

REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROFISSIONAIS DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO - ANPAE

Peter Blau
Fernando C. Prestes Motta
Sérgio Zacarelli
Carlos Osmar Bertero
Alkimar Ribeiro Moura
Maria Beatriz Moreira Luce
Suzana Braga Rodrigues
Roberto Costa Fachin

Philip M. Marcus
Clóvis L. Machado da Silva
George Browne Rego
Luciano Zajdsznajder
Maria Estela Dal Pai Franco
Erlandsen Freitas Jaguaribe
Juracy C. Marques
Tânia Fischer
Edi M. Fracasso
Eunice Lacava Kwasnicka
Luís Carlos Moreira da Silva

Kim Cameron
Simon Schwartzman
Clóvis L. Machado da Silva
Edi Madalena Fracasso
Maria de Lourdes M. Covre
Margarida Maria Costa Batista
Vera Sueli Storck
Luiz Carlos Moreira da Silva

**REVISTA
BRASILEIRA
DE ADMINISTRAÇÃO
DA EDUCAÇÃO**

REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO



ASSOCIAÇÃO NACIONAL
DE PROFISSIONAIS DE
ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

EXPEDIENTE

Revista Brasileira de Administração da Educação é um periódico semestral da Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação (ANPAE), destinada a apresentar e discutir questões teóricas e práticas da administração da educação. Os artigos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores. A citação parcial de matérias é livremente permitida, desde que seja mencionada a fonte. Para reprodução de artigos solicita-se a consulta prévia do editor.

Editor

Maria Beatriz Moreira Luce
Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Faculdade de Educação
Av. Paulo Gama, s/n. Sala 700E
90000 - Porto Alegre, RS - Brasil
Fone: (0512) 33-3887

Conselho Editorial

Constituído por todos os membros do Conselho Deliberativo da ANPAE; é seu presidente, o presidente do Conselho Deliberativo. O Conselho Editorial é o órgão formulador da política editorial do periódico.

Consultores Editoriais

A avaliação dos trabalhos deste número foi realizada pela comissão organizadora do seminário "A Teoria Administrativa e a Prática da Administração Universitária" e pelos debatedores de cada artigo.

Assinatura

Assinatura anual, em 1984, a Cr\$ 5.000; número avulso a Cr\$ 3.000.

Assinatura, em 1985, a Cr\$ 15.000, número avulso ou de ano anterior a Cr\$ 10.000. Solicite a Revista diretamente ao Editor, enviando cheque nominal à RBAE.

Capa: Paulo Antonio da Silveira

Editoração: Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

A Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação (ANPAE) é uma sociedade civil, sem fins lucrativos, fundada no dia 11 de fevereiro de 1961, em São Paulo, com foro e sede em Brasília, DF, e congrega administradores, professores, especialistas e instituições dedicadas ao desenvolvimento da administração da educação e áreas afins.

A ANPAE tem por objetivos a união e a promoção de interesses profissionais; o incentivo à cultura científica, ao estudo e ao exercício da administração; a informação e consulta a organismos nacionais, estrangeiros e internacionais, o estímulo à cooperação e intercâmbio de estudos e experiências; e a colaboração com outras instituições de objetivos idênticos ou afins.

A sede atual da ANPAE é a Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, 70.910, Brasília, DF, Brasil.

Presidência: Maria Beatriz Moreira Luce, Presidente; Clélia de Freitas Capanema, 1ª Vice-Presidente, Região Centro-Oeste; Denise de Felippes Oliveira Afonso, 2ª Vice-Presidente, Região Nordeste; Celestino Alves da Silva Júnior, Vice-Presidente, Região Sudeste; Orígenes Angelitino Martins, Vice-Presidente, Região Norte; Naura S. Ferreira Correa da Silva, Vice-Presidente, Região Sul.

Conselho Deliberativo: Maria Beatriz Moreira Luce, Clélia de Freitas Capanema, Denise de Felippes Oliveira Afonso, Celestino Alves da Silva Júnior, Orígenes Angelitino Martins, Naura S. Ferreira Correa da Silva, Benno Sander, Marcílio Flávio Rangel de Farias, Maria Luiza Barbosa Chaves, Altair Gomes, Roberto Claytam Castro, Helenir Suano, Edivan Secundo Lopes, Antonio Campos.

Conselho Fiscal: Arthur Cezínio de Almeida Santa Rosa, Ada Pimentel Gomes Fernandes Vieira, Maria Clélia Botelho.

Diretoria Executiva: Ediruald de Mello, Diretor Executivo; Vani Moreira Kenski, Diretor Financeiro.

Publicada com o apoio do CNPq, FINEP, CAPES e Comissão Fulbright.

Revista Brasileira de Administração da Educação. (Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação) Porto Alegre, RS - Brasil, 1983 -
ISSN 0101-8981 Semestral.
Publicada pela Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação.

1984, 2(2)

1. Administração da Educação - Periódicos. I. Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação.

CDU 371(05)

REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROFISSIONAIS DE ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO - ANPAE

Peter Blau
Fernando C. Prestes Motta
Sérgio Zacarelli
Carlos Osmar Bertero
Alkimar Ribeiro Moura
Maria Beatriz Moreira Luce
Suzana Braga Rodrigues
Roberto Costa Fachin

Philip M. Marcus
Clóvis L. Machado da Silva
George Browne Rego
Luciano Zajdsznajder
Maria Estela Dal Pai Franco
Erlandsen Freitas Jaguaribe
Juracy C. Marques
Tânia Fischer
Edi M. Fracasso
Eunice Lacava Kwasnicka
Luís Carlos Moreira da Silva

Kim Cameron
Simon Schwartzman
Clóvis L. Machado da Silva
Edi Madalena Fracasso
Maria de Lourdes M. Covre
Margarida Maria Costa Batista
Vera Sueli Storck
Luíz Carlos Moreira da Silva

Informações Editoriais

A **Revista Brasileira de Administração da Educação (RBAE)** aceita para publicação trabalhos de autores nacionais e estrangeiros, em língua portuguesa, de acordo com os seguintes critérios:

Procedimentos editoriais

Todos os trabalhos devem ser submetidos ao editor da RBAE para seleção. Aqueles considerados adequados ao escopo do periódico são anonimamente avaliados por consultores editoriais. Ao editor cabe coordenar o processo de avaliação e publicação dos textos, notificando o autor da matéria do andamento e decisões de seu interesse. Os originais serão recebidos com o entendimento de que poderão sofrer alterações editoriais não substantivas e de que a RBAE detém o direito de publicá-los com exclusividade. Ao autor cabe notificar o editor de quaisquer outras formas de divulgação impressa dadas ao material.

