso os Departamentos já existentes se acomodaram, administrando tensões mais corriqueiras. Ambientes simples e estáveis são condição da *burocracia mecanizada* (MINTZBERG, 2003, p.193) – e essa estabilidade duraria até o período de expansão universitária do REUNI. O cenário criado pelos Departamentos pode ser sintetizado em suas relações internas buscando a autopreservação:

O funcionalismo estreito não apenas impede a coordenação; também encoraja a construção de impérios privados. [...] Uma Burocracia Mecânica livre [...] pode tornar-se, virtualmente, um sistema fechado, [...] girando eternamente suas rodas administrativas em plena atividade. (MINTZBERG, 2003, p.206-207)

O servidor TAE da FURG estava mudando, e a *burocracia mecanizada* encontrava uma de suas contradições rumo à mudança. O *controle institucional* exercido pela Reitoria nos anos de chumbo não dava mais conta de limitar mudanças de pensamento que impactariam na cultura organizacional. O mecanismo burocrático passava a não fazer tanto sentido:

Precisão, velocidade, ausência de ambiguidade, conhecimento das listas de

11 Departamentos da FURG até 2009: de Matemática, de Química, de Física, de Materiais e Construção, de Geociências, de Letras e Artes, de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis, de Ciências Jurídicas, de Educação e Ciências do Comportamento, de Biblioteconomia e História, de Oceanografia, de Cirurgia, de Medicina Interna, Materno-Infantil, de Ciências Morfo-Biológicas, de Ciências Fisiológicas, de Patologia e de Enfermagem.

12 <https://medicina.furg.br/historia/antiga-estrutura-departamentos> Acesso 13 abr 2019.

atribuições, continuidade, discrição, unidade, estrita subordinação, redução de conflitos e dos custos de materiais e de pessoal - são todos conduzidos ao ponto ótimo na administração estritamente burocrática. [...] Entretanto, nessas mesmas vantagens da eficiência mecanizada assentam-se todas as desvantagens dessas estruturas. Máquinas consistem em partes mecânicas; estruturas organizacionais também incluem seres humanos – é aí que a analogia falha. [...] Tratar as pessoas como “meios”, como “categorias de status e função em vez de como indivíduos”, teve a “consequência de destruir o significado do próprio trabalho”. (MINTZBERG, 2003, p.201)

A busca de significados coerentes para o trabalho realizado se dá interna e externamente quanto aos grupos de trabalhadores. Quanto aos TAE da FURG, a própria evolução de seu padrão educacional determinaria sua autoimagem enquanto trabalhadores da educação de nível superior, o que os coloca *ex machina*, ou seja, fora da máquina da analogia de Mintzberg. Entretanto, o significado de seu trabalho para a categoria que forma o núcleo operacional *docente* da FURG ainda era referenciado por estes últimos; a incoerência deste significado produzia uma contradição visível.

4 DOCÊNCIA E TÉCNICOS, ACADÊMICO E ADMINISTRATIVO: DIVISÕES E ORGANIZAÇÃO ORIENTADAS ÀS BUROCRACIAS

Um dos pontos que possibilitam entender as disputas e transições entre configurações (pelo modelo de Mintzberg) é a realidade de trabalho de um dos núcleos de servidores – o dos TAE – em relação ao desmonte da *burocracia mecanizada*. Condições para esse desmonte vêm (também) da mudança de perfil - de formação, de educação formal – destes servidores. Isso vem se intensificando a partir da metade da primeira década deste século.

Na FURG a *burocracia mecanizada* tem induzido e naturalizado o comportamento de forçar distinções entre setores, tarefas e pessoas, as quais não correspondem a algum marco legal ou justificam-se como boas práticas de gestão. Acentua-se uma divisão pautada entre *saberes (formais)* e *fazeres (práticos)*; essa se traduz, grosso modo, nas hipotéticas distinções entre docentes e TAE quanto à natureza de suas atividades (supostamente atividades-fim e atividades-meio ou de apoio), e na separação entre setores *acadêmicos* e *administrativos*. Dada a influência negativa que a insistência nessas divisões traz, por impactarem em distribuição desequilibrada de recursos e de competências, é necessário refletir um pouco sobre elas.

Historicamente, foi no governo Sarney (1985-1990) que o Decreto nº 94.664/1987 determinou a criação do Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos (PUCRCE). Uma particularidade desse Decreto na realidade da gestão das Universidades reside na comparação entre seus artigos 3º e 17:

Art. 3º São consideradas atividades acadêmicas próprias do pessoal docente do ensino superior; [...]

II - as inerentes ao exercício de direção, assessoramento, chefia, coordenação e assistência na própria instituição, além de outras previstas na legislação vigente.

Art. 17. São consideradas atividades do pessoal técnico-administrativo: [...]

II - as inerentes ao exercício de direção, chefia, coordenação, assessoramento e assistência, na própria instituição. [grifei] (BRASIL, 1987).

O PUCRCE é o instrumento jurídico que instituiu a carreira de Técnico-Administrativo em Educação, e o faz com base na percepção das diversas atividades não-docentes que se fazem necessárias para manter a política pública (educação superior) em andamento. Destaque-se que o PUCRCE não distingue, basicamente, as atribuições administrativas de docentes e TAE dentro das

instituições; neste marco legal, não se espera que *somente* os docentes sejam (entendidos como) capacitados à gestão de uma IFES. Ao igualar juridicamente TAE e docentes no campo de atuação na gestão, o PUCRCE determinava – em um cenário de bem menor capacitação destes servidores - que a habilitação para essa atuação se dava em face de especialização ou experiência nessa área, e *não na docência*. Pressupunha-se que *administrar a oferta do ensino* não era o mesmo que *efetuar o ensino* (ou pesquisa ou extensão).

No que tange à FURG, por diversos tempos e espaços da sua gestão, havia entendimento implícito de que seria tarefa absolutamente de *competência docente* o exercício de posições de gestão – muito disso oriundo da realidade histórica e do fluxo político da instituição, com o reforço da Lei de Diretrizes e Bases¹³. Historicamente, antes da Constituição Federal de 1988, o ingresso nas carreiras do serviço público *sem a necessidade de concurso* determinou que uma boa parcela dos quadros TAE da FURG viesse de camadas menos instruídas da população (já que, de um lado o acesso a um diploma universitário abria portas mais promissoras e, de outro, havia o fluxo de conhecimentos interpessoais que resultavam em *convite* para trabalhar na instituição).

É visível na gestão de IFES (a FURG não é exceção) a *hierarquização de tarefas e competências administrativas presumidas*. Henry Mintzberg (2003, p. 20-30) teoriza sobre a divisão da organização em partes conforme o papel desempenhado pelas pessoas. Uma organização que já teve algum crescimento se divide, no mínimo, em *cúpula estratégica e núcleo operacional*; “[...] uma nova forma de divisão do trabalho, do tipo *administrativo* – entre os que executam o trabalho básico e os que administram de uma forma ou outra.” (idem, p. 20, grifei). Contudo, a FURG – especialmente quando se leva em consideração a estrutura *multicampi* – possui inúmeros setores em que não há divisão clara nesse aspecto. Ainda assim, a cultura organizacional da FURG tem assumido que a *cúpula estratégica* é privativa da atividade docente.

A discussão sobre *núcleo operacional* não é simples na burocracia da

13 “Art. 56. As instituições públicas de educação superior obedecerão ao princípio da gestão democrática, assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participarão os segmentos da comunidade institucional, local e regional. Parágrafo único. Em qualquer caso, os docentes ocuparão setenta por cento dos assentos em cada órgão colegiado e comissão, inclusive nos que tratarem da elaboração e modificações estatutárias e regimentais, bem como da escolha de dirigentes.” [grifei] BRASIL, 1996.

FURG. “Os operários das linhas de montagem de automóveis e os professores universitários são operadores, embora o trabalho dos primeiros seja muito mais padronizado do que o dos últimos.” (MINTZBERG, 2003, p. 23, grifei). Docentes são núcleo operacional. Contudo, a docência não se enxerga assim. Há uma *conotação pejorativa* emprestada ao termo *operacional* aplicado ao trabalho dos TAE – fruto do nascimento da FURG junto à realidade industrial de Rio Grande do século XX, onde o *chão de fábrica* era o nível e espaço dos trabalhadores braçais. O provável é que o *discurso tenha distorcido o modelo*, e sempre que se fala em *tarefa operacional* ou *núcleo operacional* isso recai sobre os TAE. Resulta uma falsa noção de hierarquia que descamba sobre os TAE em assédio, sobrecarga, falta de participação, estancamento da inovação. Ainda assim, a noção de *atividade de apoio* apartada de um núcleo operacional específico também não parece satisfatória para lidar com os contornos de burocracia da FURG.

A raiz discursiva pode estar situada na assunção de que a atividade dos técnico-administrativos (especialmente da parte administrativa, ou seja, fora de laboratórios e funções ligadas às áreas de formação dos docentes) seja tomada como *atividade de apoio*. Esse discurso inicia na confusão ou imbricação com as *assessorias de apoio* que surgem nas organizações de grande porte, nas quais se revelam

[...] numerosas unidades, todas especializadas, criadas para dar apoio à organização fora de seu fluxo de trabalho operacional. Essas unidades compõem a assessoria de apoio. Por exemplo, em uma universidade, encontramos departamento financeiro, editora, livraria, copiadora, seção de folha de pagamento, serviço de portaria, correio, departamento de segurança, central elétrica, residência de alunos, clube de professores e assim por diante. Nenhuma dessas atividades faz parte do núcleo operacional; isto é, nenhuma relaciona-se ao ensino e à pesquisa ou mesmo dá-lhes algum suporte direto (como ocorre com o centro de computação e a biblioteca). Todavia, existem para dar apoio indireto a essas missões básicas. [grifei] (MINTZBERG, 2003, p. 28)

Uma leitura *enviesada* de Mintzberg (e outros) quando fala das assessorias de apoio pode ter sido naturalizada na cultura organizacional. Mas deve haver crítica ao autor. Em primeiro lugar, o que ele quer dizer com *suporte direto*? Sob algum consenso, seria aquela prestação que impactasse sem qualquer mediação ou substituição na oferta da política pública. Então, de forma concreta, se num experimento diminuíssemos ou suprimíssemos essas *atividades de [“mero”] apoio*, o efeito seria sentido na Universidade, determinando a piora ou mesmo a extinção da

própria política pública. O suporte é direto porque *o impacto é direto*: não há aulas sem pagamento de folha salarial, não há atividade prática sem técnicos de laboratório, e por aí afora. Na *multicampia*, o exemplo concreto das Casas do Estudante Universitário (espaços de moradia estudantil ofertados, regulados e mantidos pelos *setores de apoio*) nos prova que a política pública executada pela FURG naufraga se essa parte da estrutura claudicar ou fenecer; a substancial evasão estudantil se reflete em salas de aula vazias, baixa de indicadores e, num extremo, fechamento de cursos. Estabelecer uma distinção a partir de idealizações - *apoio direto* ou *apoio indireto* – só serve para criar uma separação arbitrária entre áreas cinza, as quais teriam seus contornos manejados de acordo com algum interesse¹⁴.

Outra crítica quanto à visão de Mintzberg sobre *atividades de apoio* é o argumento de que estariam *fora do fluxo de trabalho operacional*. Ao pressupor uma universalidade, um modelo único desse *fluxo* para qualquer tipo de organização, o argumento se autorreferencia. Não há como pensar a atividade dos TAE *fora de fluxo operacional*, nem em termos estritos (o caso clássico dos técnicos de laboratório) e nem amplos; há como pensar como estando fora do fluxo as atividades dos TAE da área de tecnologia da informação, que possibilitam plataformas, sistemas e ferramentas para atividades desde lançamento de notas até ensino à distância? De novo, o teste mais simples funciona: retirar essas pessoas e atividades da cadeia inevitavelmente interrompe a política pública.

Ao superdividir as tarefas e no processo confundir algumas que não são parte da estrutura e não teriam razão de ser – como os *clubes de professores* (seriam algo como associações? Sindicato?), Mintzberg desvia o foco da realidade concreta: o fato de que esses serviços e tarefas são aportados por órgãos da mesma estrutura. Portaria e segurança (vigilância) estão sob responsabilidade de uma seção; editora e livraria de outra; o financeiro, a folha de pagamento e a casa de estudantes são partes (imensas) de suas pró-reitorias, com organização própria. Se atomizarmos cada ato ou tarefa de setores fora da docência, é claro que nos parece que são dispensáveis como apoio. Mas efetivar essa divisão extrema em setores (semi)autônomos e superespecializados parece, do ponto de vista de uma

14 É digno de nota que a lógica do *neoliberalismo* opera justamente com a retórica prestidigitadora de evidenciar uma *atividade-fim* para cada ramo do Estado, advogando pela supressão de todas as outras *atividades-meio*. Sem essa retórica, torna-se mais difícil empreender sucateamento e privatização.

boa gestão, pouco inteligente (ainda mais na escassez de recursos constante que é o cotidiano das IFES).

Por fim, quando o autor menciona apenas ensino e pesquisa como atividades de núcleo operacional, cabe-nos lembrar da realidade constitucional:

Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. [grifei] (BRASIL, 1988).

Autonomias *administrativa e de gestão* no mesmo patamar da *didático-científica* afasta o argumento de Mintzberg, dado que as duas são faces da mesma operação institucional (mais uma vez: prover o leque de políticas públicas do ensino superior). Além disso, na FURG, toda a sorte de servidor (de todas as carreiras, docentes e TAE) elabora e atua em projetos de ensino, pesquisa e extensão. Só se pode falar em *disfunção de áreas de apoio* de forma a-histórica: se pensarmos que o próprio autor escreveu há décadas sobre o assunto, é válido supor que estejamos diante da superação desse modelo ao longo do tempo. A imbricação da atuação profissional de setores e pessoas que não atuam apenas ensinando ou pesquisando, e o fato de que estes projetos passam por toda sorte de filtro regulador (de formação profissional necessária, compatibilidade de horário, adequação a missão institucional, impacto financeiro, etc) destacam a validade dessa superação. O conceito de atividade de apoio de Mintzberg, se aplicado *ipsis litterae* ao trabalho dos TAE das IFES, nos parece obsoleto, superado.

