

ANÁLISE DA EFICIÊNCIA DOS CONSELHOS COMUNITÁRIOS COMO MECANISMOS DE CONTROLE SOCIAL NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS DO BRASIL

Fernando Gazzoni¹

Flavia Luciane Scherer²

Aletéia de Moura Carpes³

Maríndia Brachak dos Santos⁴

Flavio da Cruz⁵

Resumo: Os conselhos comunitários foram originados pela Lei Federal 10.172/01, com a intenção de aproximar a comunidade das universidades federais e com o intuito de conhecer e atender às especificidades das demandas da sociedade. Após a passagem de uma década da publicação da lei, este estudo busca verificar a interação desses conselhos com as universidades, bem como outros mecanismos de inserção da sociedade na vida acadêmica. Por meio de um estudo exploratório, recorrendo-se à pesquisa bibliográfica e à análise documental, foram avaliados os estatutos de 56 universidades federais para analisar as estruturas organizacionais das instituições, como a existência de conselhos comunitários em sua constituição e os meios de participação da sociedade nas decisões universitárias. Como resultado, verificou-se que os conselhos comunitários existem apenas em algumas instituições e limitam-se ao cunho consultivo. Tem-se ainda o conselho universitário como instância de decisão, no entanto com pequena participação da sociedade. Desta maneira, a participação dos cidadãos nas decisões universitárias torna-se bastante reduzida.

Palavras-chave: Comunidade; Estruturas Organizacionais; Demandas Sociais.

¹ Mestrando no Mestrado Profissional em Gestão de Organizações Públicas pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Especialista em Controle de Gestão Pública pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Bacharel em Administração pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Administrador da Divisão de Patrimônio, Departamento de Material e Patrimônio (DEMAPA) da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Endereço: Rua Tuiuti, 1027 – Apto. 508 – Bairro Centro – CEP: 97015-661 – Santa Maria – RS. E-mail: gazzoni.adm@hotmail.com

² Doutora em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Mestre em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Bacharel em Administração pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Professora Adjunta da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e Coordenadora do Curso de Mestrado Profissional em Gestão de Organizações Públicas da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).

³ Doutoranda e Mestre em Administração pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) Bacharel em Administração (Comércio Exterior) pela Faculdade Metodista de Santa Maria (FAMES). Bolsista de Doutorado pela CAPES

⁴ Mestranda no Mestrado Acadêmico em Administração da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Especialista em Contabilidade e Controladoria pela Universidade Comunitária Regional de Chapecó (UNOCHAPECÓ), Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Comunitária Regional de Chapecó (UNOCHAPECÓ), Graduada no Programa Especial de Formação de Professores da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Bolsista de Mestrado pela CAPES

⁵ Mestre em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) Especialista em Administração de Empresas pela Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), Especialista em Capacitação de Profissionais em Recursos Humanos pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Professor Titular no Departamento de Ciências Contábeis na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

ANALYSIS OF EFFICIENCY OF COMMUNITY COUNCILS AS MECHANISMS OF SOCIAL CONTROL IN BRAZIL'S FEDERAL UNIVERSITIES

Abstract: Community councils were originated by Federal Law 10.172/01, with the intention of approaching the community of federal universities in order to understand and meet the specific demands of society. After the time passage of a decade of the publication of the Law, this study seeks to verify the existence and interaction of these councils with universities and with the insertion of society in academic life. Through an exploratory study, involving the use of bibliographic and documentary analysis, we assessed the status of 56 federal universities to analyze the organizational structures of the institutions, such as the existence of community councils and society participation in decisions. As a result, it was found that while the community councils exist and that, unlike the proposal dictated by law, they are limited to advisory nature, being the citizens' participation greatly reduced in the university decisions.

Keywords: Community; Organizational Structures; Social Demands

1. Introdução

Um dos princípios básicos da administração pública é o atendimento das necessidades do coletivo, e, sobre o assunto, Meirelles (2006) salienta que “numa visão global, a Administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas”. No mesmo caminho, Horvarth (2011) define que “a atuação estatal deve ter como escopo o atendimento ao interesse dos administrados e não à finalidade pessoal do administrador”.

Levando-se em consideração as opiniões dos referidos autores, é necessário ter a consciência da importância dos conselhos comunitários nas ações a serem tomadas pelas universidades federais. Segundo Marilena Chaui (2003), “A universidade é uma instituição social e como tal exprime de maneira determinada a estrutura e o modo de funcionamento da sociedade como um todo”. Portanto nada mais importante do que a própria comunidade estar inserida no processo decisório das atividades das universidades federais.