Apresentação de trabalhos

Serão considerados para publicação matérias resultantes de estudos teóricos, relatos de pesquisas, resumos de teses e dissertações e resenhas de artigos e periódicos que possam interessar a professores e estudantes de administração da educação, a dirigentes de instituições educacionais e a profissionais de áreas correlatas preocupadas com o desenvolvimento do conhecimento em administração e educação. Os originais deverão ser enviados ao editor, em quatro (04) vias, datilografados em papel branco, espaço duplo, com a seguinte distribuição:

a) Identificação (primeira folha, no alto)

— Título (e subtítulo, se necessário);

— nome do(s) autor(es);

— em nota de rodapé: local de atividade (exemplo: Faculdade de Educação da UFRGS); instituição em que foi elaborado o trabalho e/ou menção de auxílios ou quaisquer informações referentes ao mesmo.

b) Resumo e abstract (antecedendo o texto)

— Resumo informativo/indicativo, em português e em inglês, respectivamente, com um máximo de 250 palavras, redigido de acordo com a NB-88, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

c) Texto

O texto deve obedecer ao sistema de numeração progressiva da NB-69 e conter em todas as páginas, no canto superior direito, abaixo do número da página, o título abreviado do trabalho. Em se tratando de relato de pesquisa, deve apresentar introdução, metodologia, resultados e interpretações, discussão e conclusões.

d) Notas (não bibliográficas)

As notas devem ser resumidas ao máximo e colocadas de preferência ao pé das páginas, ordenadas por letras, que no texto deverão ser colocadas logo depois da frase a que dizem respeito e elevadas.

e) Citações

As citações no texto devem ser acompanhadas do sobrenome do(s) autor(es) em minúsculo e entre parênteses, acrescido do ano de publicação e da página, quando for o caso (exemplo: Silva, 1970, p.20).

f) Referências bibliográficas

As referências bibliográficas devem estar imediatamente após o texto, em ordem alfabética e segundo a NB-66.

g) Ilustrações

Ilustrações, tabelas, gráficos, etc. devem estar separados do texto, com as respectivas legendas e indicações da localização desejável.

SUMÁRIO

Editorial	7
A universidade como organização	
Universidades como organizações	10
Peter Blau	
Considerações sobre a conferência de Peter Blau	27
Fernando C. Prestes Motta	
Comentários sobre o trabalho de Peter Blau	29
Sérgio Zacarelli	
Autarquias e fundações: dois experimentos organizacionais em universidades federais	31
Carlos Osmar Bertero e Alkimar Ribeiro Moura	
Em busca de uma ampliação na agenda de pesquisa sobre organizações universitárias	57
Maria Beatriz Moreira Luce	
Processo decisório em universidades: teoria III	59
Suzana Braga Rodrigues	
Comentários sobre o artigo de Suzana Braga Rodrigues	76
Roberto Costa Fachin	
Estrutura das universidades e análise de redes sociais	
Redes sociais e organizações complexas	82
Philip M. Marcus	
Redes sociais e organizações complexas: breves comentários	120
Clóvis L. Machado da Silva	
Comentários ao trabalho de Philip Marcus	124
George Browne Rego	
A organização universitária brasileira: análise crítica e propostas quase-utópicas	128
Luciano Zajdsznajder	
Comentários sobre o trabalho de Luciano Zajdsznajder	141
Maria Estela Dal Pai Franco	
A estrutura departamental da universidade brasileira: algumas considerações críticas	144
Erlandsen Freitas Jaguaribe	
O departamento e sua fragmentação por áreas do conhecimento	155
Juracy C. Marques	

Departamentos colegiados de curso: dois pólos de poder na estrutura universitária	158
Tânia Fischer	
Comentários ao texto de Tânia Fischer	168
Edi M. Fracasso	
A estrutura organizacional na universidade como fonte geradora de conflito . .	171
Eunice Lacava Kwasnicka	
Estratégia é estrutura!	180
Luís Carlos Moreira da Silva	

Efetividade em universidades: uma avaliação do estado da arte

Faculdades e universidades eficientes: novas descobertas e resultados a partir de pesquisas	184
Kim Cameron	
Comentários acerca da exposição de Kim Cameron	198
Simon Schwartzman	
Eficácia organizacional de universidades: um modelo para teste empírico . . .	203
Clóvis L. Machado da Silva	
Comentários sobre o trabalho de Clóvis L. Machado da Silva	226
Edi Madalena Fracasso	
Administração da universidade e participação: o caso PUC-SP	228
Maria de Lourdes M. Covre	
Da racionalidade administrativa ao processo de democratização: algumas reflexões sobre a universidade	243
Margarida Maria Costa Batista	
Comentários aos trabalhos de Maria de Lourdes Covre e Margarida Costa Batista	255
Vera Sueli Storck	
Participação na universidade e o caso da PUC-SP	258
Luís Carlos Moreira da Silva	

EDITORIAL

Este número da *Revista Brasileira de Administração da Educação* tem características especiais. Trata-se de um número monotemático, que inclui todos os trabalhos apresentados e discutidos no seminário "A Teoria Administrativa e a Prática da Administração Universitária", realizado em Gramado (RS), em junho de 1984, e organizado pela Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação em Administração (ANPAD) com a coordenação local do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGA/UFRGS).

O Conselho Editorial da RBAE, atentando para o valor acadêmico-científico e para a atualidade dos temas desenvolvidos, aprovou esta experiência editorial em sua última reunião. Considerou também a exclusiva oportunidade de articulação e esforço conjunto com a ANPAD na confecção deste número.

O tema "A Teoria Administrativa e a Prática da Administração Universitária" veicula contribuições da teoria geral das organizações e sua administração à especificidade das organizações acadêmicas, enseja reflexões sobre algumas questões da universidade brasileira atual e suas perspectivas futuras. Seu desdobramento, ao focalizar *a universidade como organização, a estrutura das universidades e análise de redes sociais e efetividade em universidades*, revela enfoques que têm sido destacados tanto nos estudos realizados internacionalmente como problemas da administração universitária que se consolidam como um novo campo de estudos.

Os autores dos trabalhos são três pesquisadores estrangeiros, de renome e atuação no estudo de organizações universitárias, e vinte e um pesquisadores e/ou administradores nacionais, que têm colaborado para a compreensão e o aperfeiçoamento das instituições de ensino superior do país.

A participação dos pesquisadores foi inicialmente definida no âmbito dos programas de pós-graduação em administração, vinculados à ANPAD, e posteriormente ampliada, por convites, alguns aceitos, a pesquisadores ligados à temática e que atuam em outros programas de pós-graduação, em educação ou ciências sociais. Pretendeu-se que participassem do seminário, igualmente, executivos universitários que pudessem trazer a contribuição da prática na discussão dos temas em pauta. A presença de tais executivos, no entanto, foi muito limitada pelo momento de exceção (greve) vivido pelas instituições públicas federais.

A realização do seminário "A Teoria Administrativa e a Prática da Administração Universitária" foi possível pela cooperação integrada da Comissão Fulbright e apoio adicional do CNPq, Secretaria Geral do MEC e CAPES.

A publicação deste número monotemático da *Revista Brasileira de Administração da Educação* visa à disseminação mais ampla do seminário através de um periódico já estabelecido. Sendo uma nova experiência editorial, incentiva-se a sua avaliação e esperam-se comentários ou sugestões dos leitores habituais da RBAE e de seu novo público, constituído por quantos aguardam os anais do seminário.

Maria Beatriz Moreira Luce
Editora

Roberto Costa Fachin
Presidente ANPAD (jan. 1983 — dez. 1984)

...a partir da análise da estrutura organizacional da universidade, considerando a sua função social e a sua relação com a sociedade.

...a partir da análise da estrutura organizacional da universidade, considerando a sua função social e a sua relação com a sociedade.

...a partir da análise da estrutura organizacional da universidade, considerando a sua função social e a sua relação com a sociedade. A universidade é uma instituição social complexa, que desempenha múltiplas funções: educar, pesquisar, produzir conhecimento e servir à sociedade. A sua estrutura organizacional é, portanto, o resultado de um processo histórico e social, que reflete a sua função social e a sua relação com a sociedade. A análise da estrutura organizacional da universidade, portanto, é fundamental para compreender a sua função social e a sua relação com a sociedade.

...a partir da análise da estrutura organizacional da universidade, considerando a sua função social e a sua relação com a sociedade.

...a partir da análise da estrutura organizacional da universidade, considerando a sua função social e a sua relação com a sociedade.