O fenômeno da crescente qualificação da força de trabalho TAE da Universidade nas últimas duas décadas vem dissolvendo o entendimento apriorístico sobre competências e divisão organizacional, retraindo-o aos marcos legais (exercício da Reitoria e Coordenações dos Cursos, típicos e exclusivos da docência). Vê-se então a superação da burocracia mecanizada para outras configurações, já que

As Burocracias Mecanizadas também tendem a ser identificadas por sistemas técnicos regulamentados, desde que esses rotinizem o trabalho e possibilitem que seja formalizado. [...] Assim, embora a organização possa utilizar fortemente a mecanização e os computadores em razão de seu trabalho ser padronizado, ela apenas permanece uma Burocracia Mecanizada se não substituir a força de trabalho dominada por operadores habilitados. [grifei] (MINTZBERG, 2003, p.194)

A ascendência da qualificação dos TAE pode ser sentida não só na sua

participação mais ativa em órgãos políticos e colegiados internos da Instituição, mas também na maior ocupação de cargos de chefia, direção e assessoramento por estes; a FURG atualmente possui 2 de seus 7 cargos de Pró-Reitor(a) ocupados por TAE (foram 3 na gestão anterior). Se o modelo de burocracia mecanizada ainda é intuído por parcelas significativas da organização, os benefícios da dinamização e diversificação resultantes da dissolução dessa dicotomia cúpula-operacional só não são maiores por esbarrarem em imposições de ordem interpretativa das normas ¹⁵. Avanços necessários demandam tempo e diálogo entre os setores e carreiras, o que vem se tornando difícil em cenários de escassez de mão-de-obra pela terceirização e acúmulo de demandas. Além do mais, não há muita vontade do diálogo por parte da cúpula estratégica e sua linha intermediária (MINTZBERG, 2003, p. 25-26). O topo da cúpula (no caso, o Conselho Universitário e a Reitoria) não se esquivam de sua atribuição de força mediadora entre a organização e seu próprio ambiente (idem, p. 25), mas falta a nichos dessa cúpula (geralmente nas Unidades e Direção de Campi) a atitude de buscar “[...] estratégias apropriadas a suas forças e necessidades, mantendo um espaço de mudança que seja reativo ao ambiente e não prejudicial à organização.” (MINTZBERG, 2003, p. 25, grifei).

O debate da divisão interna da Universidade entre setores acadêmicos e setores administrativos é mais sinal da pobreza de vocabulário para lidar com questões da gestão do que de propriedade de experiência ou construção administrativa. Retrospectivamente, as pessoas que participaram da construção da Universidade nos anos 1970 ainda estavam em atividade quando se reformou o Estatuto e o Regimento pela última vez; é legítimo afirmar que a mesma lógica se manteve, lógica esta oriunda da iniciativa privada (local de experiência profissional de muitos desses quadros mais experientes de então) de dividir *produção* de *administração*; essa lógica, traduzida para o contexto, é lida como separação entre *atividade acadêmica (ensino/pesquisa)* e *atividade administrativa*. A *ampliação do trabalho* como fator de *design* (MINTZBERG, 2003, p. 40-43) deixa claro que a

15 O *direito administrativo do medo*: atuação constante dos Ministérios despachando entendimentos normativos por meio de Ofícios – mesmo que ao arripio da lei – limitando o perímetro de ação dos gestores; atuação draconiana de órgãos de controle sobre as ações dos gestores. Vide GUIMARÃES, Fernando Vernalha. O Direito Administrativo do Medo: a crise da ineficiência pelo controle. REDE, nº 71, 2016. Disponível em <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-direito-administrativo-do-medo-a-crise-da-ineficiencia-pelo-controle> Acesso: 13 abr 2019.

especialização (excessiva) do trabalho causa problemas ¹⁶. Esses problemas dizem respeito principalmente à especialização na *dimensão horizontal*: atribuir tarefas demasiado específicas para servidores técnicos num setor da sede acaba, no caso concreto, criando tempo ocioso de um lado e demanda estrangulada no outro (onde há escassez de mão-de-obra, ou seja, nos CFDS). Dentro da estrutura organizacional da FURG algumas Unidades criaram *Secretarias Acadêmicas* e *Secretarias Administrativas*, com a pretensão de uma divisão exata de tarefas; contudo, isso só traz o desbalanceamento que Mintzberg enuncia. No cotidiano de uma Universidade, todo procedimento tem uma parcela de acadêmico E de administrativo, salvo por algum critério claro de exclusão. Exemplo claro disso é o trabalho de controle e fiscalização de funcionários terceirizados e suas tarefas: lidar com suas folhas-ponto, atribuir-lhes tarefas, verificar o andamento do serviço, fiscalizar o uso de equipamentos de proteção, isso certamente não entra nas rotinas acadêmicas e é uma das exceções em que se pode dizer que seria atribuível a uma Secretaria Administrativa ideal pura. Para os setores em tese puramente acadêmicos, cada ato de ensino/ pesquisa/ extensão que dependa de trâmite procedimental formalizado ou documentado já entra na seara administrativa (formalizando ou não Processo Administrativo, nos termos da Lei 9.784/1999).

A quem serve uma divisão de trabalho em puramente administrativo ou acadêmico? Possivelmente, no âmbito da organização, aos interesses de disposição sobre mão-de-obra (legítimos, como no caso de melhoria da força de trabalho, ou ilegais, como nos casos de assédio direcionado à *posse sobre determinada pessoa*¹⁷). Enquanto isso, decisões na FURG ainda se baseiam nessa falácia e ajustes de gestão importantes são adiados ou indeferidos. Também há impacto negativo na motivação do trabalhador TAE para executar seu trabalho, pois como menciona Mintzberg (2003, p. 40-41), essa divisão taylorista selvagem do trabalho se torna um fantástico desperdício para a sociedade e para a organização, que deixa de fazer “[...] o uso apropriado do recurso mais valioso da administração: as múltiplas e complexas capacidades das pessoas.” (idem, p. 41).

16 E já há especialização suficiente no setor público, em função de leis e de normas internas, que dizem respeito às atribuições profissionais, de carreira e estrutura hierárquica da organização.

17 Agora menos corriqueiro do que há duas décadas, ainda há a prática discursiva por parte dos docentes da FURG composta pela referência a “*meu(s) técnicos*”, em equivalência a “meu laboratório”, “minha disciplina” e outras práxis discursivas de apossamento agressivo de coisas, espaços, ações e pessoas.

Em trabalhos enriquecidos, como as missões¹⁸ administrativas da Universidade, sua ampliação vertical – ou seja, a tomada de maior controle e margem de atuação pelo trabalhador – resulta em melhoria não só do processo mas do próprio desenho da organização e da motivação do trabalhador. Essa motivação sobrevém, teoricamente, da *hierarquia das necessidades* (BERGUE, 2014, p.25-27). Essa teoria elaborada por Abraham Maslow dá conta de que, na complexidade do comportamento humano, a *motivação* é parcialmente determinante; mais do que isso, as *necessidades* é que impelem naturalmente o comportamento a mantê-las satisfeitas, e estas necessidades podem ser ordenadas hierarquicamente.

[...] as necessidades dos indivíduos obedecem a uma [...] uma escala de valores a serem alcançados segundo uma ordem de prioridades [...]: fisiológicas, de segurança, sociais, de status e, por fim, no estágio mais elevado, de autorrealização. [...]

As necessidades de “status” ou de autoestima estão relacionadas com a possibilidade de ascensão na carreira e de ter visibilidade social. As necessidades de “autorrealização” estão bastante associadas à possibilidade de desenvolvimento pleno de competências ou potenciais das pessoas. A proposição de existência de uma hierarquia de necessidades significa, portanto, admitirmos que no momento em que o indivíduo satisfaz razoavelmente uma necessidade [...] outra passa a assumir posição preponderante em sua motivação [...], exigindo a busca constante de meios para satisfazê-la. [...]. Podemos afirmar, ainda, que no âmbito do que é denominado como necessidades superiores resulta imprecisa a tentativa de hierarquização de necessidades em face da forte incidência de subjetividade na definição dos limites de cada um desses aspectos. [grifei] (BERGUE, 2014, p.25-27)

Como os quadros TAE das IFES vêm obtendo mais qualificação¹⁹, as necessidades *superiores* (carreira e autorrealização) estão na ordem do dia destes profissionais, razão pela qual é improdutivo bloquear os impulsos de satisfação dessas necessidades, pois isso gera episódios (ou constância) de depressão laboral com reflexos no desempenho. Na situação concreta, a hierarquia de Maslow ou é ignorada pelas gestões da(s) IFES ou é elaboradamente manipulada, a fim de frustrar a realização das necessidades superiores. O saldo é o embrutecimento taylorista de trabalhadores qualificados, que ou se apagam em sua atuação (afinal, o cargo preenche as necessidades básicas da pirâmide) ou que buscam outra

18 O termo *rotinas administrativas* já não parece satisfatório, por deixar implícito que todo um leque de procedimentos com decisões e atuação complexa da gestão administrativa sejam reduzidas ao que o senso comum chama de *simples rotina burocrática* que, por sua vez, é uma simplificação grosseira da teoria de Weber.

19 De 1185 servidores TAE ativos, 93 possuem Doutorado, 236 Mestrado, 636 Graduação ou Especialização; apenas 29 possuem Ensino Fundamental completo ou menos que isso. Dados extraídos da plataforma sistemas.furg.br em 22 fev. 2019.

colocação e evadem pra outra carreira, em média, dentro de 20 meses após a posse na carreira TAE²⁰. Por outro lado, é claro o efeito da hierarquia de Maslow para a superação do modelo: “A época atual não está ao lado da Burocracia Mecanizada. Os maiores níveis educacionais aumentam as aspirações do trabalhador - isto é, despertam a necessidade de auto-realização [...]” (MINTZBERG, 2003, p. 203). Essas aspirações vão se refletir na mudança de postura que provoca a inflexão da burocracia mecanizada, a partir desta e de outras contradições ou *patologias*.

20 Conforme declaração de servidor da área de gestão de pessoas da FURG diretamente ao autor. Os dados batem com levantamentos em outras IFES, de onde se destaca o estudo sobre a UNIFESP que aponta uma evasão de 47% dos TAE ainda dentro do período de estágio probatório (3 anos) e outros 15% nos dois anos seguintes à aquisição da estabilidade. Em FREITAS, Samuel Rocha. **A rotatividade na carreira dos servidores técnicos administrativos em educação da UNIFESP**. 2017. Dissertação de Mestrado em Gestão de Políticas e Organizações Públicas. EPPEN, Brasília, 29/05/2017, p.77.

5 O FADE IN DA BUROCRACIA PROFISSIONAL

A *burocracia mecanizada* atende a condições que estavam erodindo ou se alterando na FURG departamentalizada. Com o andar da década de 1990, alguns componentes políticos passaram a orientar o *design* da gestão da Universidade rumo a um surgimento escalonado – como o *fade in* de uma cena, que vai surgindo na tela: a *burocracia profissional* começa a se afirmar entre os segmentos, dentro do *polígono* de coordenadas entre configurações, descrito acima. A primeira raiz dessa transição é manifestada pelas *buropatologias* que, segundo Mintzberg, são disfunções da burocracia mecanizada; segundo ele,

As várias buropatologias reforçam umas as outras para formarem círculos viciosos. A troca dos fins pelos meios, o mal tratamento dos clientes, as várias manifestações de alienação do trabalhador – todos levam ao aumento dos controles sobre o comportamento. O mote implícito da Burocracia Mecanizada parece ser: “Quando em dúvida, controle.” Todos os problemas devem ser solucionados apertando-se os parafusos da tecnocracia. Entretanto, desde que isso é o que causou as buropatologias pela primeira vez, mais burocracia serve apenas para aumentar os problemas, que levam à imposição de mais controles e assim por diante.

[...] a democratização não elimina o conflito fundamental na Burocracia Mecanizada entre a eficiência da engenharia, por um lado, e a satisfação do indivíduo, por outro. Dar aos trabalhadores o direito de eleger periodicamente diretores não muda as realidades de seu trabalho diário. (Entretanto, pode mudar de algum modo suas atitudes em relação ao trabalho, infundindo uma dose de ideologia em outra situação utilitária. Um senso de propriedade pode reduzir o sentimento de alienação.) [grifei] (MINTZBERG, 2003, p. 205-206)

O controle excessivo sobre os TAE e os docentes nos Departamentos era uma realidade. Chefias que tivessem mais controle dos aparatos normativos mantinham os Colegiados em rédeas curtas. A representação setorial era pouco eficaz; vários Departamentos não tinham sequer assento para os TAE em seus Colegiados. A situação começava a desequilibrar, à medida que toda a força de trabalho foi se qualificando formal e *politicamente*; se por um lado havia o aumento do tempo de estudo tanto dos servidores já atuantes quanto dos novos quadros, os sindicatos (de docentes e de TAE) retinham o fôlego da década anterior, de embates profundos com a postura neoliberal dos mandatos de Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso. *Participar, lutar, demandar, cobrar, construir*²¹ são palavras de ordem cada vez mais comuns; e um caminho óbvio era demandar que as eleições

21 Estas palavras começam a aparecer com frequência nas Atas de Conselhos Superiores da FURG, em falas de praticamente todos os segmentos participantes, a partir do início dos anos 1990.

de Reitor e Conselhos Superiores contasse com essa participação cada vez mais democrática de que Mintzberg fala, que era uma *necessidade* dos trabalhadores da Universidade. Não bastava trabalhar, era necessário que fosse com um novo *senso*, diverso daquele de *propriedade das figuras de proa* e fundadores da Instituição: não era posse, era o *pertencimento* o sentimento de necessidade política nos debates.

A *alienação* como burocratologia a ser combatida teve ápice no episódio da intervenção do Ministro da Educação, que indicou à posse como reitor o candidato que havia sido derrotado na eleição, no ano de 2000. O Conselho Universitário encaminhou o nome do então Reitor para um segundo mandato²² e foi surpreendido no fim de dezembro daquele ano com a nomeação do vencido²³ na eleição da comunidade universitária. Os debates se seguiram áspers no CONSUN sobre a situação (causada, em grande medida, pela excessiva normatividade e controle, como sói a uma burocracia mecanizada)²⁴. Basicamente, os 15% de peso do voto dos TAE (mesmo peso dos discentes, contra 70% dos docentes) escancarou uma fragilidade e, mesmo entre os docentes, sugeriu mudanças que viriam a equilibrar escolhas políticas, mas também orientar princípios de gestão. A *autodeterminação* viraria palavra de ordem. Coordenação, ao invés de subordinação.