Determinados pela Constituição Federal, em seu artigo 214, o qual buscou delinear as ações da administração pública à educação brasileira, os conselhos comunitários têm como principal objetivo mobilizar a comunidade e interagir com a universidade no controle e no atendimento de suas demandas, sendo estipulado o decênio 2001-2011 para o desenvolvimento do Plano Nacional de Educação.

Com o prazo de vigência da Lei espirado no término do ano de 2011, está sendo elaborado pelo Ministério da Educação, projeto de lei que dá continuidade ao Plano Nacional de Educação e, novamente, faz-se presente termos como “controle social” e “atendimento das necessidades”. Diante disso, chegou-se à seguinte questão para análise: “os conselhos comunitários possuem eficácia como órgão de controle social das universidades federais?”

Tem-se como objetivo balizador da pesquisa a investigação e a análise da atuação dos conselhos comunitários como órgãos controladores das universidades federais. Para tanto, este estudo baseou-se em uma pesquisa de dados encontrados em estatutos e regimentos de 59 universidades federais brasileiras, localizadas nas regiões norte, nordeste, sudeste, centro-oeste e sul. Como resultado, verificou-se que, embora os conselhos comunitários existam, nota-se que, diferentemente da proposta ditada pela lei, eles limi-

tam-se ao cunho consultivo, sendo bastante reduzida a participação dos cidadãos nas decisões efetuadas.

A seguir, a revisão da literatura poderá oferecer maior suporte para o entendimento do fenômeno da investigação, seguido do método do estudo realizado e dos resultados encontrados com a pesquisa.

2. Revisão da Literatura

2.1 O controle na Gestão Pública

Pereira (1998) afirma que existem três mecanismos de controle fundamentais: o Estado, o mercado e a sociedade civil. No Estado, está inserido o sistema legal, enquanto que no mercado o sistema econômico e a sociedade civil estão estruturados pelos grupos sociais.

Manter o controle, na gestão pública, está associado ao fato de a coletividade ter os seus interesses atendidos. Verificar, analisar e estudar são atitudes relacionadas ao controle na gestão pública. Não é necessário somente investir, é necessário investir com consciência e onde traga maior benefício para coletividade. Cruz e Glock (2003, p.19) corroboram com a ideia ao afirmar que “o ato de controlar está intimamente ligado ao de planejar. Dá retorno ao processo de planejamento e visa a garantir que, através da aplicação dos recursos disponíveis, algum resultado seja obtido, seja na forma de produto ou serviço”.

O controle visa a ter a certeza de que as ações que estão sendo tomadas sejam as melhores possíveis e dentro da legalidade, matéria importante na administração pública que determina que seja feito somente o que a lei autorizar, proporcionando legitimidade para a política adotada pelos gestores públicos.

Segundo Jaime Antônio Scheffler Sardi (2007), o controle na administração não é matéria nova, e o autor recorda que este fato é mencionado por Fayol, no livro *Teoria da Administração Científica*, como uma das cinco funções primordiais da administração. Desde o período que concerne à administração científica, o controle foi utilizado nas empresas como forma de garantir o máximo de produção, seja evitando conflitos entre as pessoas, seja reduzindo custos ou até mesmo burocratizando os processos dentro da empresa. Todas essas atividades tinham como objetivo principal controlar a empresa e garantir a eficiência e a eficácia de todo o processo produtivo.

No setor público, o controle é visto como fator regulamentador, pois tem como prioridade saber onde e como os recursos públicos estão sendo empregados. Hely Lopes Meirelles (2010) salienta que “controle, em tema de administração pública, é a faculdade da vigilância, orientação e correção que um poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”.

De acordo com José dos Santos Carvalho Filho (2007): “o controle tem a natureza de um princípio fundamental da Administração Pública, não podendo ser dispensado ou recusado por nenhum órgão administrativo, devendo ser exercido em todos os níveis de poder”. Diante disso, o controle deixa de ser uma possibilidade de ser exercido e passa a ser uma obrigação de todos para com a administração pública e os administrados.

2.2 Participação popular no controle da Administração Pública

A Constituição Federal de 1988, no seu artigo 74, § 2º, estabelece:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

[...]