...a partir da análise da estrutura organizacional da universidade, considerando a sua função social e a sua relação com a sociedade.

...a partir da análise da estrutura organizacional da universidade, considerando a sua função social e a sua relação com a sociedade.

...a partir da análise da estrutura organizacional da universidade, considerando a sua função social e a sua relação com a sociedade.

...a partir da análise da estrutura organizacional da universidade, considerando a sua função social e a sua relação com a sociedade.

...a partir da análise da estrutura organizacional da universidade, considerando a sua função social e a sua relação com a sociedade.

...a partir da análise da estrutura organizacional da universidade, considerando a sua função social e a sua relação com a sociedade.

...a partir da análise da estrutura organizacional da universidade, considerando a sua função social e a sua relação com a sociedade.

...a partir da análise da estrutura organizacional da universidade, considerando a sua função social e a sua relação com a sociedade.

...a partir da análise da estrutura organizacional da universidade, considerando a sua função social e a sua relação com a sociedade.

...a partir da análise da estrutura organizacional da universidade, considerando a sua função social e a sua relação com a sociedade.

...a partir da análise da estrutura organizacional da universidade, considerando a sua função social e a sua relação com a sociedade.

...a partir da análise da estrutura organizacional da universidade, considerando a sua função social e a sua relação com a sociedade.

...a partir da análise da estrutura organizacional da universidade, considerando a sua função social e a sua relação com a sociedade.

A UNIVERSIDADE COMO ORGANIZAÇÃO

UNIVERSIDADES COMO ORGANIZAÇÕES*

PETER BLAU**

RESUMO

O Autor questiona a adequação do modelo teórico da estrutura administrativa, desenvolvido por ele mesmo anteriormente, às universidades e instituições acadêmicas. Relaciona os postulados de tamanho e diferenciação, derivados dos estudos de bureaus governamentais, à realidade das instituições de ensino superior.

Uma amostra de 115 entidades universitárias permitiu-lhe concluir que: (1) à medida que o tamanho de uma organização aumenta, sua diferenciação também cresce; (2) o aumento da diferenciação, com o aumento do tamanho, ocorre numa taxa decrescente; (3) o tamanho organizacional "grande" reduz a proporção de pessoal administrativo; (4) a diferenciação aumenta a proporção do pessoal administrativo; (5) o tamanho tem também efeito oposto no componente administrativo, aumentando-o indiretamente, devido a sua complexidade (diferenciação), mas diminuindo-o devido à economia de escala; e (6) a influência negativa direta do tamanho em expansão na proporção de administradores-docentes é maior do que a influência indireta na mesma e é medida pela diferenciação.

O texto inclui também dados e curvas gerados no estudo, que ilustram o efeito do tamanho sobre a diferenciação e a complexidade. Salienta que à medida que aumentam tamanho e diferenciação, crescem os problemas administrativos da universidade.

Os comentários críticos de Prestes Motta e Zacarelli destacam maneiras alternativas de entender as organizações e citam exemplos da experiência brasileira.

ABSTRACT

The author discusses the adequacy of his theoretical model of administrative structure to organizations such as universities and academic institutions. Size and differentiation are the main variables studied.

A sample of 115 higher education institutions allowed the following conclusions: (1) the greater the size of an organization, the greater its differentiation; (2) the greater differentiation and size occur at decreasing rate; (3) a "large" size of organization reduces the proportion of administrative personnel; (4) differentiation increases the proportion of administrative personnel; (5) size has a conflicting effect on the proportion of administrative personnel: due to differentiation, the greater size will have a positive indirect effect on the proportion of administrative personnel, but the economy of scale will effect the proportion of administrative personnel directly in a negative sense; (6) the negative and direct influence of size on the administrative core is greater than the indirect positive influence of differentiation.

*Texto traduzido por Sonia Regina Reis. Texto original transcrito da gravação da palestra e revisado pelo autor.

**Professor na Columbia University, EUA.

RBAE	Porto Alegre	v.2	n.2	p.10-26	jul./dez. 1984
------	--------------	-----	-----	---------	----------------

The paper includes data and regression curves which show size effects on differentiation and complexity. It stresses that as size and differentiation increase the university administrative problems also increase.

The critical comments by Prestes Motta and Zacarely offer additional alternative explanation about organizations and mention examples from the Brazilian experience.

As universidades e outras instituições acadêmicas compõem-se de uma estrutura administrativa que é fundamentalmente semelhante à de burocracias governamentais, firmas privadas e fábricas, e, sem dúvida, organizações mais formais. Para iniciar, não acreditamos que os *bureaus* governamentais, empresas comerciais e fábricas sejam totalmente semelhantes às universidades e faculdades. Na verdade, são bastante diferentes no que se refere às responsabilidades, ao tipo de pessoal e ao modo pelo qual se organizam em muitos aspectos. Por este motivo, nos interessamos especialmente em observar se o modelo teórico da estrutura administrativa que desenvolvemos em muitas organizações diferentes — burocracias governamentais, empresas comerciais e fábricas — também se aplicava a universidades e se relacionava a instituições acadêmicas.

Vamos expor a idéia que gerou todo este programa de pesquisa.

Começamos a pesquisar sobre organizações em nossa dissertação, fazendo estudos de caso, de uma organização por vez, tentando dispender vários meses, ora na mesma organização, ora num pequeno grupo de trabalho, a fim de obter um quadro exato das relações informais entre empregados e o modo pelo qual elas influenciavam a organização. Depois de observá-las por vários anos e em vários estudos, concluímos que a contribuição que os sociólogos podem dar para a compreensão da administração de empresas e pública não pode partir do estudo de um pequeno grupo de trabalho. Nossa contribuição básica é a possibilidade de podermos estudar a estrutura administrativa de forma mais sistemática do que outras disciplinas. Agora, necessitaríamos um modelo diferente, baseado nos princípios gerais das estruturas administrativas e em pesquisa sistemática e empírica.

No entanto, como podemos desenvolver um modelo geral sobre organizações, sobre as inter-relações entre as diversas características da organização que definem a estrutura administrativa? Através de um estudo de caso — um deles — que sem dúvida não leva a tais generalizações.

Para desenvolver um modelo geral, devemos estudar um grande número de organizações, para que se possa fazer análises estatísticas e comparações. Chegamos a esta conclusão quando pesquisas *survey* começaram a se tornar bastante populares nos Estados Unidos e outros países. Nossa nova idéia era a de que pesquisas *survey* não podiam ser feitas apenas através de uma entrevista com uma amostra de indivíduos, mas podiam também ser feitas pesquisas com uma amostra de organizações. Obviamente não podemos estudá-las (organizações numa pesquisa) intensivamente como fazemos num estudo de caso. No entanto, uma pesquisa não tem como objetivo estudar tudo sobre a organização; ao contrário, o objetivo é isolar apenas algumas características básicas da estrutura administrativa e suas inter-relações.

Cerca de 15 anos atrás, iniciamos uma pesquisa com 53 agências governamentais, e depois realizamos pesquisas com outras agências governamentais. Baseados nesta pesquisa, desenvolvemos um modelo teórico bastante simples; simples no que se refere a sua parcimoniosidade, utiliza apenas muito poucos fatores. Durante as décadas seguintes realizamos pesquisas em todos os tipos de organizações. Cada pesquisa é um estudo quantitativo, baseado em muitas organizações do mesmo tipo, por exemplo, fábricas. Pretendemos incluir um tipo de organização completamente diferente de agências governamentais e também de indústrias privadas, lojas e empresas comerciais. Utilizamos como exemplo as universidades.