Passou a haver a percepção, entre os quadros docentes (e antes deles, dos TAE) que manter a gestão nos moldes mecanizados tenderia a colocar seu controle em estruturas acima – como foi no episódio da nomeação de Reitor (no caso, o Ministério da Educação e seus ocasionais ocupantes). A cúpula estratégica da FURG passou a gerar um antídoto a essa situação: uma configuração similar à *burocracia profissional* conforme descrita por Henry Mintzberg (2003, p.212-238). Quando dizemos que este é um modelo que se ajusta mas não é perfeitamente encaixado, há que mencionar o próprio autor (idem, p. 229) que admite que essa burocracia pode também ser constatada como estrutura *híbrida*.

Quando este autor descreve a *estrutura administrativa* desta configuração, enfatiza o caráter de *horizontalidade das decisões* – é o significado do adjetivo

22 Ata 292 do CONSUN, de 01/09/2000. Disponível em <http://conselhos.furg.br/converte.php?arquivo=atas/consun/292.html> Acesso 11 mar 2019.

23 Decreto de 19 de dezembro de 2000, disponível em <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=2&pagina=1&data=20/12/2000> Acesso 11 mar 2019.

24 Ata 294 do CONSUN, de 21/12/2000. Disponível em <http://conselhos.furg.br/converte.php?arquivo=atas/consun/294.htm> Acesso 11 mar 2019.

*democrática*²⁵ empregado por ele.

O que vimos sugere que a Burocracia Profissional é uma estrutura altamente democrática, pelo menos para os profissionais do núcleo operacional. De fato, não apenas os profissionais controlam seu próprio trabalho, mas também procuram o controle coletivo das decisões administrativas que os afetam - por exemplo, decisões para contratar colegas, promovê-los e distribuir recursos. O controle dessas decisões requer domínio da linha intermediária da organização, ação necessária para que os profissionais tenham a segurança de que estão assessorados por “pessoas de sua confiança”. Os profissionais operacionais executam alguns trabalhos administrativos. Por exemplo, todos os professores da universidade participam de comissões para se assegurarem de que mantêm algum controle sobre as decisões que afetam seu trabalho. [grifei] (MINTZBERG, 2003, p. 220-221).

Essa horizontalidade é concentrada no núcleo operacional dos profissionais docentes, no caso da FURG. Desde a época dos Departamentos há a execução de tarefas administrativas por eles, e um certo domínio – no caso das Chefias de Departamento – da linha intermediária. Até hoje são as Unidades Educacionais – cujos colegiados (Conselhos) têm no mínimo 70% de docentes – as responsáveis por decidir a contratação²⁶ e promoção²⁷ de colegas. Contudo, a horizontalidade adquirida num processo histórico-político interno da Universidade (e do ensino superior em geral, após a década de 1990) não alcançou todos os setores da FURG. Os resquícios comportamentais dos Departamentos e do *controle institucional* dos anos do reitor Falcão Vieira não se apagaram de todo. Mesmo quando não há assédio de forma agressiva, há uma exacerbação da ideia (já demonstrada falaciosa) do *setor de apoio*, e o trecho seguinte ilustra as razões teóricas para tal:

Em razão do poder de seus operadores, as Burocracias Profissionais são às vezes, denominadas organizações “colegiadas”. De fato, alguns profissionais gostam de descrevê-las como pirâmides invertidas, com os operadores [no caso os docentes] no topo e os administradores abaixo para servi-los – para assegurarem que as instalações cirúrgicas sejam mantidas limpas e as salas de aula bem supridas de materiais de ensino. Tal descrição [...] [parece] ser uma descrição rigorosa de um administrador não

25 Não há porque cobra-lo sobre a precisão do termo *democracia*, tão caro a historiadores e juristas.

26 “Art. 3º O concurso será solicitado pela Unidade Acadêmica por meio de processo [...] e instruído com programa das provas, tabela de pontuação de títulos e indicação de Banca Examinadora, aprovados pelo Conselho da Unidade.” Deliberação 77/2015 do COEPEA - Dispõe sobre Normas para Concurso Público para Ingresso na Carreira do Magistério Superior da FURG. Disponível em <https://progep.furg.br/arquivos/legislacoes/000313.pdf>

27 “Cabe à CPPD [Comissão Permanente de Pessoal Docente] apreciar assuntos concernentes a alteração de regime de trabalho dos docentes, avaliação de seu desempenho com vistas a progressão e promoção funcional, processos de aceleração da promoção e solicitações de afastamento para pós-graduação lato sensu, mestrado e doutorado.” Site da CPPD, disponível em cppd.furg.br. Lógico que a Comissão é composta apenas por docentes, representando as Unidades.

habilitado - a saber, o administrador que dirige as unidades de apoio. Para a assessoria de apoio – frequentemente muito maior do que a assessoria profissional – não há democracia na Burocracia Profissional, apenas na oligarquia dos profissionais. Provavelmente, as unidades de apoio, como o departamento de limpeza ou a cozinha do hospital ou a gráfica da universidade, não são diretamente administradas pelos dirigentes do topo. Na verdade, existem como constelações burocráticas mecanizadas situadas na Burocracia Profissional.

O que frequentemente emerge na Burocracia Profissional são as hierarquias administrativas paralelas, uma democrática e de baixo para cima para os profissionais e uma segunda burocrática e mecanizada, de cima para baixo, para a assessoria de apoio. Na hierarquia profissional, o poder esta na expertise [...] [grifei] (MINTZBERG, 2003, p. 221)

O atual instante da instituição é de disputa entre setores e segmentos – isto inclui os *Campi* fora da sede - para que a constelação burocrática mecanizada deixe de ser tida pela burocracia profissional como condição do desempenho das funções. O *administrador não habilitado*, figura típica do Auxiliar ou do Assistente em Administração, é responsável por secretarias e órgãos que operam a *viabilidade material, informacional, documental, recursal, a viabilidade administrativa* – e não um mero apoio. Nessa raiz discursiva que dá azo à diminuição e ao apagamento de setores e profissionais, reside uma situação de conflito, por conta do caráter contraditório entre uma orientação profissional versus uma orientação burocrática para o atendimento *disciplinado* dos procedimentos (MINTZBERG, 2003, p.222). Contudo, adverte o próprio autor que “virtualmente, não há [...] forma de corrigir as deficiências que os próprios profissionais optam por omitir.” (idem, p. 230).

Além da coordenação democrática, outras condições para uma *burocracia profissional* estavam presentes com força na FURG da virada de século; o *ambiente* é o principal fator situacional para essa burocracia (MINTZBERG, 2003, p.226). A contratação de profissionais docentes pela padronização dos concursos públicos, crescente desde a CF/88 e a Lei 8.112/1990, fornecia base para a condição de *padronização de habilidades*:

[...] a Burocracia Profissional baseia-se na coordenação da padronização das habilidades e em seus parâmetros de design associados a treinamento e a doutrinação. Contrata profissionais especializados, devidamente treinados e doutrinados, para o núcleo operacional e, depois, concede-lhes considerável controle sobre seu próprio trabalho. Na verdade, o trabalho é altamente especializado na dimensão horizontal, mas ampliado na vertical. [...] Assim, a maior parte da coordenação necessária ENTRE os profissionais operacionais é tratada pela padronização de habilidades e conhecimento – na verdade, pelo que aprenderam a esperar de seus colegas. [grifei] (MINTZBERG, 2003, p.213)

Desde o PUCRCE (Decreto 94.664/1987) era necessário pelo menos o

mestrado para ingressar como docente. Como os resquícios da *burocracia mecanizada* determinavam que a cúpula estratégica e as linhas intermediárias da organização fossem ocupadas (quase que) exclusivamente pelo pessoal docente, era questão de superar (política e normativamente) a carga de controle que ainda restava. As burocracias *mecanizada* e *profissional* na FURG assentam-se nos mesmos fundamentos históricos;

Entretanto, os dois tipos de burocracia diferem-se marcadamente em termos de fonte de padronização. Enquanto a Burocracia Mecanizada gera seus próprios padrões - sua tecnoestrutura desenha os padrões de trabalho para seus operadores e seus gerentes de linha os impõem -, os padrões da Burocracia Profissional têm origem largamente fora de sua própria estrutura, nas associações autogovernadas em que seus operadores reúnem-se com colegas de outras Burocracias Profissionais. Essas associações estabelecem padrões universais, que asseguram ser ensinados pelas universidades e usados por todas as burocracias da profissão. Portanto, enquanto a Burocracia Mecanizada baseia-se na autoridade de natureza hierárquica - o poder do cargo - a Burocracia Profissional enfatiza a autoridade de natureza profissional - o poder do conhecimento especializado (expertise). (MINTZBERG, 2003, p.215)

A coordenação entre estes profissionais – em seu fazer operacional E na gestão da organização – era mantida com base em *ajustamento mútuo*. Afinal, mesmo que um jargão não fosse da área de um colega, com o recurso à metáfora e a presunção de alguma leitura em nível avançado – sem falar no apelo ao ego – havia compreensão mútua, mesmo que não imediata, sobre o argumento e as decisões que se seguissem, em colegiados heterogêneos. Exceto como manobra argumentativa de encurralamento, a frase “eu não entendi o que isso quer dizer” é tabu nestes colegiados, que tanto são heterogêneos por englobarem docentes, TAE e discentes, como por os servidores neles serem profissionais de todas as áreas do conhecimento.

A multitude de profissionais elaborando e empenhados nas tarefas de gestão poderia parecer um desafio intransponível para uma gestão que não quisesse voltar a configurar os feudos da burocracia mecanizada anterior. A equalização desse obstáculo aparece na referência que Mintzberg faz à *categorização*, ou seja, a capacidade de estabelecer um repertório de padrões relacionado ao conjunto de habilidades profissionais, aplicando esse repertório a situações e contingências que são (mais ou menos) padronizadas (MINTZBERG, 2003, p. 216). As contingências e situações acabaram tendo sua padronização na criação das Unidades Acadêmicas (que concentram os profissionais por área do

saber relacionada à oferta dos cursos) e extinção das Comissões de Curso como órgãos da estrutura, no Estatuto aprovado em 2008.

[...] os professores que atuam num mesmo curso não interagem; existem disciplinas da área profissionalizante de um mesmo curso, lotadas em Departamentos distintos; [...] não existe espaço oficial de integração horizontal entre os Departamentos e/ou ComCurs; a integração entre os Departamentos e as ComCurs é vertical, ocorrendo apenas nos Conselhos Superiores; [...] (FURG, 2005, p. 03)

O benefício resultante desse agrupamento nas agora Unidades Acadêmicas é a categorização também dos usuários dos serviços da Universidade (MINTZBERG, 2003, p.217): assim a *burocracia profissional* se torna funcional, por agrupar os servidores por área do conhecimento, mas também baseada na demanda, por lidar exclusivamente com usuários direcionados àquela área (alunos de determinado curso, laboratórios de determinada área, etc).

Ao contrário do que o mesmo autor indica, ao afirmar que o foco da burocracia profissional esteja no seu *núcleo operacional*, a *necessidade de planejamento e formalização do trabalho* não é desprezível. Até pelo fato de – peculiaridades do serviço público - a legislação determinar que haja planejamento e avaliação em ciclos regulares ²⁸. Dentro do pensamento de *polígono* proposto por Mintzberg, essa talvez seja uma face ou um ângulo que não se ajusta. Contudo, isso não é bastante para desfigurar a FURG como *burocracia profissional*, já que adiante o próprio autor faz uma concessão:

as estratégias da Burocracia Profissional são, largamente e não totalmente, aquelas dos profissionais individuais que trabalham na organização [...] as estratégias próprias da Burocracia Profissional representam o efeito cumulativo dos projetos ou das “iniciativas” estratégicas que seus membros estão em condições de convencer sua implementação – comprar um novo equipamento, estabelecer um novo programa de graduação [...] [grifei](MINTZBERG, 2003, p. 225)

Isso descreve o momento de coincidência entre a ascensão da burocracia profissional e as primeiras tentativas de planejamento institucional, na virada do século. Mas ainda seria necessário dar um corpo, um formato palpável a esse novo polígono de burocracias na FURG; para tanto, a saída institucional pretensamente mais estável seria mexer no alicerce normativo. Assim, ocorrem as mudanças de Estatuto e Regimento.

28 Conforme a Lei Nº 10.861/2004, que institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, especialmente seu artigo 3º, incisos I, V e VI.

6 REFORMA ESTRUTURAL E ESTATUTÁRIA: UNIDADES E OUTRAS MUDANÇAS

A FURG passou por tênues alterações estruturais desde sua estruturação em Departamentos e Comissões de Curso de seu Estatuto original de 1969. As maiores mudanças foram as extinções dos Centros (aglomeradores de áreas do conhecimento) com o Estatuto de 1978²⁹, a extinção das Sub-Reitorias em 1996 e o ingresso da representação dos TAE no CONSUN em 2002. A aparente estabilidade estrutural da FURG mascarava a falta de uma distribuição clara de competências e autonomias para o exercício da gestão, dentre os vários atores (individuais e organizacionais) que repartem a gestão da política pública objetivada pela instituição. As competências *normativas*, por exemplo, ficavam espalhadas nos 17 Departamentos, 4 Conselhos Superiores (CONSUP depois CONSUN, CODEP, COEPE, e CONDIR), 5 Pró-Reitorias (PROGRAD, PROACE, PROPLAN, PROAD e PROPEP) 35 Comissões de Cursos de graduação, sem contar com as Câmaras³⁰. Havia órgãos considerados *deliberativos* e outros *executivos*, numa pretensa divisão precisa de competências e atuações: os executivos seriam aqueles capazes e instrumentados para a prestação, *na ponta*, da política pública (mesmo que tivessem muita capacidade e peso deliberativo, inclusive *acima* na hierarquia estrutural).