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

A participação popular ou o chamado controle social é um importante mecanismo de controle das políticas governamentais adotado pelos representantes da sociedade. Sobre isso, Teixeira (2001, p.38) afirma que “a participação é um instrumento de controle do Estado pela sociedade, por conseguinte, de controle social e político”. Quando se fala em controle, devem-se entender diversas maneiras de controle, seja ele financeiro, político, seja ideológico, dentre tantas outras maneiras possíveis de se controlar o exercício governamental.

O administrador público, escolhido como representante da sociedade, tem o poder de definir prioridades e representar a comunidade como um todo no exercício de suas atribuições. Este deve ter a consciência de que está no poder para representar o coletivo e não para defender interesses particulares, seja próprio, seja de terceiros. A respeito do controle social exercido sobre os gestores públicos, Siraque (2006, p. 116) afirma que “O controle social da função administrativa do Estado tem, assim, a finalidade de submeter os agentes que exercem função administrativa junto aos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário ao controle da sociedade”.

O exercício do controle social no Brasil apoia-se, dentre outras normas e origens, nas diretrizes previstas no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, aprovado em setembro de 1995. A partir daí, pode-se dizer, foram dados os primeiros passos para a valorização da sociedade na gestão dos negócios públicos (PESSOA, 2000).

Há diversas maneiras de a sociedade, seja por meio de seus membros, seja por representantes por ela eleitos, provocar o Estado. Inicialmente, é possível citar o mandado de segurança, conhecido como um “remédio constitucional”, que assegura um direito líquido e certo a qualquer pessoa física ou jurídica contra atos ilegais praticados por autoridade pública envoltos de abuso de poder.

Outro mecanismo existente é citado no Art. 5º, LXXI, da CF/88, que é o mandado de injunção, o qual será sempre atribuído quando inexistir norma regulamentadora prejudicando o exercício de direito e a liberdade constitucional do indivíduo ou de prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania.

É válido salientar que antigamente a administração pública era governada pela ótica monetária, sendo o controle associado àquilo que era gasto pelo governo. Existia um grande distanciamento entre o governo e a sociedade, no entanto, com o advento da Constituição Federal de 1988, a chamada “Constituição Cidadão” passou a criar mecanismos de participação popular no controle da administração pública.

Notou-se que o principal interessado no controle era a sociedade e, sendo assim, deveriam ser cria-

dos mecanismos que proporcionassem a ela, o exercício do controle da administração pública, pois a sociedade que receberia os impactos das políticas públicas. Nesta linha de entendimento, Marini (2003) recorda que na era industrial o modelo mecanicista associava o indivíduo ao executor de tarefas, ocorrendo uma mudança de paradigma com a passagem para a era do conhecimento, em que as pessoas passam a ser valorizadas como mentes e cérebros e, assim sendo, há ênfase no comprometimento, que toma frente ao controle.

Como exposto, é necessário cada vez mais ampliar os mecanismos de controle social da administração pública e, na mesma medida, aumentar a responsabilidade social para com os resultados desse controle. Conforme lembrado por Marini (2003), é necessário que a sociedade se comprometa com os resultados nos quais ela será a principal afetada. Seria ilusório almejar melhorias e criar mecanismos de controle social, os quais possibilitam o controle das políticas públicas, se não houver pessoas responsáveis e comprometidas com os resultados a serem alcançados.

2.3 As Universidades Federais

As universidades federais possuem um aspecto de busca da integração do coletivo e da produção de resultados que visam ao desenvolvimento da sociedade de maneira geral. O principal objetivo das universidades federais não seria criar conhecimento, e sim, desenvolver o conhecimento que já existe e criar cidadãos que possam desenvolver a sociedade em que vivem, buscando maior integração entre todos.

Segundo o art. 52 da Lei Federal 9.394/96: “As universidades são instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano”.

A universidade é uma instituição social e como tal exprime de maneira determinada a estrutura e o modo de funcionamento da sociedade como todo (CHAUI, 2003). O governo federal tem buscado a expansão do ensino em nível superior, com isso tem atribuído à própria população papel fundamental nesse processo de expansão.

Até pouco tempo atrás, as universidades federais tinham o papel de educador, elas definiam suas próprias políticas de ensino, os cursos oferecidos, ou seja, a relação da universidade federal com a comunidade em que estava inserida era mínima. Hoje, elas assumem um papel de fator de desenvolvimento da comunidade, buscam formar pessoas que tenham em sua mentalidade o desenvolvimento do lugar onde se faz presente.