Os Estados Unidos é um país enorme, possui mais de 2.000 universidades e faculdades; algumas são muito pequenas e conferem apenas graus de graduação e não de pós-graduação. Uma amostra de 115 foi selecionada para esta pesquisa.

Abordamos este estudo sobre universidades a partir do ponto de vista do modelo de estrutura administrativa previamente desenvolvido, a fim de verificar se ele também se aplicava a estas organizações acadêmicas, que são tão diferentes das organizações que estudamos anteriormente. Ao mesmo tempo, estas várias diferenças poderiam esclarecer nossa interpretação teórica, auxiliando e aperfeiçoando o modelo teórico que desenvolvemos.

Prosseguindo, primeiro relatando os resultados do estudo inicial sobre *bureaus* governamentais e depois observando se os mesmos fatores se aplicam às universidades.

Os primeiros dois princípios básicos que obtivemos do estudo de *bureaus* governamentais são:

— primeiro, à medida que o tamanho da organização aumenta, tende a se tornar mais diferenciada em muitos aspectos. Na verdade, a idéia de todo o modelo originou-se do fato de que o tamanho está relacionado a vários fatores nas organizações. E alguns destes fatores poderiam ser incorporados ao conceito de diferenciação. Por exemplo, o tamanho de uma organização está intimamente relacionado com a divisão de trabalho, com o nível de especialização, com a quantidade dos diversos tipos de trabalho existentes, com o número de filiais que existem em vários locais, também está intimamente relacionado com a diferenciação horizontal, o número de divisões na organização e com a diferenciação vertical, o número de diferentes hierarquias administrativas ou níveis.

— o segundo princípio é que este aumento na diferenciação com o aumento do tamanho ocorre num grau decrescente. Em outras palavras, não existe um aumento regular na diferenciação com o aumento das organizações. Quando as organizações aumentam o número de funcionários de 100 para cerca de 1.000, a diferenciação ocorre rapidamente, mas se aumentarem de 1.000 para vários milhares, a diferenciação ocorre muito mais lentamente. Portanto, à medida que o tamanho aumenta, a diferenciação aumenta num grau decrescente.

Nosso objetivo era aplicar este modelo às universidades. Para as universidades havia três parâmetros de diferenciação. Em primeiro lugar, o número de departamentos, e este foi o parâmetro para a divisão de trabalho, de especialização. Ao passo que em organizações comerciais os departamentos contêm uma variedade de especializações, nas universidades os departamentos são um bom indicador de especializações ocupacionais. Porque no departamento de física não existem economistas ou docentes de administração de empresas, e no departamento de sociologia não

existem químicos. Portanto, os departamentos são o índice de divisão de trabalho. Consideramos o número de faculdades como o parâmetro principal da diferenciação horizontal, as subunidades horizontais na organização, como os diferentes *bureaus* numa agência do governo, ou como as diferentes divisões, departamentos ou seções numa firma de negócios. Avaliamos a diferenciação vertical exatamente da mesma forma que o fizemos em outras organizações, através do número de níveis administrativos, com o corpo docente na base e o reitor no ápice, e os diversos níveis entre eles, vice-reitores e chefes de departamentos.

Os dados sobre universidades são baseados em 115 casos, que constituem uma amostra estratificada, que é representativa de mais de 2.000 instituições acadêmicas nos Estados Unidos. É uma amostra estratificada porque superestimamos as melhores universidades, as maiores; caso contrário a amostra não teria incluído praticamente nenhuma delas; porque existem relativamente poucas universidades boas, e muitas universidades menores ou faculdades.

O tamanho está intimamente relacionado com a divisão de trabalho acadêmico de acordo com o número de departamentos. O coeficiente de correlação entre o tamanho e a divisão de trabalho é 0,79. Nos *bureaus* governamentais era 0,78, praticamente o mesmo. O tamanho está intimamente relacionado com o número de faculdades dentro de uma universidade, diferenciação horizontal, e com o número de níveis acadêmicos, diferenciação vertical. Estas correlações não estão tão próximas como ocorre nas agências governamentais, mas todas estão acima de 0,50, que é considerada uma relação alta nas ciências sociais. Portanto, podemos dizer que, apesar de algumas diferenças na magnitude exata da relação, os dados sobre ensino superior confirmam com clareza o nosso primeiro princípio — o tamanho de uma organização é acompanhado de um aumento na diferenciação. Universidades grandes são mais diferenciadas do que faculdades pequenas, como é o caso das agências governamentais, empresas comerciais e estabelecimentos industriais. Porém, estes aumentos na diferenciação com o aumento do tamanho também ocorrem numa taxa decrescente? Em outras palavras, à medida que o tamanho aumenta, a diferenciação começa a aumentar rapidamente e depois mais e mais devagar.

Para responder a estas questões, preparamos alguns diagramas. O primeiro (figura 1) mostra a relação entre o tamanho no eixo horizontal, e no eixo vertical o número de departamentos, que é o parâmetro de divisão de trabalho; o número de diferentes departamentos indica a especialização. Por exemplo, se existe um departamento de ciências sociais ou diferentes departamentos de sociologia, ecologia, economia e antropologia. Estes dois fatores apresentam uma correlação muito alta, mas os departamentos também aumentam com o tamanho numa taxa decrescente; isto é, o tamanho aumenta, depois o número de departamentos aumenta rapidamente, mas à medida que o tamanho aumenta mais, este número aumenta mais e mais devagar.

O mesmo padrão é observado (figura 2) na relação entre uma universidade e o número de faculdades que possui (o número de suas subunidades principais). Quando o tamanho da universidade aumenta, o número de faculdades aumenta, primeiro muito rápido, e depois esta taxa diminui, mas não muito, não é uma curva muito acentuada. Por outro lado, se observarmos a relação entre o tamanho e o número de níveis acadêmicos, a curva é muito acentuada. Quando o tamanho aumenta de 100 para 1.000, o número de níveis ou hierarquias administrativas aumenta rapidamente; mas quando o tamanho aumenta de 1.000 para vários milhares, esta taxa de au-