Sobre os órgãos *deliberativos*, tinha-se o *CONSUN*, como o órgão *final* deliberativo (última instância recursal) e destinado a traçar a política universitária. O CONSUN contava com cerca de 90 membros³¹, fora os convidados para cada reunião, de acordo com o tema. Um conselho extenso, de debates prolongados, cujas decisões ainda eram discutidas a partir de relatórios de uma das três Câmaras assessoras (compostas por membros do próprio CONSUN). Já o CODEP (Conselho Departamental) era o órgão superior em matéria administrativa (o entendimento sobre o que seria essa *matéria* era volúvel, não raro de acordo com quem instruí

29 Portaria no 325 do MEC, de 24 de abril de 1978.

30 <https://web.archive.org/web/20060829115440/http://www.furg.br/furg/> Acesso em 22 fev 2019.

31 Sendo presidido pelo(a) Reitor(a), era integrado também por Vice-Reitor(a), Pró-Reitores(as), pelos membros do Conselho Departamental (CODEP) e do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (COEPE), pelo último Ex-Reitor; por representantes das Profissões Liberais, da comunidade na área da Indústria e na área do Comércio, dos Discentes, dos Técnico-Administrativos, dos servidores aposentados, do CPD (Centro de Processamento de Dados), do Museu Oceanográfico, do NID (Núcleo de Informação e Documentação), da ESANTAR (Estação de Apoio Antártico), do Hospital Universitário e, finalmente, representante do Segmento Docente.

cada processo, exceto em caráter recursal); também tinha três câmaras³². Por fim, o COEPE (Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão) era o órgão superior deliberativo da Universidade em matéria didático-científica, com seis câmaras temáticas³³. Tudo isso numa universidade de dimensões humildes.

O funcionamento destes Conselhos variava em função de sua matéria; contudo, a presença fixa dos Pró-Reitores e a segmentação pouco clara entre matéria *administrativa* e *didático-científica* conduzia a tramitações e decisões dadas ao alvedrio de presidências de conselho ou de suas câmaras, onde as pontas soltas eram tomadas pelo Reitor e Vice-Reitor. De nada adiantava discutir uma situação afeita a um determinado Curso e de óbvio impacto no ensino (como a falta de docente em determinado componente curricular chave, por ex.) quando a medida saía do COEPE e caía em ouvidos moucos no CODEP ou no CONSUN, efetivamente detentores de autonomia administrativa para impactar orçamento e execução financeira. O resultado era o esvaziamento de reuniões num Conselho, a sobrecarga documental e de debates em outro, desperdício de tempo e retrabalho (lembrems de Reitor, Vice e Pró-Reitores em *todas* essas reuniões...), efetividade limitada de implementação de ações.

Mas não só o direcionamento aos Conselhos Superiores determinava o atravancamento das ações da gestão dentro da Universidade. Havia uma ideia, produto cultural da realidade política dos *anos de chumbo*, de *compartimentação do poder* a fim de exercer *controle*. Sob uma administração mais centralizada nos Conselhos Superiores, Reitoria e Pró-Reitorias, havia uma cadeia de comando que se ramificava em setores especializados os quais buscavam coordenar-se administrativamente, mas com o mínimo de contato possível e muitas vezes ocasionando bipartição de tarefas e competências. Assim, cada Departamento, idealmente proposto para uma área do conhecimento acadêmico, acabava por ditar seus próprios costumes administrativos e de gestão, não raro em contradição com seus pares, pela simples questão da *autoridade* ali exercida como se fosse um

32 Identicamente presidido pelo Reitor, identicamente era composto ainda por Vice-Reitor e Pró-Reitores, além dos Chefes de Departamentos, o(a) Diretor(a) do Colégio Técnico Industrial (hoje IFSUL) e por representantes dos discentes, dos TAE e dos docentes.

33 Sua composição, além de novamente sentar Reitor, Vice-Reitor e Pró-Reitores nas cadeiras a cada reunião, trazia os Coordenadores dos Cursos de Graduação e Pós-Graduação e os representantes discentes, docente e das Superintendências de Administração Acadêmica, de Apoio Pedagógico e de Pós-Graduação. <https://web.archive.org/web/20050406081756/http://www.furg.br/furg/admini/admini3.htm> Acesso em 23 fev 2019.

*feudo*³⁴. Às vezes, mais que isso, o próprio indivíduo à frente de uma parte da estrutura personificava a gestão, o que tornava as transições e melhorias quase impossíveis – e também personificava a comunicação, as trocas e fluxos procedimentais. O resultado: cada Departamento era um casulo, sedimentado, de baixa porosidade cultural-organizacional.

A estabilidade dessa configuração – condição para as burocracias, conforme apontado acima – seria sacudida com o advento do programa REUNI, do Governo Federal. O sossego dos Departamentos, acomodados em suas funções e focados quase completamente no ensino de graduação dependia da estagnação do modelo de estrutura e da gestão da Universidade; e essa estabilidade se retroalimentava, conformando uma estrutura rígida. Consequentemente, o perfil desejado e que foi proposto nos estudos para a reforma da estrutura organizacional e do Estatuto da FURG, em 2005, era de *superação da rigidez administrativa*, dotando de flexibilidade a atuação da gestão e suas perspectivas. Para chegar a esse perfil maleável, eram precisas mudanças plenas na estrutura, incapazes de ser obtidas com ajustes funcionais infra-estatutários.

Os debates para a reforma estatutária conduziram a uma orientação de desenho institucional definida por alguns princípios. Conforme o documento de proposta para a revisão de estrutura organizacional e estatuto, estes seriam: *descentralização, redução de níveis hierárquicos, delegação de competências, co-responsabilidade nas ações, gestão democrática e participativa*. Sua aplicação concreta teria a mediação de *instrumentos de funcionamento organizacional*, pretendidos como harmônicos e sistêmicos, simples e flexíveis (FURG, 2005). A dimensão do que era percebido como o funcionamento da FURG até então resulta justamente nesses princípios e quesitos, reforçando o narrado acima: tratava-se de uma gestão centralizada, hierarquizada, não-democrática, monológica.

A reconfiguração dos *espaços de decisão* que se seguiu transformou os Departamentos em **Unidades Acadêmicas**. Tal processo envolveu menos a *afinidade de atuação num campo do saber* e mais a *circulação e aceitação política* e

34 Anedoticamente, o autor presenciou em 2008 uma disputa pela posse de uma sala de permanência administrativa, em que foi necessária intervenção do Conselho para desalojar a Chefe do Departamento que fora extinto e negava-se a entregar o espaço, mesmo ela já possuindo sala de permanência docente junto a seu laboratório de atuação. É a epítome do sistema feudal cedendo ao absolutismo pelo confisco das terras do baronato...

comportamental ³⁵. Marcas de cultura organizacional tão profundas como as comentadas acima (do período ditatorial) tendem a se preservar sob a superfície por um bom tempo, capilarizadas. Pode-se afirmar que os atores que pretendiam uma reforma da estrutura e estatuto sabiam com clareza desses obstáculos ainda presentes e desejavam desvencilhar-se dos mesmos, mediante uma guinada no desenho organizacional que pouco mexesse com as *posições* das pessoas e os círculos e limites de exercício de certas formas de poder organizacional. Isso demonstra o quanto as decisões de caráter pessoal determinam a implementação da estrutura normativa, administrativa e procedimental e seus cotidianos na FURG.

Dentro de cada Unidade Acadêmica foi criado um Conselho, agregando e substituindo os Colegiados dos Departamentos, com representação dos três segmentos (TAE, docente, estudante). O significado institucional foi dúplice: ao mesmo tempo em que deu-se um passo na construção da identidade participativa e igualitária nos processos de decisão, por outro lado oxigenou-se o próprio meio da gestão universitária em níveis operacionais, intermediários e de tecnoestrutura (MINTZBERG, 2003, p. 23-27). Várias capacidades antes silenciadas, barradas ou refreadas pela cúpula estratégica local e níveis mais altos de tecnoestrutura, agora passavam dos TAE e estudantes componentes dos colegiados diretamente ao conhecimento dos tomadores de decisão, por meio de debates e atas. Esta nova característica vai permear vários processos referentes à gestão da FURG, em âmbito deliberativo, normativo e executivo das ações tomadas para cada face de sua política pública e procedimentos administrativos correlatos.

O enxugamento dos Conselhos superiores também foi destaque na reforma. As duas principais mudanças foram a extinção do Conselho Departamental (CODEP) e a diminuição do tamanho do Conselho Universitário (CONSUN). Por trás da primeira, tanto o fato de que não havia mais Departamentos para deliberarem em matéria precipuamente administrativa como a noção de que os Conselhos Superiores da Universidade deveriam ser apenas três, em função de sua competência material. Assim, toda a matéria que envolvesse a tomada de decisões

35 Caso da formação da Faculdade de Medicina, que o autor presenciou como um dos Secretários responsáveis desde a época dos Departamentos; ficou notório em diversas reuniões a aversão de outros Departamentos em juntar-se em um grande Centro de Ciências da Saúde, pelo temor de o poder ficar concentrado nos docentes da Medicina. A reunião final em 2008, cuja Ata (elaborada pelo autor) não está mais publicada, demonstra essa recusa e o resultado final, de apenas a Medicina se estruturar em Unidade, apartada da Enfermagem, Psicologia, Educação Física e outras áreas.

sobre a política institucional, baseadas na autonomia universitária constitucionalmente dada, ficaria afeta ao CONSUN; as matérias procedimentais e com regulação prévia, referentes às rotinas de ensino, pesquisa, extensão e administração universitária, estariam no COEPEA; e o CONDIR era o órgão legalmente instituído para a gestão do Hospital Universitário³⁶. O CONSUN diminuiu para cerca de metade de seu tamanho anterior, e a fusão de competências entre CODEP e COEPE no novo COEPEA também produziu um enxugamento; os Pró-Reitores participam apenas de um Conselho, e os Coordenadores dos Cursos compõem as Câmaras do COEPEA, tirando-se de cada uma um representante para o Pleno. O resultado é um escalonamento de debates, com a redução (para bem ou para mal) de tempo de tramitação e instâncias recursais.

A Reitoria obteve uma reorganização de estrutura e, portanto, de sua gestão, mas no que diz respeito a si e seus órgãos diretamente ligados. Quanto às Pró-Reitorias, as mudanças não foram muito perceptíveis; houve uma redistribuição de competências com a criação de duas Pró-Reitorias e, fora o fluxo procedimental e a responsabilização de Pró-Reitores, pouco se alterou. Inclusive a competência normativa, não raro, é exercida em comum, por instrumentos normativos conjuntos entre duas ou mais Pró-Reitorias. Já os órgãos diretamente ligados à Reitoria vêm sendo instrumentos e instrumentalizados para a execução de ações específicas, relacionadas às políticas propostas no CONSUN ou que exijam agilidade e autonomia para serem levadas a cabo³⁷; ou ainda as Assessorias temáticas (Jurídica, de Relações Internacionais, etc) que fornecem respaldo à atuação da Reitoria. Os Campi, *por ora*, são diretamente ligados à Reitoria – por conta de impasses normativos sobre sua natureza.

Essa estrutura da FURG remodelada em Unidades Acadêmicas menos compartimentalizadas do que os Departamentos, com Conselhos Superiores menores e mais abrangentes em competência, não reduziu as margens de manobra administrativa. Para o bem e para o mal, essa faculdade de manejar aspectos administrativos por sobre a previsão normativa é ampla, havendo uma boa tolerância da Universidade para permitir ajustes e aporte de recursos necessários às

36 Até o advento da EBSERH – Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares, à qual a FURG aderiu em 2015.

37 É o caso do NTI (Núcleo de Telemática e Informação) e da SECOM (Secretaria de Comunicação)

mudanças institucionais ³⁸. Uma dessas mudanças institucionais seria a transmutação da Universidade: de traços comunitários, com reminiscências administrativas do período ditatorial, alta densidade de comunicação interpessoal horizontal, tudo isso impactando numa cultura organizacional voltada para si e para a gestão personificada; para a implementação de uma realidade *multicampi*, com suas necessidades de redesenho de fluxos, estruturas e práticas organizacionais, em plena era da informação. A FURG teria de se pensar como outra Universidade, em termos de gestão.

38 Após a promulgação do Estatuto e o prazo dado para o rearranjo em Unidades Educacionais (em que as negociações entre os Departamentos foram tensas, por conta dos redutos de poder competidores), ao menos uma Unidade – Faculdade de Direito – foi criada sem os requisitos para tanto, o que só ocorreu com a criação do seu programa de Mestrado em 2014. Os requisitos administrativos eram a oferta de 03 cursos de graduação ou 01 de graduação e um de pós (o que não ocorria, havendo apenas 01 graduação) e um número mínimo de 30 docentes.

7 MULTICAMPPIA: BUSCANDO UM PARADIGMA

A melhoria do ensino no Brasil sempre foi bandeira política; sua democratização, face importante dessa melhoria, passou a fortalecer-se como pauta a partir do início da Nova República. E tal democratização serviu como alicerce argumentativo para que uma estratégia se destacasse nas políticas públicas no setor educacional: a *interiorização*, ou seja, a expansão de oferta de ensino superior fora dos grandes centros urbanos brasileiros. Essa expansão se deu inicialmente pela tática de aumento de vagas em instituições *periféricas* (como as próprias Federais do interior gaúcho – UFSM, UFPEL e FURG); mas alcançou solidez e caráter de política de Estado com as ações do REUNI para aumento da estrutura, ou seja, a implementação de novos Campi e IFES fora dos grandes centros. Para Egeslaine Nez (NEZ, 2016, p. 134), essa estratégia surge como alternativa de algumas IFES, que dotam-se de estrutura diferenciada (e seus meios de gestão) para a ampliação do sistema: são as instituições *multicampi*.

Em seu estudo, Egeslaine Nez destaca inicialmente (NEZ, 2016, p.137-138) que para as IFES o desenho *multicampi* era um *fenômeno organizacional* inovador, embora já predominante nas universidades públicas estaduais; já era comprovada sua eficácia em promover o acesso de populações excluídas ao ensino superior. É interessante repisar esse aspecto da dificuldade de acesso dos *excluídos*, ainda mais numa realidade socioeconômica como a brasileira, em que os índices de desigualdade social são desesperadores e o ensino superior ainda é uma ferramenta eficaz de mobilidade social. É sintomática a aversão de instâncias e esferas da administração do ensino superior federal à *multicampia*, como reflexo da sociedade estratificada, cujas camadas do teto procuram manter sua posição.