As universidades são consideradas organizações complexas (Baldrige et al., 1971; Thompson, 1967; Machado da Silva, 1991), com isso, existe a necessidade de participação da população no que se refere ao processo de controle e também às demandas existentes pela população. O processo de participação da comunidade na universidade pode ir desde auxílio na escolha dos cursos a serem ofertados até estímulo a escolha de cursos que possibilitem o desenvolvimento da região em ela está localizada.

2.4 Os Conselhos Comunitários

A necessidade de atendimento das carências individuais, de quem não possui grande influência política se dá na busca de atendimento ao coletivo. Com isso, os conselhos comunitários ou sociais têm a função de unir pessoas que possuam objetivos semelhantes e aumentar a pressão e a influência no atendimento dessas necessidades.

A necessidade de melhoria de serviços básicos à sociedade e, em algumas vezes, o descaso da administração pública, fez com que segmentos da sociedade se unissem, formando os conselhos comunitários, para pleitear melhorias nos serviços prestados pelos gestores públicos. O segmento de segurança pública e o de meio ambiente é onde se verifica a maior existência de conselhos comunitários.

Os Conselhos Comunitários surgiram na década de 1970, distinguem-se dos Conselhos Gestores porque são compostos apenas por representantes da sociedade civil, portanto, não estão institucionalizados junto ao poder público e sua força está na mobilização e na pressão que fazem. (GOHN, 2001)

O fato de os conselhos comunitários serem formados por membros dos movimentos sociais denota um aumento da representatividade da população nas decisões nas quais ela é a principal afetada pelos seus resultados.

Os conselhos comunitários crescem pela importância que o governo tem dado à participação da comunidade nas atividades desenvolvidas pelos órgãos inseridos no seu ambiente. Atualmente já é possível verificar os conselhos comunitários em diversas áreas, tais como saúde e segurança.

Os conselhos comunitários possibilitam aos setores excluídos da sociedade, também chamados setores minoritários, de se articularem, podendo assim tornar-se representativos e construir um consenso em torno das questões centrais de seu interesse, buscando maior participação no setor almejado. A maioria dos conselhos comunitários existentes visa a atender às necessidades da coletividade, colocando em pauta assuntos relativos ao bem-estar da comunidade e considerados de importância para todos e, diante disso, os conselhos comunitários teriam papel fundamental no desenvolvimento de políticas de controle e desenvolvimento do ensino nas universidades federais.

3. Método

No intuito de verificar a atuação dos conselhos comunitários como órgãos de controle nas universidades federais, utilizou-se a pesquisa qualitativa como metodologia do estudo. Segundo Denzin e Lincoln (2000, p.1), a pesquisa qualitativa pode ser conceituada como “uma abordagem interpretativa e naturalista de seu objeto de estudo. Isso significa que pesquisadores qualitativos estudam coisas em seu cenário natural, buscando compreender e interpretar o fenômeno em termos de quais os significados que as pessoas atribuem a ele”. Este estudo baseou-se em uma análise documental via estatutos e regimentos das universidades federais brasileiras. Foram analisadas 59 universidades federais, localizadas pelas cinco regiões brasileiras (Norte, Nordeste, Sudeste, Centro-oeste e Sul), sendo 3 instituições excluídas do estudo por não apresentarem estatuto ou regimento devidamente aprovados.

Os estatutos das universidades foram divididos em 3 categorias, possibilitando uma melhor análise

dos instrumentos. Estas categorias de análise foram definidas com base nas possibilidades de participação popular nos conselhos instituídos nas universidades federais, sendo que um deles foi criado para este fim e o outro é a principal instância coletiva de decisões dentro da universidade, além da possibilidade de outras formas de participação.

Quadro 1: Categorias analisadas no estudo.