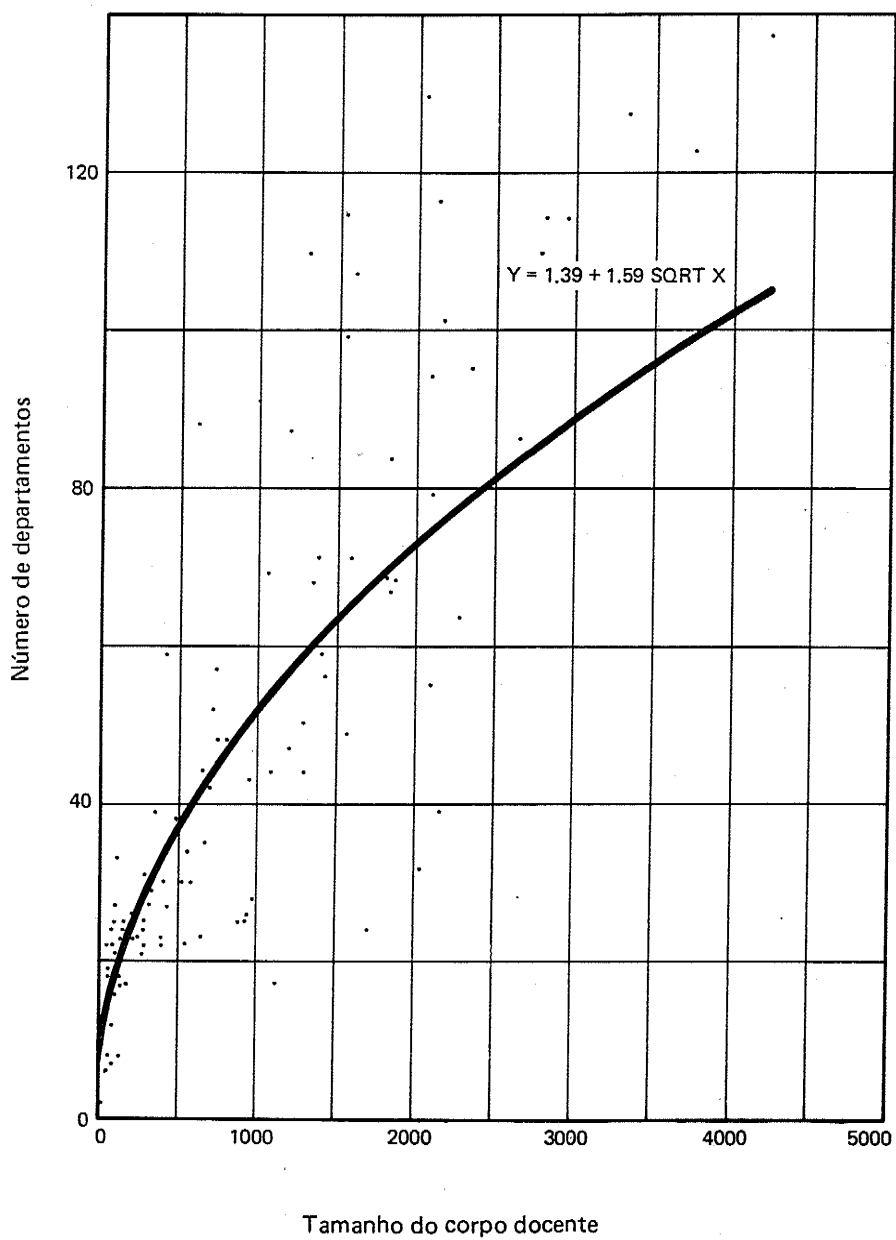


Figura 1 — Regressão dos departamentos em relação ao tamanho

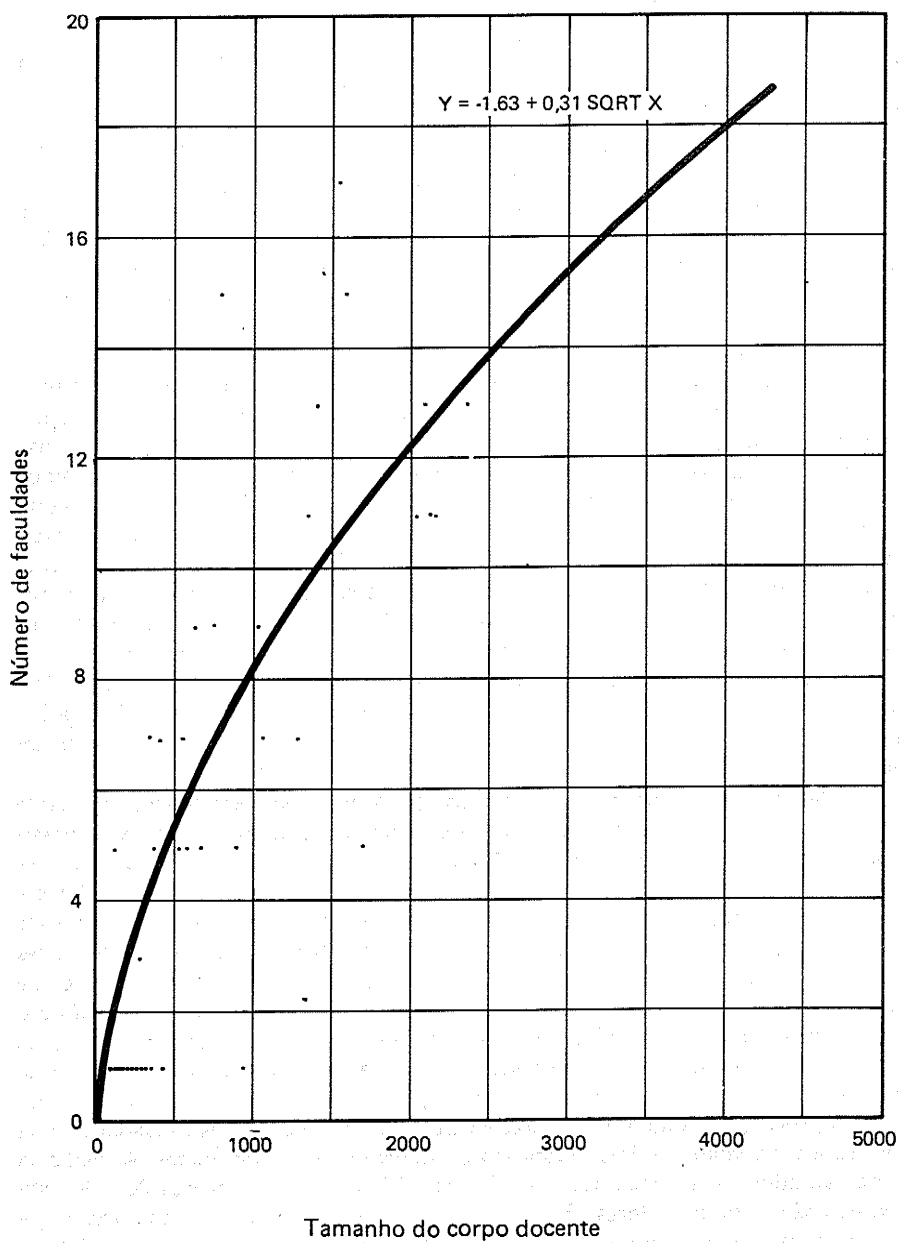


Figura 2 — Regressão de faculdades em relação ao tamanho

mento ocorre muito lentamente, e em última análise parece desaparecer. No entanto, não temos muitas universidades suficientemente grandes para sabermos se desaparece completamente ou não.

Existe muita dispersão entre os pontos, que indica as variações idiossincráticas entre as instituições em relação ao número de níveis administrativos que o reitor ou seus predecessores estabeleceram e, portanto, reflete-se no poder da relação entre o tamanho e a diferenciação vertical. Os três resultados (representados na figura 3) confirmam os primeiros dois princípios. Primeiro, o aumento do tamanho aumenta a diferenciação, e, segundo, a extensão da diferenciação com o aumento do tamanho decresce à medida que o tamanho aumenta mais e mais. Estes dados revelam paralelos surpreendentes entre burocracias governamentais e instituições acadêmicas, no que se refere à sua estrutura administrativa. O aumento no tamanho é acompanhado por um aumento na diferenciação hierárquica e horizontal, primeiro rapidamente e depois gradativamente menor.

Existem outros paralelos que mencionaremos brevemente. Por exemplo, a diferenciação vertical e a diferenciação horizontal estão correlacionadas positivamente. No entanto, se observarmos a correlação minuciosamente, verificamos que é uma relação espúria. A razão pela qual as duas estão relacionadas se deve apenas ao fato de que ambas estão intimamente influenciadas pelo tamanho. Se podemos controlar o tamanho através de estatística, e, portanto, comparar universidades que são do mesmo tamanho, vemos que a diferenciação horizontal e vertical estão inversamente relacionadas, que é exatamente o que encontramos em *bureaus* governamentais. Existe outra semelhança: uma tecnologia complexa no emprego administrativo de computadores está relacionada a muitos níveis hierárquicos, tanto em *bureaus* governamentais como em universidades. E, sem dúvida, é coerente: o diretor executivo ou o reitor de uma universidade não podem deslocar-se da organização, a menos que tenham algum meio de comunicação para receberem informações sobre o que está acontecendo no seu interior. Os computadores proporcionam tal comunicação.