A *multicampia* pode ser entendida a partir da autora como uma significação específica para o caso da FURG. Se Nez busca afastar-se do significado de *campus* como o *lôcus* da produção intelectual no sentido acadêmico, temos de recordar que a FURG contou, a partir dos anos 1990 com três *campi*, todos na mesma cidade, obedecendo a esse sentido renegado por ela, já que cada um desses *campi* era um *lôcus* específico³⁹. Contudo, o sentido na própria instituição mudaria e acompanharia o manejo da autora:

39 Campus Cidade com cursos de Engenharia, o Campus da Saúde operando os cursos dessa área e o Campus Carreiros com todo o restante.

Com o tempo, a palavra perdeu este significado em substituição a ideia de localização geográfica. A partir dos anos sessenta, acentua-se o significado de distanciamento em relação aos centros urbanos. [...] os elementos implícitos na sua conceituação são manifestos em duas acepções: física-espacial (assentamento de uma estrutura que indica o distanciamento) e acadêmica (localização de um espaço da produção intelectual). (NEZ, 2016, p. 138).

A estrutura organizacional esparsa geograficamente é uma das remissões apontadas por Nez como concepção da *multicampia*. O *sentido de organicidade* suplanta a mera identificação por quantidade de *campi* ou sua localização territorial. Certamente, diz ela, é difícil que os contextos e interesses regionais da atuação dessas IES sejam uníssonos, o que torna a *multicampia* um fenômeno que alcança a complexidade. (NEZ, 2016, p. 138-139). Portanto,

Sinteticamente, pode-se considerar que as instituições *multicampi* são caracterizadas pela ampla cobertura no território estadual mediante a sua presença em um significativo número de municípios. Contudo, há ainda uma reflexão importante. [...] é fundamental compreender que a organização universitária *multicampi* planta, concretamente, no espaço físico-geográfico, no território, unidades encarregadas do cumprimento das finalidades estatutárias da instituição (unidades que integram os chamados *campi* universitários) e que estas unidades se encontram, também, encarregadas da realização da missão universitária, num contexto de convivência com realidades regionais bastante diferenciadas. (NEZ, 2016, p. 139)

Não basta a simples dispersão geográfica; a dimensão social brasileira vai direcionar a necessidade política da *multicampia* para a interiorização da estrutura do ensino superior, não para fazer número, mas justamente porque pode-se assumir que a totalidade das IFES tem missão estatutária de promover o bem-estar e o desenvolvimento, e o chamado da necessidade dessas populações fora dos centros urbanos é como que imperativa para determinar a expansão. Não basta *expandir*, tem de *alcançar aqueles que não têm condição de alcançar* o ensino superior.

Tomando as reflexões compiladas em Egeslaine Nez (p. 133-140) pode-se configurar o que seja a *multicampia* para atender às finalidades deste trabalho. ***Multicampia*** é tradução organizacional de uma Universidade na sua dispersão estrutural e geográfica que vai refletir, ponto a ponto, dimensões acadêmicas/ institucionais/ espaciais/ políticas/ históricas e sociais (da sede e regionais), configurando-se para funcionar dentro destas dimensões a fim de entregar e aprimorar a política pública de ensino superior. *Multicampi* é a IES que (se) implementa (n)a *multicampia*.

Pensar a *multicampia* de maneira unidimensional não serve aos propósitos

de uma boa gestão pública, pois incita um tratamento desinteressado da questão; desinteresse que irá se manifestar na deterioração dos recursos e esforços necessários para manter a interiorização do ensino superior. Uma instituição que pensa *multicampia* apenas pela característica de presença física em outras cidades está fadada a ter apenas isso como apelo e argumento quando a discussão versar sobre cortes orçamentários (a espada de Dâmocles da educação pública brasileira); o risco é a eliminação da política pública, pelo simples fato de que a discussão “pertence” à sede, que pode deixar de se entender *multicampi* ao sabor do alvedrio do momento. A partir do que destaca Nez (2016, p.139), a reflexão sobre o que é *multicampia* evidencia teoricamente trajetórias de sentidos que revelam dimensões de *quantidade, localização geográfica, lugar da produção científica, pertencimento social, contexto regional*, dentre outros; o encontro dessas dimensões irá permitir uma categorização (ou o formato de algum conceito instrumentalmente útil) para as instituições que queiram se entender como *multicampi* em uma amplitude adequada.

Desde o ano de 2004, a FURG atua com cursos presenciais em cidades fora de sua sede em Rio Grande. A cidade de Santo Antônio da Patrulha foi a primeira a receber um desses cursos, com apoio do Polo Universitário EAD da cidade, e ali seria instalado o primeiro Campus fora de sede (CFDS) da FURG. Era o *impulso* à adoção do “[...] modelo *multicampi* para oportunizar crescimento quantitativo das vagas e atendimento para várias regiões brasileiras.” (NEZ, 2016, p.137). No ano de 2009, quando instaurou-se o Campus SAP com dois cursos de Engenharia, o cenário era favorável: o governo federal intensificava seus esforços de interiorização do ensino superior público; e o advento do programa REUNI em 2007 alavancou o orçamento das IFES que aderiram, catapultando a implementação de infraestrutura e equipamentos – itens que até então eram os de mais difícil negociação com o governo, fosse qual fosse. Mais dois *campi* foram criados: além do de Santo Antônio da Patrulha (SAP), Santa Vitória do Palmar (SVP) e São Lourenço do Sul (SLS), em 2011. Fosse qual fosse o desdobramento organizacional em relação à gestão e seus modelos, o certo é que o desenho aprovado no Estatuto de 2008 se mostraria de difícil aplicação numa FURG que já mudava aspectos importantes de sua estrutura.

A **estrutura de uma organização** pode ser definida simplesmente como a soma total das maneiras pelas quais o trabalho é dividido em tarefas distintas e, depois, como a coordenação é realizada entre essas tarefas. [...] Os elementos da estrutura devem ser selecionados para a obtenção de uma consistência ou harmonia interna, bem como uma consistência básica com

a situação da organização. [...] o *design* de uma estrutura organizacional eficaz – e de fato, mesmo o diagnóstico dos problemas de organizações ineficazes – parece envolver a consideração de apenas algumas *configurações* básicas. (MINTZBERG, 2003, p.12,13)

Levaria cinco anos da instituição do primeiro Campus fora de sede até a elaboração da primeira norma que situasse os CFDS no desenho institucional e na estrutura da FURG. O CONSUN aprovou a Resolução 23/2014, que implantava uma estrutura administrativa *temporária* para os CFDS. Mediante a comparação com os cinco modelos de *configuração* presentes em Henry Mintzberg (2003, p. 174-176), é evidente que esse início da *multicampia* na FURG adotou uma configuração de estrutura simples, até “[...] porque não houve tempo para elaborar sua estrutura administrativa.” (idem, p.180). Nesse primeiro momento a cúpula estratégica da Universidade dotou os CFDS de uma força inicial para a centralização, permitindo controle sobre as tomadas de decisão por parte do Diretor; a supervisão direta deste era utilizada para a coordenação.

A Estrutura Simples é caracterizada, acima de tudo, pelo que não é - ou seja, pela elaboração. Tipicamente, a organização que a utiliza tem pequena ou nenhuma estrutura, poucos assessores de apoio, divisão do trabalho não rigorosa, diferenciação mínima entre suas unidades e pequena hierarquia gerencial. Pouco de seu comportamento é formalizado e faz uso mínimo de planejamento, treinamento e de instrumentos de religação. Acima de tudo, é orgânica. A coordenação de uma Estrutura Simples é largamente efetivada por supervisão direta. Especificamente, o poder sobre todas as decisões importantes tende a estar centralizado nas mãos do executivo principal (CEO). Assim, a cúpula estratégica emerge como parte-chave da estrutura; de fato, a estrutura consiste frequentemente em pouco mais de uma cúpula estratégica de uma pessoa e de um núcleo operacional orgânico. [grifei] (MINTZBERG, 2003, p. 178-179).

A divisão não-rigorosa do trabalho é perceptível à medida que os pontos principais dessa Resolução 23/2014 tentam replicar nos CFDS práticas observadas na Sede *antes* do novo Estatuto, destacando atribuições sem defini-las. A responsabilidade pelo trâmite de todos os processos (administrativos e acadêmicos) fica toda a cargo da Secretaria do Campus (art. 2º, III), composta por somente três pessoas no caso concreto; o Administrador de Campus é responsável por *assessorar* o Diretor nos processos de gestão (art 2º, II) e as Coordenações dos Cursos são responsáveis pelas atividades didático-pedagógicas do mesmo modo como funciona na sede, já que a Resolução remete ao Estatuto e Regimento Geral (art. 2º, IV).

A centralização do poder sobre todas as decisões importantes apresenta-se

no rol de atribuições do Diretor (artigo 4º); este era ao mesmo tempo *mediador* e *concentrador* das demandas entre os entes administrativos atuantes no Campus (Coordenações, Secretaria, Administradora, docentes, técnico-administrativos, estudantes) e órgãos da sede. Praticamente fazia do Diretor a figura do CEO descrita no trecho citado acima. Isto trazia duas dificuldades: a primeira era o *enfeixamento* de toda a gestão de alto nível decisório do Campus na figura do Diretor, o que o sobrecarregava e ao mesmo tempo alijava toda a comunidade universitária da legitimidade decisória, à falta de um colegiado. A segunda persiste: o imenso vácuo normativo de atribuições mais claras, havendo incidência de colisões e titubeios quando era necessário tomar alguma decisão, por conta de dúvidas sobre a competência (se do Diretor ou não).

Estes efeitos eram mitigados em parte, pelo fato de que o Campus, desde 2015, determinou-se habitualmente por convocar reuniões plenárias dos servidores para o debate das questões sensíveis e encaminhamento das decisões, as quais eram respaldadas pela Direção. Ainda assim a Direção, *sem um órgão colegiado no Campus*, era responsável por toda a política e atos decisórios, até o processo de criação do Conselho (finalizado três anos depois, em 2017) e elaboração de Regimento do Campus⁴⁰. Mesmo com a intenção do CONSUN e Reitoria de permitir respostas rápidas em função da centralização do poder, permitindo uma necessária flexibilidade da tomada de decisão (MINTZBERG, 2003, p. 179), a responsabilidade restrita do Diretor recaiu, não raro, no quadro descrito no mesmo autor:

O processo tende a ser altamente intuitivo e não analítico, frequentemente sobrevive à incerteza e é orientado pela busca agressiva de oportunidades. Portanto, não surpreende que a estratégia resultante - raramente explicitada - reflita a visão implícita do executivo principal em relação à organização e a seu ambiente. De fato, essa estratégia é, frequentemente, extrapolação direta de suas crenças pessoais, extensão de sua própria personalidade. [grifei] (MINTZBERG, 2003, p. 179).

Episódios de conflito político aberto entre o Diretor e grupos de docentes ou de TAE ocorriam por conta do trato personalista dessas diferenças de visão, onde a palavra final era do Diretor, mesmo que desatada de respaldo normativo ou administrativo.

A sobrecarga nesse nível de cúpula estratégica desempenhada pela Direção

40 No momento da entrega deste trabalho, os regimentos dos três Campi ainda se encontram sob análise pelo CONSUN, sem indicação de data para aprovação.

(o Diretor do Campus, mais exatamente) transbordava a parte operacional para os servidores de Secretaria e Administrador(a), *sem atribuições claras de competência para processos desenvolvidos em conjunto com órgãos da estrutura da sede*, como Pró-Reitorias e setores dedicados (NTI, por exemplo). Tudo dependia de níveis elevados de comunicação informal entre todos os envolvidos (outro traço da configuração descrito em MINTZBERG, 2003, p.179).

Efetuada a representação direta no poder público local (buscando recursos de infraestrutura, apoio político para ações e captação de verbas), nos diálogos com a comunidade (procurando avaliar a presença do Campus e aspirações quanto a seu desenvolvimento), ao mesmo tempo em que devia ordenar despesas, diárias, solicitações de manutenção e obras, verificar folhas-ponto, resolver conflitos entre docentes, o Diretor vivia como *peteca*, do operacional para o estratégico, sem conseguir parar para pensar uma e outra coisa. Esse cenário redundava no que Mintzberg descreve adiante como um problema associado à *estrutura simples*:

[...] a centralização pode também causar confusão entre as questões estratégicas e operacionais. O executivo principal pode ficar tão envolvido nos problemas operacionais, que perde a visão das considerações estratégicas. Alternativamente, pode ficar tão entusiasmado com as oportunidades estratégicas, que as operações mais rotineiras ficam prejudicadas por falta de atenção e, eventualmente, toda a organização é sacrificada. (MINTZBERG, 2003, p.181).

Durante este período, a ideia de uma *estrutura simples* foi erodindo, e o amadurecimento de outro tipo de configuração surge da situação que evoluiu nestes primeiros seis ou sete anos de *multicampia*, e que Mintzberg descreve:

Uma grande vantagem da Estrutura Simples é seu sentido de missão. Muitas pessoas gostam de trabalhar em uma organização pequena e pessoal em que seu líder - frequentemente carismático - sabe o que está fazendo. [...] Os funcionários podem desenvolver solida identificação com tal organização. Entretanto, outras pessoas percebem a Estrutura Simples como altamente restritiva. Em razão de apenas uma pessoa tomar todas as decisões, não se sentem participantes de uma jornada excitante, mas como gado levado ao abate para beneficiar alguém mais. [grifei] (MINTZBERG, 2003, p. 183).

O sentido de missão evoluiu para um *senso de pertencimento*, de comunidade existente ao menos em dois dos CFDS. Essa sólida identificação de que fala Mintzberg trouxe para os debates sobre a estrutura dos CFDS⁴¹ toda a

41 "Art. 5º A Reitoria, em até 60 dias a partir da vigência desta Resolução, encaminhará ao Conselho Universitário a indicação de Comissão Especial para estudo e proposição de uma estrutura organizacional definitiva para os Campi fora da sede." FURG, 2014.

comunidade acadêmica. Autonomia e poder decisório entraram em pauta, como uma etapa logicamente sucessora da *estrutura simples* até então vigente.