Categorias de Análise	Subcategorias de Análise
Conselhos Comunitários	Existência dos conselhos comunitários
	Formas de composição dos conselhos comunitários
	Diretrizes de funcionamento dos conselhos comunitários
Conselhos Universitários	Existência de membros externos na composição do conselho
	Formas de participação dos membros externos
	Peso existente na composição do conselho entre docentes, técnico-administrativos, discentes e membros <u>externos</u>
Formas de participação popular	Existência de outros conselhos com participação popular
	Conselhos com foco em políticas para sociedade

Fonte: O autor

Diante disso, foram considerados os estatutos de 56 universidades federais. Em cada estatuto, verificou-se a existência, ou não, dos conselhos comunitários na sua estrutura administrativa, bem como a composição dos membros do conselho. Buscou-se, ainda, através dos estatutos analisados, verificar a composição dos conselhos universitários, órgãos decisórios das instituições, levando-se em consideração a possibilidade de participação social e, ainda, traçou-se um paralelo entre a participação social dos discentes e dos técnicos-administrativos das instituições no processo decisório. A análise foi pautada por aspectos qualitativos. Após a conclusão da pesquisa de dados, foi traçado um paralelo entre a Lei de Diretrizes Básicas (LDB), o Plano Nacional de Educação e demais leis referentes às instituições de ensino superior. Neste caminho, foi possível conhecer o que as universidades estão proporcionando à população no que se refere à tomada de decisões e à participação na comunidade acadêmica.

4. Apresentação e discussão dos resultados

A Lei Federal 9.394/96 estabelece as finalidades da educação superior; mais precisamente em seu art. 43, inciso VI, salienta uma das finalidades: “Estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade”. Diante dessa finalidade da participação de estudantes no universo da sociedade, a reciprocidade é colocada à prova, uma vez que a sociedade pouco está inserida nas decisões acadêmicas e administrativas de algumas universidades brasileiras.

As análises documentais dos estatutos das universidades mostraram que, em regras gerais, existem duas possibilidades de inserção da sociedade nas políticas institucionais das universidades federais: por meio dos conselhos comunitários e dos conselhos universitários.

Uma das possibilidades de participação popular são os conselhos comunitários, que possuem so-

mente cunho consultivo, como pode ser visualizado, por exemplo, no art. 10 do Estatuto da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD): “o Conselho Social é um órgão consultivo e se constitui em um espaço de interlocução da sociedade nos assuntos relativos ao desenvolvimento institucional da universidade e às suas atividades de ensino, pesquisa e extensão”. Outra possibilidade de participação da sociedade é através do conselho universitário existente nas universidades como órgão máximo de decisão coletiva.

Os conselhos comunitários existentes em algumas universidades federais constituem o principal meio de ligação entre a sociedade e as universidades. Nenhuma das universidades pesquisadas apresenta algum tipo de conselho comunitário que possua poder deliberativo dentro das instituições de ensino. Os conselhos existentes possuem apenas o aspecto de consulta para fins de integração com a universidade e suas políticas institucionais. A presença de conselhos comunitários nas universidades analisadas estão representados no Quadro 1.

Quadro 2: Presença de conselhos comunitários nas instituições analisadas.

Presença de conselhos comunitários nas instituições		
Apresenta	17	30,40%
Não apresenta	39	69,60%
TOTAL	56	100%

Fonte: Dados da pesquisa

Como exposto no Quadro 1, somente 30,4% das universidades pesquisadas apresentam algum tipo de conselho comunitário ou social na sua organização administrativa, isso representa um percentual muito baixo, uma vez que as políticas governamentais e as universidades têm buscado cada vez mais expandir suas fronteiras e inserir um número cada vez maior de pessoas.

A maior concentração de conselhos se dá na Região Centro-Oeste, que registra um percentual de 60% de existência de conselhos comunitários, sendo que de 5 universidades existentes, 3 possuem conselhos comunitários. Somente a Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT) e a Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS) não apresentam conselhos comunitários em suas instituições.

Em contrapartida, tem-se na Região Sul o menor percentual de conselhos existentes, já que apenas 20% das instituições dessa região possuem os conselhos em suas organizações. As duas instituições que possuem os conselhos são a Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) e a Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), ambas possuem um tempo de existência inferior a 10 anos, enquanto as demais, com exceção da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), apresentam tempo de existência superior a 10 anos.

Com relação a sua constituição, os modelos de conselhos comunitários existentes atualmente tentam representar um pouco de cada segmento da comunidade, na maioria dos casos é somente um membro de cada segmento. Exemplo dessa situação é o conselho social consultivo da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), que apresenta no seu art. 13 a composição do conselho:

I – Reitor, como seu presidente;

II – Um representante da Associação Paraibana de Imprensa;