Estamos particularmente interessados em saber se esta semelhança se estende à máquina administrativa nas agências governamentais, empresas privadas e universidades. Em todas as outras organizações utilizamos dois parâmetros para o componente administrativo. O primeiro parâmetro foi a proporção de administradores e supervisores, a proporção de pessoal com responsabilidades administrativas, ao invés de responsabilidades referentes à produção em uma fábrica, ou responsabilidades referentes ao serviço de escritório numa agência governamental. Nos dois tipos de organizações existe uma diferença entre o pessoal responsável pela produção e o pessoal responsável pela administração; e utilizamos os funcionários administrativos como o segundo índice do componente administrativo. Para as universidades e faculdades utilizamos um parâmetro diferente, a relação administradores-corpo docente. A proporção de administradores em *bureaus* governamentais é essencialmente idêntica à proporção administradores-corpo docente em universidades. A média da proporção administradores-docentes é 20 para 80, o que significa que 20% dos empregados são administradores. E a proporção de administradores nos *bureaus* governamentais que estudamos foi em média 19%. O fato de que os mesmos fatores influenciam o componente administrativo ou não é muito mais importante do que a semelhança das percentagens.

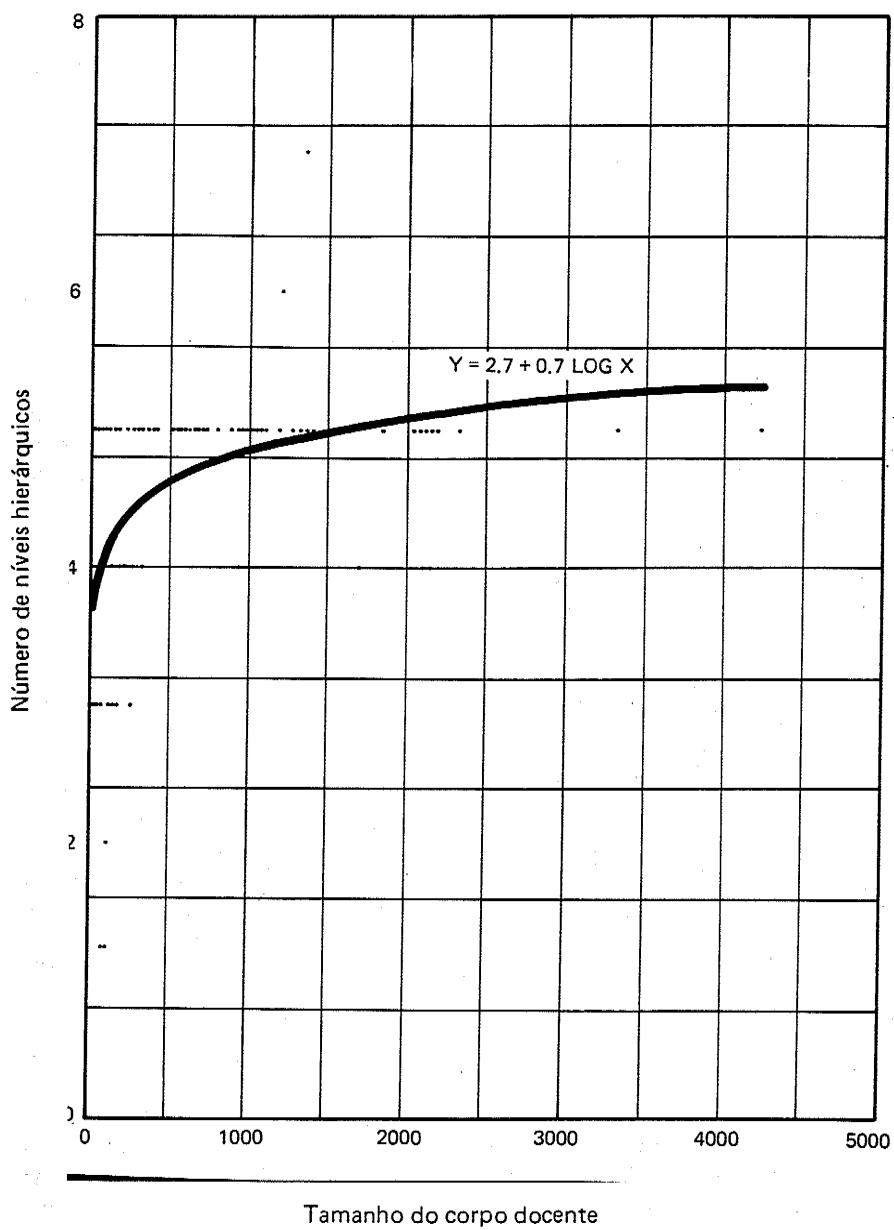


Figura 3 — Regressão dos níveis em relação ao tamanho

Começaremos falando sobre *bureaus* governamentais. O fator principal que influencia o componente administrativo é o tamanho da agência governamental. No entanto, outro fator importante é o grau de especialização, a complexidade da estrutura (especialmente representada pela diferenciação vertical, pelo número de níveis e pela diferenciação horizontal, o número de subunidades principais). No entanto, os dois têm influências opostas no componente administração à proporção do pessoal administrativo.

Nas agências de emprego e seguro social do governo, descobrimos que quanto maior é a organização, menor é o componente administrativo. Este fato é exatamente o contrário do estereótipo de burocracia, de seu aparato administrativo desproporcionalmente grande. O estereótipo da burocracia em organizações grandes se caracteriza por muitos débitos, um grande número de pessoal administrativo, isto é, o corpo de administradores e supervisores é excessivamente grande comparado com o pessoal encarregado da produção. Os grandes *bureaus* governamentais têm substancialmente uma proporção menor de supervisores e gerentes do que em *bureaus* pequenos, e o pessoal de apoio em *bureaus* governamentais grandes é menor do que em *bureaus* pequenos. Grande parte desta diferença, sem dúvida, se deve ao fato de que em *bureaus* governamentais e em empresas comerciais grandes existe uma tendência de haver mais empregados de rotina, e muitos deles podem ter um único supervisor; o que significa que supervisores de primeira linha têm mais empregados subordinados a eles, e é por isso que a proporção de administradores, onde incluímos os supervisores de primeira linha, é menor em organizações grandes do que em organizações pequenas. Os chefes de departamento não realizam a tarefa de supervisionar, aconselhar e observar a produção, como o fazem os supervisores em agências governamentais ou em fábricas. Portanto, poderia se esperar que em universidades a situação fosse diferente. Na verdade, vários críticos da grande universidade moderna disseram exatamente isto. Eles criticaram as universidades grandes por terem muitos administradores.

Maynard Hutchins, ex-reitor da Universidade de Chicago, e Paul Goodman, renomado crítico do ensino superior, mencionaram o fato de que em um determinado momento nossas universidades eram pequenas, e havia praticamente apenas o corpo docente, o reitor e os estudantes, e quase nenhum outro administrador. Contudo, no momento, as grandes universidades contêm centenas de chefes de departamentos. Eles afirmam que as universidades grandes têm muitos administradores, sendo desproporcional o seu número. É realmente isto que acontece?