O segundo momento importante de elaboração de uma estrutura organizacional da *multicampia* na FURG é a partir da publicação das Resoluções 14, 15, 16 e 17 de 2017 do CONSUN, dotando o Campus de sua atual *estrutura administrativa*. A Resolução 14, em adição ao Diretor e à Secretaria e Administrador, dota o Campus de Vice-Diretor(a) e Conselho. À semelhança das Unidades Acadêmicas, o Conselho é instância deliberativa máxima, com atribuições de proposição de políticas e de normas no âmbito local, planejamento e avaliação, instância recursal da Direção, etc. Aqui se vislumbra uma autonomia de gestão crescente do Campus, ao passo em que as atribuições do seu Conselho podem versar sobre objeto igual às das Unidades; se *ne bis in idem*⁴², não se pode decidir duas vezes na mesma instância, o que qualificaria o Conselho do Campus para deliberar, *em tese*, em caráter exclusivo⁴³. Em matéria orçamentária, ressalte-se, não há subordinação do Conselho do Campus às Unidades, por ser ele uma unidade orçamentária interna (artigo 6º).

A fragilidade do desenho estrutural e de gestão trouxe *uma* piora sintomática localizada. A Resolução 14/2017 consolidou o organicismo implícito na Resolução 23/2014 atribuindo textualmente à Secretaria do Campus o apoio a *todas as atividades* de ensino, pesquisa, extensão e administração desenvolvidas no Campus. No caso concreto, a comparação com as Secretarias de Unidades é inevitável; tomando-se uma Unidade como a Escola de Química e Alimentos, são seis Assistentes em Administração e cinco estagiários para lidar com as missões administrativas referentes a 05 cursos de graduação, 03 de pós-graduação e o quadro de servidores⁴⁴; no Campus SAP são três Assistentes em Administração e uma estagiária para lidar com os mesmos 05 cursos de graduação, 04 de pós-graduação, o quadro de servidores, e mais os serviços que na Sede (onde está a Secretaria da EQA) são providos por setores ou Pró-Reitorias e *não* passam pelas atribuições de Secretarias, como fiscalização de contratos, controle de terceirizados

42 Não se repete sobre a mesma coisa (lat.).

43 A competência exclusiva é indelegável, ou seja, não vem delegada ao Conselho de Campus por uma instância par (Conselho de Unidade, por exemplo), ao contrário da privativa, que pode ser delegada ou até mesmo avocada (ou seja, tomada em caso de omissão).

44 <https://eqa.furg.br/servidores/tecnicos-adm-em-educacao> e <https://eqa.furg.br/ensino> Acesso 13 abr 2019.

(portaria, vigilância, motoristas, limpeza), serviço de correspondência por malote, trâmite de processos, manutenção predial e de mobiliário, agendamento e controle de viagens (viaturas, diárias e passagens), matrículas de ingressantes pelo sistema SISU, compra de materiais e serviços, etc. Essa discrepância de atribuições vem sobrecarregando o ambiente organizacional dos CFDS, por não haver servidores em número necessário à atuação em três turnos que iniciou no ano de 2019⁴⁵ – com tamanha carga de atribuições. Ocorre ainda a falta de *padronização de processos* e de *habilidades* (MINTZBERG, 2003, p. 16-18), já que esses mecanismos de coordenação não contam com recursos institucionais para sua implementação. A padronização de habilidades não é alcançada pois o desempenho de trabalho (e os *outputs*) são tantos e tão diversos junto da indisponibilidade de tempo e meios para capacitar os servidores de Secretaria para todas essas tarefas que desempenham. Formalmente, esse mecanismo de capacitação está lá ⁴⁶; mas sua concretização derrete em meio ao cotidiano de trabalho sobrecarregado e pela falta de recursos.

Quanto à padronização de processos, os *ajustamentos mútuos* têm uma força tão grande que nos dez anos que se seguiram à reforma do Estatuto e do Regimento, não houve qualquer esforço coordenado para adaptação, revisão e aperfeiçoamento das normas internas que digam respeito a grandes linhas procedimentais. Mesmo em setores da FURG onde seu quadro está nominalmente estável há anos, os procedimentos são volúveis em curtos períodos; esforços no sentido de padronizar procedimentos, caso não sejam determinados por força de legislação externa ou órgãos de controle, não prosperam.

O redesenho organizacional não conseguiu ajustar-se politicamente a algumas situações que se referem ao *controle institucional*. Uma das manifestações desse controle diz respeito à *lotação* dos servidores, tanto para fins de impacto orçamentário na disputa com outros órgãos e Unidades da FURG como para o exercício de *poder disciplinar*. Nos debates do Campus SAP, ao menos nos últimos três ou quatro anos, entendeu-se que sua Comunidade engloba as pessoas dos três segmentos *que desempenham suas atividades em SAP* – independente de lotação formal no SIAPE, no caso dos servidores. Não fosse observado isso, por exemplo, apenas os *quatro servidores lotados formalmente* no Campus estariam legitimados a

45 <http://www.sap.furg.br/cursos> Acesso 13 abr 2019.

46 Decreto 5.825/2006, que estabelece as diretrizes para elaboração do plano de desenvolvimento dos TAE.

escolher a Direção, votar Regimento, representar nos Conselhos, etc. – os três Assistentes em Administração e a Administradora.

A participação horizontal na gestão é uma fórmula que vem sendo incentivada a partir de alguns atores (notadamente nos segmentos TAE e discente) dos CFDS. Além de dotar a Direção e Administrador de maior respaldo nas ações e decisões de gestão, o contrapeso necessário ao voluntarismo é um fator de construção desse modo de participação. O Campus SAP desde 2015 adota a política de Plenárias de servidores e estudantes para os debates (antecedendo a formação do Conselho), com o chamado à participação de todos os indivíduos dos três segmentos⁴⁷. Há cultura organizacional de participação aberta na construção de assuntos de grande importância, abrangência e pluralidade de posições, tanto que em certos assuntos da alçada do Conselho do Campus, ainda há encaminhamento à Plenária. O entendimento documentado quando da elaboração do Regimento é imperativo quanto à legitimidade necessária para que a gestão possa ser exercida, através do Conselho, Direção e outros órgãos. Concretamente, a Resolução 14/2017 do CONSUN, em seu artigo 3º, I, determina que o Conselho encaminhe a proposta do Regimento do Campus ao CONSUN; contudo, *não encerra no Conselho as etapas de sua construção*. Assim, entendeu-se que a participação da Comunidade do Campus *inteira* deveria perpassar as etapas de construção do Regimento, nas modalidades de debates, captação de ideias e categorias, e aprovação preliminar do Regimento por meio de plebiscito. A percepção coletiva – setorial ou por afinidade – e individual também deve ser fomentada e respeitada. A pluralidade – de pessoas, aspectos, processos, fazeres, saberes – que se pretende presente na gestão como um todo, não se esgota nas Plenárias, tendo também suas minúcias comunicadas a partir dos grupos, dos indivíduos. Não há razão para descartar as contribuições ao Regimento que vieram de indivíduos, de setores, locais de trabalho, coletividades e outras parcelas. Vale o corolário: democracia é a vontade da maioria com o respeito à minoria.

Não se pode olvidar que cada etapa de ajuste na gestão passa pela influência das *peculiaridades* de cada um dos CFDS sobre a própria gestão. Essas peculiaridades são transitórias (exceto as relativas à localização e realidade regional), oriundas da trajetória de implementação de estrutura, tendem a

47 <https://sap.furg.br/atas-e-documentos-oficiais/atas-plenaria-do-campus-pre-conselho.html> Acesso 13 abr 2019.

retroalimentar os ajustes que se faça sobre a própria estrutura e sua gestão, e dizem respeito a aspectos bem diversos. O desenho organizacional, já mencionado, é um aspecto semiformal que sofre influência das Unidades que ofertam os Cursos de cada Campus (cada UA com *sua* autonomia, visão política e procedimental sobre a gestão). Como explica Egeslaine Nez (2016, p. 138) a *marca regional*, entendida como as características profundamente regionais de sua formação e inserção geográfica, define a instituição, tal sua importância; esse fato é uma *episteme* (ou seja, raiz do próprio conhecimento) neste estudo.

[...] as IES *multicampi* favorecem a interiorização da Educação Superior, pois cada campi se torna a certo modo a sede da universidade. Devem, então possuir características administrativas próprias e autonomia de recursos, bem como de particularidades acadêmico-científicas, de modo a integrarem-se e relacionarem-se intensamente com o contexto regional em que estão inseridas.[grifei] (NEZ, 2016, p. 139)

O aspecto da carência quantitativa de recursos humanos na parte administrativa é determinante para a *burocracia mecanizada* manter-se de pé como preponderante, já que a capacidade de inovação esbarra na falta de tempo disponível para a equipe repensar a sua atuação, o que também é fruto do aspecto de *acúmulo, sobreposição e informalidade de atribuições* administrativas. Como a Resolução 14/2017 é absolutamente ampla sobre as atribuições de Secretaria e Administrador, as atribuições de órgãos da Sede acabam se amontoando nesses setores e, o que é pior, sem a determinação de *competência* necessária para certos atos que coincidem com atribuições destes mesmos órgãos da Sede.

O perfil dos servidores (tanto TAE como docentes) também é um aspecto considerável incidindo nas peculiaridades da *multicampia*. Com cada Campus tendendo a concentrar seus cursos em determinada área do conhecimento, o resultado é a limitação do trânsito de ideias da Unidade na sede, já que o enfoque de gestão (onde os docentes têm peso, como o Conselho, Direção e Coordenações) acaba sendo a própria área; docentes engenheiros tendem a ver a gestão pelo espectro da engenharia, por exemplo. O retrospecto profissional também influencia consideravelmente a gestão dos CFDS. Tanto a (pouca) vivência no Campus Sede como a formação profissional recente, que compõem o perfil majoritário de docentes e técnicos dos CFDS, tende a aumentar o tempo necessário para a tomada de decisões que seriam de mero expediente, bem como dificulta o trânsito e o diálogo com outras esferas da gestão universitária (Unidades, Conselhos, etc).

O contexto *regional* de cada CFDS e sua localização e distância da sede também informam peculiaridades. As relações com o poder público municipal, diversas nos três CFDS, impactam em pontos importantes para a sua gestão, como a infraestrutura e serviços (urbanização, transporte público, licenciamentos de instalação e operação, etc). A distância da sede importa em atrasos e custos em tudo o que importa deslocamento de materiais ou pessoas - “[...] a dispersão geográfica cria dificuldades de natureza administrativa.” (NEZ, 2016, p.132).

As peculiaridades apresentadas acima (que não são exaustivas, até por serem transitórias) vão entremeando os debates e as soluções da e na gestão de cada Campus. Contudo, elas não necessariamente afetam uniformemente os CFDS. E esse fato impõe ao mesmo um cuidado e uma barreira para que os ajustes sejam eficazes quanto à estrutura e modelo de gestão, por uma razão simples. A aplicação efetiva de ajustes no modelo de gestão da FURG deve se dar, pela sua própria natureza pública submetida à legalidade, pelas normas externas e que a Instituição venha a editar, alterando ou inovando esse desenho institucional. E várias normas impedem tratamentos diferenciados que possam com o tempo perturbar arranjos institucionais há muito consolidados – como a questão da lotação de servidores, (há CFDS que não desejam ter a lotação de seus servidores, e noutro se pensa o contrário), a matriz orçamentária, e outros exemplos.

Emergem problemas referentes à construção de uma identidade orgânica da instituição, com reflexos negativos no seu desempenho. E ainda, ressalta que a configuração *multicampi* nem sempre é contemplada nas políticas governamentais e nos processos de planejamento, mesmo que as IES com essa natureza comportem uma relação profícua com seu contexto urbano e regional. (NEZ, 2016, p. 139)

A decisão normativa sobre um *design* ou modelo de estrutura para a gestão dos CFDS é o ponto de partida para que uma cultura organizacional se aperfeiçoe, afinal de contas esse é um território incerto para toda a comunidade da FURG. Essa decisão normativa começa a ter patamares mais concretos e fixados à realidade regional com a criação dos Regimentos dos CFDS, que são o primeiro momento em que os próprios *campi* começam a se pensar em termos de gestão.

8 AS PROPOSTAS DE REGIMENTO DOS CAMPI

Partindo da Resolução 14/2017 em seu artigo 8º, os Conselhos dos CFDS instituídos em outubro de 2017 passaram à elaboração do Regimento de cada Campus. De maneira semelhante às UA no Estatuto e Regimento Geral, cada Regimento seria o índice de *autonomia normativa e decisória* na abrangência espacial e administrativa de cada Campus, a *norma maior* da sua gestão. Essa pretendida autonomia almejava avanços quanto às peculiaridades de cada Campus.

Não havia um modelo a seguir e cada Conselho de Campus era soberano para elaborar seu Regimento; contudo, houve um consenso. Os três CFDS constituíram Comissões de elaboração, que uniformizaram algumas partes do procedimento, como o estabelecimento de categorias macroestruturais e rodadas de debates para a elaboração do Regimento. O ponto de partida para a metodologia das Comissões foi o procedimento de reforma do Estatuto e do novo Regimento em 2005-2007. Houve etapas de prospecção de normas e documentos, levantamento de categorias normativas, elaboração de uma macroestrutura, debates e sistematização de sugestões, elaboração de um documento-síntese, proposta de Regimento, plebiscito e aprovação no Conselho, tudo isso com registro e transparência junto à comunidade de cada Campus (docentes, técnicos e estudantes) ⁴⁸.

A necessidade de um debate integrado entre os três Campi fora de sede foi uma manifestação à Universidade, de que a realidade dos CFDS contrasta com a da Sede em pontos comuns, nos mesmos problemas estruturais e administrativos. Os Conselhos e gestores dos três Campi sabiam, a essa altura, que buscar o amortecimento local destes problemas necessariamente coibiria a busca de clareza e autonomia, com pesados efeitos negativos sobre a capacidade administrativa da Universidade, importando em reversão de indicadores, destinação equivocada de recursos, evasão estudantil e outros.