- III – Um representante do Ministério Público;
- IV – Um representante de entidade docente;
- V – Um representante de entidade estudantil;
- VI – Um representante de entidade técnico-administrativa;
- VII – Um representante da Ordem dos Advogados do Brasil;
- VIII – Um representante das associações de ex-alunos;
- IX – Um representante do Poder Legislativo do Município onde houver campus;
- X – Um representante do Poder Executivo do Município onde houver campus;
- XI – Um representante do Poder Executivo Estadual;
- XII – Um representante da Assembleia Legislativa Estadual;
- XIII – Um representante da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência;
- XIV – Um representante dos conselhos profissionais da área de ciências exatas;
- XV – Um representante dos conselhos profissionais da área de ciências humanas;
- XVI – Um representante dos conselhos profissionais da área de ciências da saúde;
- XVII – Um representante da Federação das Indústrias do Estado da Paraíba;
- XVIII – Um representante, por campus, de entidades de caráter comunitário, credenciadas junto à UFCG;

Diante disso, entende-se que o conselho busca a participação de vários segmentos da sociedade para que se possa ter uma pluralidade de ideias e ideais. Para o desenvolvimento desses conselhos, busca-se possuir o maior número possível de segmentos da sociedade, priorizando-se os conselhos e os sindicatos de classes empresariais e sindicais e também os demais órgãos da Administração Pública.

Por não existir uma fórmula pronta sobre a organização dos conselhos comunitários nas universidades, encontram-se diversas modalidades de conselhos, a maioria deles se reúne de uma a duas vezes por ano, ou, excepcionalmente, quando for convocado pelo seu presidente. Isso gera a crença de haver uma baixa influência desses conselhos na rotina das universidades.

A outra forma de participação da sociedade encontrada é através dos conselhos universitários é o órgão de instância máxima para tomada de decisões coletivas, é nesses órgãos que temos a definição das políticas e as diretrizes a serem tomadas pela universidade.

Diante da pesquisa, constatou-se que ainda existem universidades que não possuem nenhuma representatividade da comunidade externa nos conselhos universitários. Das 56 instituições pesquisadas, 12,5% delas ainda não apresentam nenhuma representatividade externa em seu conselho universitário. A decisão, nesses casos, é tomada somente entre servidores e discentes da instituição. A comunidade que é a principal influenciada pelos resultados proporcionados pela universidade não possui direito a participar

das decisões tomadas no conselho.

Outro fato que merece atenção é que a representatividade da comunidade externa no conselho universitário, muitas vezes é realizada por outros órgãos da administração pública, como prefeituras e secretarias. Assim, das 17 universidades federais que apresentam conselhos comunitários em sua organização, em 5 delas não existe representação comunitária nos conselhos universitários, somente a representação de outros órgãos da administração pública. Portanto essas universidades abrem espaço para a comunidade somente no aspecto consultivo, não tendo qualquer participação no momento de deliberar sobre as decisões da universidade. Isso torna praticamente nulo qualquer tipo de controle que a comunidade externa possa vir a exercer sobre as decisões a serem tomadas pelas universidades.

Quando se leva em consideração que os rumos da universidade serão tomados nesse conselho, é impossível imaginar que não exista uma representatividade da comunidade em geral, a qual é a principal beneficiada com o funcionamento de uma instituição que irá gerar benefícios à sociedade em que está inserida. Em outros casos, a participação da comunidade na representatividade dos conselhos universitários é mínima, na maioria dos casos, ela é inferior à representatividade dos servidores técnico-administrativos e dos discentes da instituição.

Ainda, tem-se que a Lei Federal 9.394/96, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, em seu art. 56, disciplina: “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”. Neste caminho, as universidades devem possuir em sua organização conselhos deliberativos que possuam uma gestão democrática. O parágrafo único do referido artigo define que “em qualquer caso, os docentes ocuparão setenta por cento dos assentos em cada órgão colegiado e comissão, inclusive nos que tratem da elaboração e modificações estatutárias e regimentais, bem como da escolha de dirigentes”.

Diante disso, no conselho universitário das instituições fica definido, por lei, que os docentes deverão possuir 70% de membros do total do conselho. Sendo assim, servidores, discentes e comunidade em geral deverão ocupar os outros 30%.

A presente pesquisa verificou que 7 universidades não possuem a mínima representação da comunidade em seu Conselho Universitário, ficando os 30% restantes repartidos entre servidores e discentes. Das 49 universidades restantes, que possuem representação da comunidade externa no Conselho Universitário, em 22 delas, não foi possível traçar um paralelo entre a representação de servidores, discentes e comunidade externa, pois o número de membros é definido por percentuais que dependem dos demais membros.