Antes de responder a esta pergunta, gostaria de falar sobre a diferenciação estrutural em agências governamentais. Tanto a diferenciação horizontal como a diferenciação vertical aumentam a proporção do pessoal administrativo. Como disse antes, o tamanho e a diferenciação têm efeitos opostos. O tamanho reduz a proporção do pessoal administrativo em agências governamentais, e a diferenciação aumenta-a. Sem dúvida, isto é coerente, quanto mais diferenciada é a estrutura, existem mais complexidades e problemas de comunicação e coordenação, consequentemente, mais administradores são necessários para organizar e coordenar o trabalho das diferentes subunidades, numa estrutura complexa. Portanto, uma vez que o tamanho grande se relaciona com a diferenciação e a diferenciação aumenta o componente administrativo, o tamanho tem um efeito indireto, mediado pela diferenciação de grandes *bureaus* governamentais, que aumenta o componente administrativo. Em resumo, o tamanho tem um efeito positivo indireto que aumenta o componente

administrativo. No entanto, o tamanho exerce um efeito direto ao reduzir o componente administrativo, e o efeito direto é muito mais forte do que o indireto, e é por isto que a correlação é negativa. Quanto maior é a organização, menor é o componente administrativo.

Em agências governamentais, a diferenciação aumenta numa taxa decrescente com o aumento do tamanho, e o componente administrativo diminui também numa taxa decrescente com o aumento do tamanho. Encontramos este padrão complexo do tamanho e diferenciação tendo efeitos opostos na administração, e o tamanho tendo um efeito curvilíneo na administração também em universidades?

O primeiro ponto é que a proporção dos administradores-docentes em universidades grandes é muito menor do que a proporção em universidades pequenas ou faculdades. Em outras palavras, quanto maior a instituição acadêmica, menor é a proporção administradores-docentes, o que corresponde ao que foi encontrado nos *bureaus* governamentais.

O próximo ponto é: observamos de novo esta curva que indica que o aumento no tamanho leva primeiro a um rápido aumento na proporção administradores-docentes e depois aumentos mais lentos. Sem dúvida, isto é exatamente o que encontramos em instituições acadêmicas. Quando o tamanho da instituição aumenta de um pequeno corpo docente para um outro com milhares de membros, esta proporção decresce rapidamente, mas quando ocorre um aumento posterior no tamanho, a proporção administradores-docentes decresce muito mais devagar, e talvez permaneça desta forma (figura 4). Estas descobertas, de que o impacto de tamanho na proporção de administradores-docentes diminui com os aumentos no tamanho, sugerem que deve haver uma força oposta, que contraponha a força do tamanho tanto no componente administrativo como na diferenciação. Retornaremos a esta questão.

Existe um outro fator que influencia o componente administrativo: a proporção discentes-docentes. Esta proporção também tem um efeito negativo no componente administrativo, e isto é surpreendente.

Uma das funções dos administradores, uma das razões pelas quais existem muitos chefes de departamento e assistentes — especialmente em universidades americanas, onde há infra-estrutura para acomodações e refeições —, é que grande parte do trabalho dos administradores envolve os estudantes. Portanto, deveríamos esperar que quanto mais estudantes existam, maior o número de administradores necessários. Sem dúvida isto é real. O *número* de administradores aumenta com o número de estudantes. No início, observamos o tamanho da faculdade, e depois a proporção discentes-docentes, mas podemos combinar os dois.

Se a proporção ou relação discentes-docentes for multiplicada pelo número de docentes, o último se anula, e o que permanece é a matrícula dos estudantes, que é um parâmetro geral do tamanho da universidade. Na verdade, quando se fala sobre o tamanho de uma universidade, estamos nos referindo ao número de estudantes que existem.

Resumindo o que foi dito até agora e tentando explicar este modelo, verificaremos se as características das universidades, que são tão diferentes de *bureaus* governamentais e indústrias privadas, podem auxiliar a esclarecer a explanação anterior.

Existem basicamente seis teoremas principais. O primeiro já foi discutido: à medida que o tamanho aumenta, a diferenciação também aumenta. O segundo: o

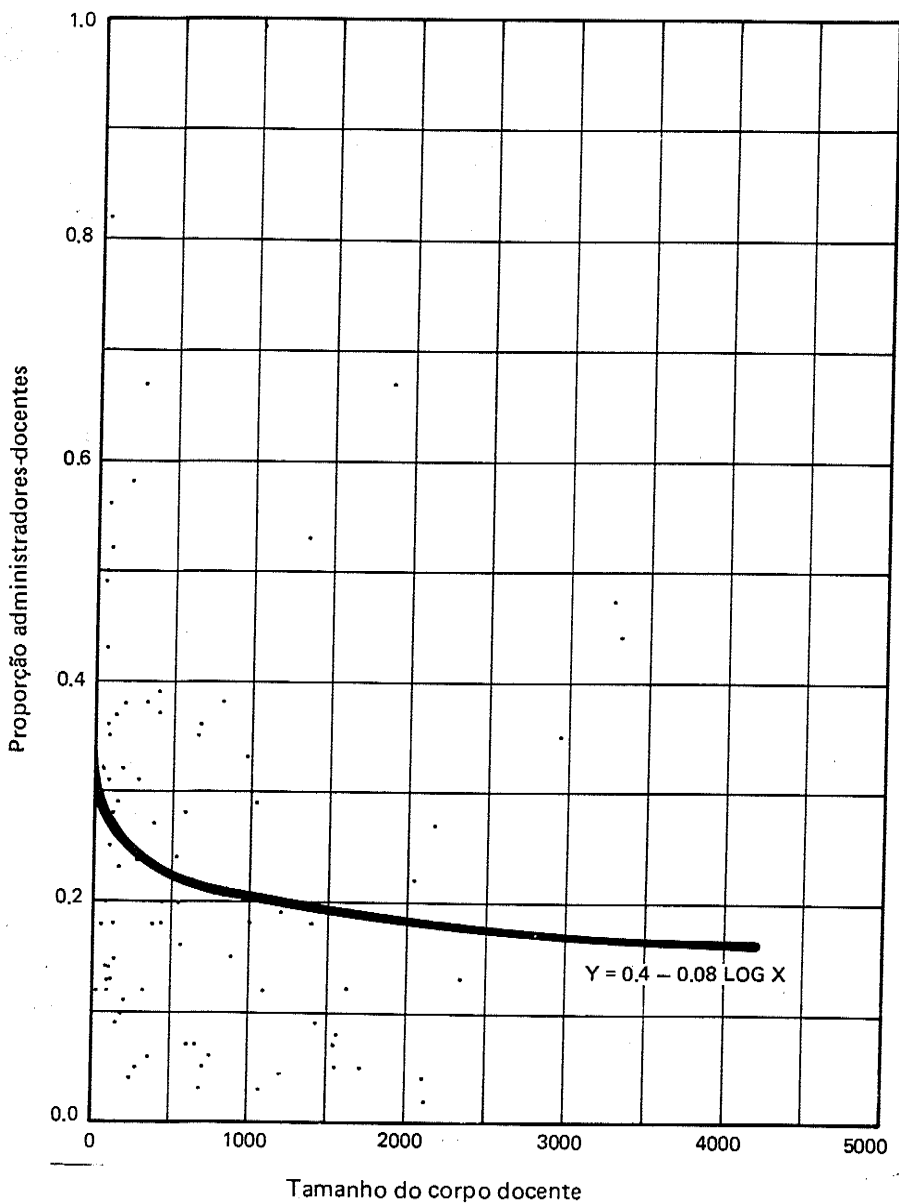


Figura 4 — Regressão da proporção administradores-docentes em relação ao tamanho

aumento da diferenciação com o aumento do tamanho ocorre numa taxa decrescente. O terceiro: o tamanho organizacional grande reduz a proporção do pessoal administrativo. O quarto: a diferenciação aumenta a proporção do pessoal administrativo. A quinta conclusão se refere ao tamanho, que tem um efeito oposto no componente administrativo, aumentando-o indiretamente, devido a uma complexidade estrutural maior (uma diferenciação maior) das grandes organizações, mas também diretamente diminuindo-o, devido à economia de escala. Finalmente, o sexto, a influência negativa direta do tamanho em expansão na proporção administradores-docentes é maior do que a influência indireta na mesma, e mediada pela diferenciação. O último ponto auxilia a esclarecer a descoberta de que, se apenas observarmos o tamanho e a proporção administrativa, a diminuição na segunda ocorre numa taxa decrescente com os aumentos no tamanho. O triângulo da figura 5 apresenta estas relações básicas, e não considera a curva da influência do tamanho na diferenciação e na proporção administrativas.