A busca de modelos prontos fora da FURG foi tida como um complicador para a moldagem de uma gestão apropriada, tanto pelo CONSUN como pelos Conselhos dos Campi. Devido à autonomia universitária constitucional, cada IFES

48 <https://sap.furg.br/atas-e-documentos-oficiais/regimento.html> Acesso: 11 mar 2019.

brasileira adotou seu modelo de regulação de seus CFDS; replicar modelos que não condizem com o arcabouço histórico, sociológico, político e de gestão da própria FURG suprimiria o debate. A iniciativa de construção de um modelo afinado com a realidade de cada Campus determinou alguma observação, mas nenhuma adoção de modelos externos. E o entupimento de atribuições e afazeres por parte de todos os envolvidos não deixaria muito tempo para estudos comparativos⁴⁹.

Na elaboração dos Regimentos dos CFDS, a enumeração sistematizada de ***categorias macroestruturais*** foi definidora para que os documentos não virassem um produto de voluntarismo normativo (ou seja, da vontade pessoal sem base lógica ou técnica, transformada em regra). A ideia era condensar a percepção da comunidade acadêmica de cada Campus sobre quais são os objetos de regulação que devam constar no Regimento (plural em sua concepção e elaboração); *o que, afinal, é importante para ser tratado pelo Regimento*. Tal noção de priorizar sistematicamente objetos de uma norma, aplicada e reforçada desde o início, teve o condão de fazer uma *poda* nas repetições e debates supérfluos, pautados em achismos e individualismos; uma vez acertadas estas categorias, devia haver algo extraordinário e de relevância para ingressar como tema na elaboração do Regimento. As *categorias macroestruturais*, então, foram construídas seguindo um método (da análise de discurso): elas deveriam ser mutuamente excludentes; deveriam ser o menos amplas possível; deveriam possuir homogeneidade de conteúdo; os acúmulos residuais (“*outros*”) deviam ser evitados; sua classificação deveria ser o mais objetiva e independente de interpretação posterior possível⁵⁰.

O alicerce da arquitetura normativa (e por consequência da gestão, pautada em aspectos normativos) dos Campi foi então determinado. As *categorias macroestruturais* tornaram-se os pontos da estrutura regimental e da gestão dos Campi. Na categoria de *disposições iniciais* inseriu-se a situação de cada Campus quanto a sua *vocação* e suas *finalidades*; a proposta não era de apenas conceituar o Campus em seus valores, princípios e objetivos, mas de *situa-lo* em sua relação com a sociedade e a região em que está inserido, demonstrando os rumos de sua

49 O processo de elaboração dos Regimentos foi prorrogado por outros 180 dias, tendo em vista que as Comissões estavam num passo vagaroso devido à falta de tempo disponível mesmo para as reuniões; que dirá buscar e estudar modelos complexos de outras IFES.

50 <http://www.sap.furg.br/35-not%C3%ADcias/283-encontro-dos-campi-sap,-sfs-e-svp-discute-a-elabora%C3%A7ao-dos-seus-regimentos.html> Acesso: 11 mar 2019.

consolidação. A categoria de **estrutura administrativa e gestão** trazia o esboço organizacional próprio a cada Campus – *Conselho e suas Câmaras, Secretaria, Administração, Direção*; esses conteúdos estabelecem os patamares de organização interna, de espaços de decisão, graus recursais, buscando obter um padrão completo, coeso, estruturado e adequado de gestão dos serviços, processos e recursos administrados. Já a categoria de **estrutura física** traz a regulação do uso dos espaços do *Campus*, as responsabilidades e outros aspectos sobre estrutura predial e correlata (que está sendo continuamente ampliada); a sensibilidade sobre a raiz de conflitos que é a utilização de espaços dedicados, como laboratórios e salas de permanência, ajudou a prever essa categoria como necessária. A categoria de **comunidade acadêmica** buscava definir *quem é essa comunidade, como se dá sua representação na estrutura administrativa, quais seus direitos e como se efetivam*: a necessidade de afinar questões como a lotação de servidores, que regimentalmente determinam os usos e utilidades de pertencer a uma comunidade acadêmica dentro das estruturas da FURG, determina também o gozo e exercício de várias garantias e direitos (representação acadêmica, capacidade de votação, hierarquia, competência alcance quanto a atos administrativos em geral, etc), o que determina que a questão deve ser resolvida de maneira que se evite a dupla representação, a falta de inclusão e outros aspectos problemáticos já percebidos na vivência dos CFDS. Na categoria de **patrimônio e orçamento** surge a preocupação com regulação patrimonial, orçamentária e financeira que deve ser equacionada evitando as dissonâncias com o regramento existente e os atritos com as Unidades Educacionais. E a categoria de **disposições finais e transitórias** determina não só os aspectos não-categorizados, mas traz consigo um potencial de adaptação regimental buscando a transição necessária entre o cenário atual e as possibilidades de modelos que podem ser propostos tanto pela revisão da própria Resolução 14/2017 como em revisões de Estatuto e Regimento Geral.⁵¹

Uma das categorias macroestruturais pensadas na elaboração dos Regimentos dos CFDS trata da proposta referente a **outras estruturas presentes no Campus**. Concretamente diz respeito a órgãos tecnicamente dedicados que têm servidores e estrutura destacados nos Campi (SIB, PRAE, NTI) ou que venham a ter e hoje operam serviços no Campus através de atribuições informalmente atribuídas

51 <https://sap.furg.br/atas-e-documentos-oficiais/regimento.html> Acesso: 13 abr 2019.

(caso das Pró-Reitorias, com serviços de matrículas, protocolo, viaturas, estruturas prediais e mobiliário, compras e contratação de serviços e terceirizados, etc). Essa proposta visava introduzir conceitualmente as *relações* entre atores da gestão; busca, ao substituir as ligações do tipo chefia ou hierarquia de organograma, correlacionar fluxos e ações correlacionadas à resolução de questões/ situações / problemas (*problem-oriented*). A situação concreta que se buscava ajustar com essa categoria é que a estrutura administrativa e de gestão dos CFDS foi montada em bricolagem, mesmo após o advento das Resoluções 23/2014 e 14/2017 do CONSUN. As funções necessárias à gestão foram sendo centradas e implementadas através da simples disponibilização (realocação) de pessoal, e como essa disponibilização vinha através da sede (das Unidades e Reitoria / Pró-Reitorias), a falta de clareza procedimental deixava margem para inadequações e disfunções.

A primeira disfunção que ficou evidente é a de relativa *incapacidade (ou inoperância) hierárquica*. Como a disponibilização e realocação de pessoal se dava no âmbito das Unidades (responsáveis pela oferta dos cursos nos Campi), a lotação dessas pessoas não mudava, não era transferida para o Campus⁵². No setor público, a lotação automaticamente identifica a *chefia* do servidor e essa relação entre chefiados e chefia determina inúmeros aspectos da gestão de pessoas (como as atribuições de tarefas, responsabilidades, exercício de direitos, etc). Também é de se ressaltar que a hierarquia também é exercida por órgãos, no sentido de instância decisória (para aprovação de projetos e relatórios, por exemplo) e recursal. O cenário era de uma gestão de Campus que, para vários processos e atos relativos diretamente a servidores, ocorre *na sede*, onde está a chefia formalmente responsável e o Conselho de Unidade que a lotação de cada servidor lhe afixa. Quando essa disfunção da organização da hierarquia não determina uma cegueira, não raro incorre em *duplo comando*, ou seja, na redundância de decisões e atos da gestão. A insegurança é fator determinante: se nem a instância da Unidade (Conselho ou Direção) nem a do CFDS se sentem à vontade para tomar uma decisão que fosse pressentida não unânime ou rechaçável, simplesmente se exigia a representação da questão. O retrabalho e a insegurança procedimental daí

52 Parafraseando Mintzberg, muito sangue político jorra nos debates sobre lotação de servidores, pois isso impacta a matriz orçamentária de cada Unidade e a distribuição de carga de serviço. É um impasse ainda não resolvido entre Campi e Unidades.

decorrentes emperraram rotinas como a apresentação de projetos de ensino e pesquisa, apurações disciplinares e distribuição de disciplinas, por exemplo.

Uma disfunção colateral a esses efeitos de hierarquia e duplo comando é a *falta de parâmetros para coordenação de tarefas e decisões*. Esse fenômeno existe em alguma dimensão entre Unidades na Sede; contudo, seus efeitos acabam se amplificando nos CFDS, à medida que a falta de experiência em gestão ou de contato com as instâncias na Sede constrange a atuação dos gestores no Campus (Direção, Conselho). Há dependência da coordenação do tipo *ajustamento mútuo* (MINTZBERG, 2003, p. 14-15), que é própria de organizações muito simples e pequenas, baseada na comunicação informal e conhecimento pessoal dos envolvidos. Mintzberg também menciona organizações extremamente complexas como propensas a utilizar o *ajustamento mútuo*, quando há necessidade de adaptação mútua dos envolvidos para trilhar um caminho completamente desconhecido; o detalhe é que a gestão de um CFDS não é um campo totalmente desconhecido ou sem dados, como o é (no exemplo do autor) enviar o primeiro humano à Lua. A frase óbvia, usada como *bordão*, decorrente dessa disfunção é “*não sei, vou ligar pra sede e perguntar*”. O temor de uma decisão revertida por Unidade (especialmente as referentes à gestão de pessoas) implica na frenagem de procedimentos que deveriam ser mais escorregiosos, corriqueiros e seguir uma linha de costume procedimental dada pelo próprio CFDS. Desta disfunção ocorre uma *sobrecarga* sobre a Reitoria e Pró-Reitorias, que passam a ser o *locus* de gestão. Opera-se uma retroversão à centralização da gestão, volta-se quarenta anos, ao controle institucional (ainda que involuntariamente). A desordem dos tempos de gestão é imensa, cada ação sendo refreada no aguardo de despacho da sede.

Em grande medida é a deficiência de *autonomia* da gestão dos CFDS que causa tantas disfunções. À falta de uma equalização dessa autonomia de gestão aplicável aos CFDS, comparada com a das Unidades Acadêmicas – mas não de forma símile, já que os CFDS também são responsáveis por execução de processos atribuídos por Pró-Reitorias e Reitoria – há pouca margem para soluções eficazes, restando o uso de placebo e informalidade.

A resposta pensada pelas Comissões de Regimento dos CFDS foi a criação de um capítulo regimental sobre ***Outras estruturas presentes no Campus***. A equalização das autonomias, caminhos decisórios (não-hierárquicos) e gestão orientada a problemas de forma participativa surgiu sob a premissa de que era

necessário deixar de lado a pura hierarquia (que só poderia ser alterada com mudanças no Estatuto da FURG) e partir para a cooperação entre os entes que desempenhavam funções no Campus. Uma estrutura que se apresenta *policêntrica*, com poder compartilhado e relações horizontalizadas (FLEURY, 2005, p.77) aparecia como direcionamento para a discussão. O pensamento era de que havia um papel preponderante a ser desempenhado por todos os atores e estruturas presentes no Campus: a atuação para a consecução da oferta do Ensino Superior (política pública objeto da própria Universidade). Isso também apontava que era necessário abandonar as noções obsoletas de *atividade-meio* e *atividade-fim*, *setor* ou *carreira de apoio*, etc. que determinavam uma falsa primazia da docência como fim em si (efeito da autorreferência da gestão feita por e para docentes nas IFES).

A síntese do que foi imaginado para esse arranjo estrutural é visível em uma das propostas de Regimento, a do Campus SAP (FURG, 2018, p. 07, 09-10). O capítulo XIII - OUTRAS ESTRUTURAS PRESENTES NO CAMPUS desenha a regulamentação das **relações** entre a Estrutura Administrativa do Campus e servidores / setores que atuam no Campus sem estarem lotados ou vinculados institucionalmente a este ⁵³. As *relações* foram conceituadas para “[...] substituir, com equilíbrio e mediante diálogo, as ligações hierárquicas e de chefia” (Idem, p.09). A definição clara das *relações* vem delineada no artigo 30 dessa proposta:

- I – implementação, força de trabalho, oferta, continuidade e qualidade de serviços e processos institucionalmente regulados e que tenham de ser prestados à Comunidade Acadêmica do Campus;
- II – criação, ampliação, manutenção, equipamento, insumos, utilização e responsabilidade patrimonial solidária de estrutura física do Campus utilizada pelas Outras Estruturas;
- III – as relações funcionais e de trabalho entre servidores das Outras Estruturas e os demais membros da Comunidade Acadêmica. (FURG, 2018, p.09).

Seria necessário implementar e valorizar o *diálogo* como medida e mecanismo para o aprimoramento da gestão. A receita *dialógica* desta proposta trazia ideias que não haviam sido tentadas, nem em discussões do Estatuto e Regimento Geral, buscando uma inovação como saída para definir estas questões no patamar institucional. Esse diálogo seria formalizado pela **mediação**, cujo procedimento estaria voltado tanto à solução de problemas, melhoria de serviços e processos. Através de documentação (*termo*, se necessário), a mediação deveria:

53 São estes (além dos servidores lotados em Unidades), a PRAE (através da Coordenação de Atenção ao Estudante do Campus), a PROGRAD (através da Biblioteca do Campus) e o Gabinete da Reitora(através do NTI) e os servidores destas (FURG, 2018, p. 10).

I – apontar as ações compromissadas para todas as partes envolvidas a fim de resolver os problemas;

II – descrever os passos, ações e órgãos envolvidos para a melhoria ou ampliação de serviços ou processos;

III – diagnosticar as ações necessárias institucionalmente, acima do âmbito do Campus, para a resolução da situação. [grifei] (FURG, 2018, p. 09).

O *apelo à documentalidade* pode soar como excessivamente burocrático, em se tratando pretensão de superação de burocracia mecanizada. Contudo, é de se recordar que os aspectos que se buscava sanar com essa proposta fluem justamente da falta de comunicação dialógica e parametrização das ações de gestão, pela distância e pela inexistência de memória institucional. Documentos de mediação dialógica no âmbito *local* do Campus seriam mais ágeis, mais coloquiais para seus intérpretes, mais situados e *úteis* à gestão do que normas verticalizadas.