Das 27 universidades restantes na pesquisa, somente 3 delas apresentam número de membros da comunidade externa superior ao número de discentes e servidores; em outras 3 universidades o número de servidores, discentes e da comunidade externa são iguais; nas demais, o número de membros da comunidade externa é inferior aos demais. Isso demonstra uma baixa participação da comunidade externa na participação do conselho universitário.

Considera-se necessário que os conselhos sejam formados e que passem por constantes reformulações para que se chegue a um modelo ideal para cada instituição. O fato de se ter uma grande quantidade de instituições com diferentes culturas e ideologias deve ser levado em consideração e deve-se procurar

mesclar a representatividade com a participação.

Para que um conselho seja efetivamente comunitário e participativo, é necessário equilibrar a representatividade com a participação. Entende-se que para os conselhos comunitários serem eficazes devem ter na sua estrutura, a presença de integrantes da comunidade onde está inserida, tanto municipalmente quanto regionalmente. É necessário que as pessoas que estão diretamente envolvidas com os resultados proporcionados pelas universidades participem nas definições de políticas e nas diretrizes que as universidades devem seguir.

Parece ser necessário que as diferentes classes da sociedade estejam inseridas nesses conselhos, como, por exemplo, o que tem sido feito na Universidade Federal da Fronteira Sul, em que o Conselho Estratégico e Social possui representantes dos movimentos sociais organizados da região, das igrejas da região, das universidades comunitárias da região, dentre outros membros. Situações como esta proporcionam uma participação efetiva da sociedade na vida acadêmica.

Entende-se como importante nos modelos de conselhos existentes nas universidades o exemplo da UFTPR, na qual foi criado um Conselho de Relações Empresariais e Comunitárias, órgão de cunho deliberativo, que não possui membros de comunidade externa, mas trata de assuntos relativos à sociedade de maneira geral, aprovando mecanismos e regulamentos relacionados ao desenvolvimento social e comunitário.

Considerações Finais

O estudo se propôs a apresentar os conselhos comunitários e verificar as suas possibilidades de controle sobre as decisões tomadas pelas universidades federais; além disso, trazer outras formas de participação social dentro das políticas universitárias.

O objetivo geral proposto neste estudo foi atingido, ao verificar e demonstrar a situação da representação comunitária nas universidades federais. Os conselhos comunitários estão instituídos em grande parte das universidades federais, no entanto possuem pouca influência nas decisões universitárias, pois se reúnem esporadicamente e possuem somente função de consulta. Ademais, no conselho universitário, em que a representação comunitária poderia participar mais efetivamente nas decisões, devido ao cunho deliberativo do conselho, a sua participação é muito pequena, sendo, na maioria das vezes, inferior à participação de servidores e alunos, isso quando a representação externa não é inexistente. Por meio do método adotado, foi possível observar a legislação pertinente ao tema do estudo e situar teoricamente os conceitos envolvidos.

O tema apresentado ainda é muito recente e, até o presente momento, não tem sido alvo de muitos estudos, necessitando de maiores investigações para que seja possível aprofundar o conhecimento na área. Tendo-se em vista a inexistência de autores que fundamentem seus trabalhos na relação entre conselhos comunitários e universidades federais, as principais conclusões do estudo foram pautadas nos resultados encontrados através dos documentos pesquisados. Entende-se que o estudo apresentado pode representar um ponto de partida para que o tema passe a integrar os estudos e fóruns de discussões, possibilitando uma melhoria nas políticas adotadas e a inserção da população na administração pública em geral.

Pelos resultados encontrados, considera-se que os conselhos comunitários se configuram como um assunto ainda tímido nas instituições de ensino. Dez anos após a criação do Plano Nacional de Educação, é possível, diante da baixa existência dos conselhos, afirmar que a meta traçada pelo plano ainda não foi plenamente alcançada.

Opina-se que a existência desses conselhos deveria ser obrigatória, para as instituições de ensino, o que ainda não ocorre. Os conselhos existentes buscam uma grande representatividade em seus membros, mas temos uma pequena participação desses conselhos nos rumos das políticas institucionais da universidade.

Alerta-se que a participação não deve ser confundida com a representatividade, a simples criação desses conselhos não assegura sua participação. Devem ser buscados mecanismos que aumentem essa participação e que assim, seja possível, conhecer, mapear e atender às demandas existentes na sociedade.