Alerte-se para o fato de que a *mediação* é uma política nova na FURG e que pretende substituir com vantagens a verticalização hierárquica, mas não se pretende eliminadora de instâncias ou procedimentos necessários ou normativamente impositivos. A necessidade de participação de Pró-Reitorias na mediação surge no item 33 da proposta; o Conselho como instância superior em caso de falha da mediação é mantido em sua competência (item 34); e conforme o item 31, parágrafo único, “[...] A forma de tratamento dialógica e consensual prescrita não afasta as responsabilizações administrativas e penais que devem ser observadas de ofício pelos agentes públicos e comunicadas às instâncias disciplinares competentes.” (FURG, 2018, p. 09).

Toda essa mecânica de *mediação* das *relações* entre órgãos e estruturas presentes no Campus, pertencentes ou não à sua Estrutura Administrativa, teria como instância responsável o **Gabinete de Gestão do Campus**, outra inovação da proposta. Conforme o item 19 da mesma, o objetivo deste gabinete seria de “[...] integrar à Estrutura Administrativa do Campus as pessoas, órgãos, instâncias e representações que não são vinculadas, lotadas ou subordinadas ao Campus.” (FURG, 2018, p.07). Funcionando como um colegiado presidido pela Direção do Campus, o Gabinete seria composto por setores administrativos (Administrador(a) e Secretário(a)-Geral do Campus), intercomunicadores políticos (os representantes nos Conselhos Superiores da Universidade e nas Unidades Acadêmicas que fossem lotados ou tivessem exercício no Campus), operadores didático-pedagógicos (Coordenações dos Cursos) e representação dos interessados majoritários no acerto

da gestão: os próprios representantes das outras estruturas presentes no Campus e os representantes discentes. ; além disso, uma instância supervisora e revisora técnica (representante da Diretoria de Avaliação Institucional) (FURG, 2018, p.07).

Além do papel mediador das relações *dentro* do Campus, caberia ao Gabinete de Gestão, enquanto assessor de Conselho e Direção locais, o desempenho de interlocutor institucional avançado. Isso se daria pela facilidade prevista de diálogo e fluxo de informações e compromissos, quando operados por uma multiplicidade de indivíduos e em diversos cenários. Concebeu-se como possível que, em nome do Gabinete, seus componentes alcançassem entendimento sobre as questões pedagógicas e administrativas relativas aos Cursos que extrapolassem as competências da Direção e do Conselho, junto às Unidades e outros órgãos da Universidade (FURG, 2018, p.07-08). A amarração de *pontas soltas* quanto aos ajustes nos próprios modelos de gestão também ficaria a cargo desse órgão plural. Uma de suas atribuições seria a de “[...] assessorar nas transições de modelo de Estrutura Administrativa e de Gestão do Campus.” (FURG, 2018, p. 07). A preocupação era a de manter uma *memória procedimental* local e ao mesmo tempo vocalizar essa memória junto aos responsáveis institucionais pelas mudanças, *que não são encobertas, mas previstas, tidas como inevitáveis*.

Por mais que as propostas (de um Gabinete de Gestão, das *relações com Outras Estruturas Presentes* e da *mediação* como procedimento) fossem bem recebidas por alguns dos debatedores, não houve ritmo coletivo para sustentar as mudanças. É possível que a aversão à mudança organizacional se potencializasse por conta da pouca vivência no ambiente da gestão do Campus, por paradoxal que possa parecer. Assim, a maioria dos presentes aos debates resolveu por retirar da proposta de regimento dos CFDS essas figuras e manter o pressuposto de hierarquia e organograma como maneira de resolver situações conflitantes e performances insatisfatórias da estrutura de gestão do Campus⁵⁴. Aliás, concebe Mintzberg (2003, p. 231) que uma das grandes fontes de conflito da *burocracia profissional* – que é um modelo bem presente em toda a Universidade – é o processo de categorização, que força artificialmente o encaixe de necessidades à margem ou sobrepostas, numa ou noutra categoria de trabalho. “Muito sangue

54 <https://sap.furg.br/images/NOVOSITE/DOCSFORMS/PROPOSTA-PRELIMINAR-DO-REGIMENTO-para-3-Plenaria.pdf> Acesso 13 abr 2019.

político”, escreve ele, “é derramado na reavaliação contínua das contingências concebidas em termos de programas [...]” (idem, ibidem). Isso levou ao purismo que entendeu um Gabinete de Gestão e o formato das Outras Estruturas Presentes como redundâncias ou conflituosas com os atores tradicionais – Conselho e Direção.

Não houve espaço para mudar de *paradigma* pois como adverte Thomas Kuhn, este “[...] está diretamente implicado no trabalho de concepção da aparelhagem capaz de resolver o problema.” (KUHN, 1998, p.48). Isso permite pensar porque os modelos e designs estruturais de gestão da FURG acabam limitando as potencialidades da oferta de sua política pública, ou seja, da própria atuação institucional. Desde as *figuras de proa*, passando pelo *controle institucional*, chefias de Departamento e chegando até as Unidades, é legítimo aplicar o que Kuhn (1998, 43-45) explica como *paradigma*: um modelo ou padrão aceito ou predominante, de limites inflexíveis, sobre objeto que pode ser melhor articulado e precisado sob novas condições. No caso, o objeto é a própria gestão e suas formas e maneiras, e o paradigma é o de imposição de burocracia (mecânica ou profissional) sob rédeas de controle jurídico e disciplinar. Acertadamente assinala Zygmunt Bauman (2010, p. 09), a partir do mesmo Kuhn, que *paradigma é uma descrição preestabelecida da realidade;* os envolvidos nas tarefas intelectuais buscam fenômenos limitados pelos paradigmas que foram treinados, o que os orienta a notar e registrar como *relevantes* somente os objetos *legitimados* desse pelo paradigma e, assim, esses envolvidos dispensam e colocam de lado aquilo que *não se encaixa*, que passa a ser irrelevante ou anomalia. O paradigma de burocracia tende a ser muito estreito e auto-referente. Assim, parece que passar a outro paradigma seja a maneira estável (embora lenta) de aperfeiçoar esse desenho estrutural e resolver problemas de gestão da *multicampia*.

Outro paradigma teria de levar em conta os aspectos que formaram o atual: verificar o que ficou à margem da burocracia profissional enquanto organização de design e estrutura, e a partir disso propor seus parâmetros. A complexidade e a relativa novidade dos desafios da gestão da *multicampia* da FURG, informando o aumento das inter-relações em todos os níveis, vão acabar informando as alterações do modelo de gestão. Mas para tanto, deve mudar também a capacidade de perceber a realidade desse mesmo modelo – o que passa por formação de pessoal, vivência administrativa e depuração de mecanismos normativos internos.

ENCAMINHAMENTOS

A FURG deu um *salto à multicampia*, passando de um campus isolado na sede em Rio Grande para abrir *Campi* fora de sede em três cidades do RS. Esse salto, dada a maneira verticalizada como foi conduzido e a intempestividade de sua implementação, ainda não foi absorvido pelo pensamento organizacional em todos os níveis, especialmente nos atores da sede que participam de Conselhos Superiores e vêm de uma experiência longa sob a burocracia profissional. Disso resulta que a *multicampia* não é uma unanimidade, quanto mais uma percepção na vivência administrativa.

A realidade da gestão dos *campi* não é, então, percebida por muito mais atores do que os diretamente envolvidos: Direção, Conselho, servidores em exercício, estudantes. A relação com outros atores da FURG tem seu distanciamento calibrado pela intersecção direta: os setores que prestam serviços aos *Campi* ou que têm representação destes se tornam próximos, os demais, não. Mesmo com estes atores, o relacionamento de matriz normativa-hierárquica (resquício da burocracia mecanizada e profissional) torna-se homeostático, atrasando os tempos e as potencialidades da gestão dessa realidade *multicampia* que é um modelo para o futuro no ensino superior brasileiro. Parece muito claro que o *paradigma* informado pela burocracia profissional que hoje ainda é predominante na gestão da FURG deixou de ser apropriado para a nova identidade *multicampia* que pede passagem na construção institucional.

Mintzberg (2003, p. 281) lembra que burocracias (mecanizadas ou profissionais) não são estruturas de solução de problemas, que inovem programas. Justamente nisso reside a necessidade da *multicampia*, que atende comunidades, interesses e desejos díspares e únicos; sua inserção regional diz respeito a essa mesma multitudine de programas traduzidos em ações para a política pública de oferta do ensino superior. Assim, reforça-se a necessidade de superar o paradigma da burocracia (profissional e mecanizada) no âmbito da FURG. Uma proposta de gestão baseada em *relações* e *mediação* entre os atores que possam contribuir dialogicamente para a solução de questões e para a expansão de cada *Campi*, como o que foi proposto no esboço de Regimento do Campus SAP sob os capítulos das *Outras Estruturas presentes no Campus* e do *Gabinete de Gestão*, parece ser

um indicativo válido para debates mais aprofundados nesse sentido. Não se trata de estender um ramal de cada Pró-Reitoria ao Campus, mas de operar *facilitadores* que estabeleçam memória processual, comunicação-tradução de qualidade e referenciem as ligações da rede nó a nó; trata-se mais de esforço de identificação e informação do que de obrigação e regulamentação, muito mais de diálogo do que de presença.

A busca adaptativa de uma gestão adequada à *multicampia* é fundamental. Uma imposição não dá resultado, como se viu quando da discussão dos regimentos dos Campi. Um trabalho extenso de informação e formação de todos os atores é um bom caminho para suprir a instituição de rotas possíveis para que, algum dia, um novo paradigma de gestão *multicampi* consolide a superação dos modelos de burocracia profissional e mecanizada.

REFERÊNCIAS

ALVES, Francisco das Neves (org). **Fundação Universidade Federal do Rio Grande : 35 anos a serviço da comunidade**. Rio Grande: Editora da FURG, 2004.

ALVES, Francisco das Neves; TORRES, Luis Henrique. **Cidade do Rio Grande: história e historiografia**. Rio Grande: Editora da FURG, 1997.

BAUMAN, Zygmunt. **Legisladores e intérpretes**. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

BARBOSA, Andreia Marreiro. **Uma fotografia da obra de Roberto Aguiar: possibilidades para pensar o direito sob outras lentes**. 2015. Dissertação de Mestrado em Direitos Humanos e Cidadania. Universidade de Brasília, Brasília, 06/03/2015.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Comportamento organizacional**. 3. ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES : UAB, 2014.

BRASIL. **Decreto nº 65.462, de 21 de outubro de 1969**. Aprova o Estatuto da Fundação Universidade do Rio Grande - R.S.

BRASIL. **Decreto Nº 94.664, de 23 de julho de 1987**. Aprova o Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos de que trata a Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 2º de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 783, de 14 de maio de 1999**. Aprova alterações no Estatuto da Fundação Universidade Federal do Rio Grande.

BRASIL. Universidade Federal do Rio Grande. **Regimento Geral da Fundação Universidade do Rio Grande**. 1979. Disponível em <https://web.archive.org/web/20050307225424/http://www.conselho.furg.br/converte.php?arquivo=estatuto/rgu.html> Acesso: 11 mar 2019.

BRASIL. Universidade Federal do Rio Grande. **Universidade Federal do Rio Grande – FURG: Uma nova concepção de estrutura organizacional (Proposta para Revisão da Estrutura Organizacional e Estatuto)**. Reitoria, 2005. Disponível em https://web.archive.org/web/20061215165732/http://www.estruturaorganizacional.furg.br/arquivos/documentos/documento_71.doc Acesso: 19 fev 2019.

BRASIL. Universidade Federal do Rio Grande. **Resolução 023/2014 do Conselho Universitário**. Dispõe sobre a implantação de Estrutura Administrativa Temporária de Campus Fora da Sede. Disponível em <http://conselhos.furg.br/delibera/consun/02314.pdf> Acesso: 22 fev 2019.

BRASIL. Universidade Federal do Rio Grande. **Resolução 014/2017 do Conselho Universitário**. Dispõe sobre a alteração no Regimento Interno da Reitoria e a definição da estrutura organizacional mínima nos campi fora da sede. Disponível em <http://conselhos.furg.br/delibera/consun/01417.pdf> Acesso: 22 fev 2019.

BRASIL. Universidade Federal do Rio Grande. **Anuário 2018**. Rio Grande, 2018. Disponível em <https://sistemas.furg.br/sistemas/paginaFURG/arquivos/menu/00000429.pdf> Acesso: 22 dez 2018.

BRASIL. Universidade Federal do Rio Grande. **Documento-Síntese para o Regimento do Campus SAP**. Santo Antonio da Patrulha, 2018. Disponível em <https://sap.furg.br/images/NOVOSITE/DOCSFORMS/Documento-Sntese-para-Plenaria.pdf> Acesso: 23 fev 2019.

DA COSTA, Leandro Braz; FRIDERICH, Lidiane (orgs). **Rio Grande, Século XX: olhares históricos**. Pelotas: Editora e Gráfica Universitária da UFPEL, 2012.

FLEURY, Sonia. Redes de políticas: novos desafios para a gestão pública. **Administração em Diálogo**, nº 07, São Paulo, p. 77-89, dez. 2005.

HEIDEMANN, Francisco; SALM, José Francisco (orgs). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora da UNB, 2009.

KANTORSKI, Leonardo Prado. **Expurgo de docentes na lógica da Doutrina da Segurança Nacional: o caso da FURG (1969-1977)**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Instituto de Sociologia e Política. Universidade Federal de Pelotas. Orientador : Alvaro Augusto de Borba Barreto. Pelotas, 2011.

KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. 5.ed. São Paulo: Perspectiva, 1998.

MINTZBERG, Henry. Administrando governos, governando administrações. **Revista do Serviço Público**, Brasília, vol. 49, nº 4, p. 148-162, out-dez. 1998.

MINTZBERG, Henry. **Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARTINS, Solismar Fraga. **Cidade do Rio Grande: industrialização e urbanidade (1873-1990)**. Rio Grande: Editora da FURG, 2006.

NEZ, Egeslaine de. Os dilemas da gestão de universidades *multicampi* no Brasil. **Revista GUAL- UFSC**, Florianópolis, v. 9, n. 2, p. 131-153, maio 2016.

PESAVENTO, Sandra Jatahy. **História do Rio Grande do Sul**. 9.ed. Porto Alegre: Martins Livreiro, 2014.

VIEIRA, Almir; CASTRO, Dagmar; OLIVEIRA, Roberto (orgs.). **Políticas públicas integradas: conceitos, metodologias participativas e casos**. São Paulo: Metodista, 2013.