Constatou-se que os conselhos deliberativos das universidades federais possuem pouca ou nenhuma representatividade comunitária e que as vagas destinadas a setores da comunidade externa são ocupadas, em sua maioria, pelos demais órgãos da administração pública. É necessário que se insira a sociedade nas decisões, pois é nesta em que os resultados apresentados pelas universidades são absorvidos.

Pelo exposto, tem-se que a sociedade não possui mecanismos palpáveis de controle sobre as políticas universitárias, pois existem poucos conselhos consultivos, e as vagas destinadas aos conselhos deliberativos não são corretamente ocupadas, em vista disso, enquanto não forem criados tais mecanismos, não será possível exercer este controle.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 17 ed. São Paulo: Método, 2009.

BALDRIDGE, Victor. J. *et al.* Alternatives Model of Governance in Higher Education. In: BIRNBAUM, Robert. (Org.) **Organization and Governance in Higher Education**. Massachusetts: Ginn Custom Publishing, 1971.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal.

BRASIL. Lei 9.784/99, de 29 de janeiro de 1999. **Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acesso em: 05 de set. 2011.

BRASIL. Lei 10.172/01, de 9 de janeiro de 2001. **Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm>. Acesso em: 06 de mar. 2010.

- BRASIL. Lei 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm> Acesso em: 05 de ago. 2011.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 17 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.
- CHAUI, Marilena. **A Universidade Pública Sob Nova Perspectiva**. Revista Brasileira de Educação. Nº 24. Rio de Janeiro: ANPED, 2003.
- CRUZ, Flávio da. **Contabilidade e Movimentação Patrimonial do Setor Público**. Rio de Janeiro, 1988. Disponível em: <http://www.flaviodacruz.cse.ufsc.br/Conteudo/cmppsp_2011_julho%202011_QUARTO_capitulo.doc> Acesso em: 10 de set. 2011.
- CRUZ, Flávio da; GLOCK, José Osvaldo. **Controle interno nos municípios: orientação para a implantação e relacionamento com os tribunais de contas**. São Paulo: Atlas, 2003.
- DENZIN, Norma K., LINCOLN, Yvonna S. Entering the Field of Qualitative Research. In: (ed). **Handbook of Qualitative Research**. 2. ed. United States: Sage Publications, 2000, p.1-17.
- DI PIETRO, Maria Silvia Zanella. **Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004.
- DI PIETRO, Maria Silvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20 ed. 2. reimpr. São Paulo: Atlas, 2007.
- GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e a Participação Sociopolítica**. São Paulo: Cartaz, 2001.
- HORVATH, Miriam Vasconcelos Fiaux; AMORIM, José Roberto Neves (coord.). **Direito Administrativo**. São Paulo: Manole, 2011.
- MACHADO, Geraldo. “Reiventando o Estado: uma reflexão sobre as idéias de Osborne”. In: Fundação Luís Eduardo Magalhães. **A Gestão Pública: desafios e perspectivas**. Salvador: Fundação Luís Eduardo Magalhães (FLEM), 2001. p. 14.
- MACHADO DA SILVA, Clóvis. Modelos Burocrático e Político de Estrutura Organizacional de Universidades. In: **Temas de Administração Universitária**. Florianópolis/CPGA, 1991.
- MARINI, Caio. **Gestão Pública: o debate contemporâneo**. Salvador: Fundação Luís Eduardo Magalhães (FLEM), 2003.
- MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36. Ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- PARTICIPAR. In: **DICIONÁRIO Michaelis**. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/>>. Acesso em: 20 ago. 2011.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma do estado para a cidadania**. São Paulo: Editora 34, 1998.
- PESSOA, Roberto Santos. **Curso de direito administrativo moderno**. Brasília: Consulex, 2000.

REPRESENTAR. In: **DICIONÁRIO Michaelis**. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/>>. Acesso em: 20 ago. 2011.

SARDI, Jaime Antônio Scheffler. **Estudos de Administração Geral**. Ouro Preto: Editora da UFOP, 2007.

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle social da função administrativa do Estado**. São Paulo. Saraiva, 2005.

SOUZA, Patrícia Cardoso Rodrigues. Controle da Administração Pública. In: MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Curso Prático de Direito Administrativo**. 2 ed. rev. atual. ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

TEIXEIRA, Ernesto Celso. **O local e o globo: limites e desafios da participação cidadã**. São Paulo: Editora Cortez, 2001.

THOMPSON, James David. **Dinâmica Organizacional**. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1976.