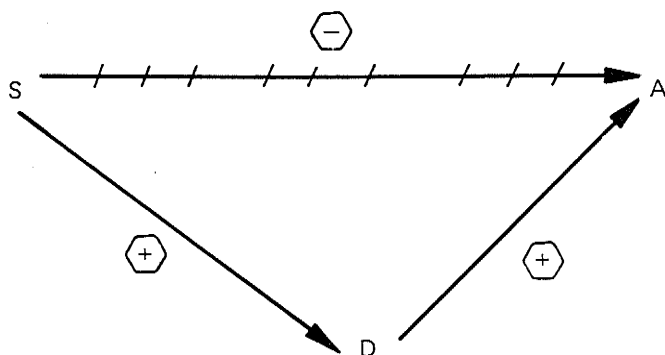


Figura 5 — Diagrama da influência do tamanho e diferenciação em relação ao componente administrativo

Apresentamos algumas explanações, primeiro para as relações básicas e depois também para as curvas. O que queremos fazer é sugerir algumas explicações teóricas para o modelo básico e depois explicar as curvas que observamos nas primeiras figuras.

A explicação da influência do tamanho sobre a divisão de trabalho e a diferenciação, em geral, é que a divisão de trabalho tem vantagens importantes para uma organização. Estas vantagens criam pressões fortes nos administradores do ápice a tentarem desenvolver mais e mais especialização, tanto quanto possível, porque o aumento da especialização melhora o desempenho. A subdivisão de trabalho entre os indivíduos e entre as subunidades, entre divisões e departamentos e seções, separa as tarefas, agrupando as mais homogêneas. Caso um professor tivesse que lecionar todas as disciplinas de um curso, ele deveria conhecer uma variedade maior de assuntos do que se tivesse que lecionar apenas poucas especializações. Se um trabalhador tivesse que construir um automóvel inteiro, ele teria que ser engenheiro elétrico, mecânico e ter muitas outras habilidades. No entanto, na linha de montagem, os automóveis são construídos por muitos trabalhadores, cada um realizando as mesmas tarefas simples todos os dias, e existem apenas alguns bastante especializa-

dos. Isto é tipicamente o que ocorre com a divisão de trabalho, ela divide o trabalho em tarefas simples e mais especializadas.

Imaginem, por exemplo, um hospital sem ou quase sem divisão de mão-de-obra; os médicos teriam que conhecer todas as especialidades e realizar todo o trabalho que as enfermeiras fazem hoje. Teriam que medir a temperatura, esvaziar as comadres, mudar os lençóis, e assim por diante. No entanto, uma vez que existe divisão de trabalho bem definida num hospital, grande parte deste trabalho é, na verdade, realizado pelas enfermeiras e uma outra parte por pessoal ainda menos treinado (chamamos de auxiliares de enfermagem nos Estados Unidos). Portanto, a divisão de trabalho possibilita que o trabalho seja realizado por pessoal menos treinado. Em termos de orçamento, isto significa uma economia de custos, porque são pagos salários mais baixos a uma proporção maior de pessoal, uma vez que lhes é exigida menos habilidade e treinamento. Ao mesmo tempo, o trabalho mais complicado pode ser feito por especialistas bastante treinados. Portanto, a maioria dos médicos num hospital grande não são clínicos gerais, mas neurocirurgiões e internistas, e existem também cirurgiões ortopédicos e outros especialistas, ao passo que grande parte do trabalho é feito por empregados que não são médicos.

A dupla vantagem da divisão de mão-de-obra para uma organização é que ela possibilita a realização de muitas tarefas por pessoal menos habilitado, e depois recruta especialistas para a maioria das tarefas mais difíceis. Isto é, a vantagem da divisão da mão-de-obra é a possibilidade de realização dos trabalhos mais complexos por pessoal menos treinado. Muitas tarefas podem ser realizadas por trabalhadores com pouco treinamento, o que, sem dúvida, tem vantagens econômicas para a organização, porque todas as organizações, quer visem lucro ou não, devem operar com orçamentos limitados.

As mesmas considerações se aplicam à divisão de mão-de-obra entre as subunidades. Os membros da maioria das subunidades realizam um trabalho semelhante, que facilita a supervisão; mas em subunidades diferentes, em geral, o trabalho é também diferente. A interpretação é que as vantagens instrumentais da diferenciação limitam os dirigentes de instituírem mais especializações, mais divisão de trabalho entre os indivíduos e entre as subunidades. O limite principal desta diferenciação é o tamanho da organização, sem dúvida, porque em organizações pequenas não se tem tanta divisão de trabalho quanto em organizações grandes. O limite não é simplesmente não ter mais especialistas do que empregados, porque se consegue isto através de um desempenho eficaz que requer subunidades, cujos membros realizam uma tarefa semelhante, para que haja um espírito de corpo, coleguismo, e os colegas possam consultar uns aos outros, uma vez que enfrentem os mesmos problemas. Portanto, o tamanho das organizações estabelece limites severos na divisão de trabalho. Se a divisão de trabalho tem grandes vantagens e o tamanho estabelece limites, isto pode esclarecer por que o tamanho está intimamente relacionado com a diferenciação.

Contudo, surge uma pergunta: é realmente necessário que a especialização tenha grandes vantagens, ou podemos explicar a divisão de trabalho cada vez maior apenas pelo fato de que hoje muitos trabalhos podem ser feitos por trabalhadores de rotina? Isto significa que podemos considerar a divisão de trabalho em termos puramente econômicos: a maioria das divisões de trabalho implica que muitas tarefas podem ser realizadas por funcionários menores ou trabalhadores não habilitados, e a conseqüente economia de custos é um motivo suficiente para a divisão da mão-

de-obra. A questão é se podemos explicá-la em termos de suas vantagens econômicas, porque muita subdivisão de trabalho possibilita que o trabalho seja realizado por trabalhadores de rotina, não treinados, e por mão-de-obra barata.

Os dados sobre universidades e faculdades nos fornecem uma resposta claramente negativa a esta pergunta. Lembrem-se que consideramos a divisão de trabalho apenas para o corpo docente. Não consideramos quantos funcionários existem, nem o pessoal de apoio, mas apenas os docentes. Dentre os membros do corpo docente, a divisão de trabalho claramente não produz um trabalho mais rotineiro ou barato, mas muito especializado (que constitui uma mão-de-obra dispendiosa). O clínico geral realiza um trabalho menos complicado do que o neurocirurgião. O membro do corpo docente numa faculdade pequena tem que lecionar todas as disciplinas de ciências sociais, e é menos especializado, e possivelmente não pode ser muito especializado em todas as disciplinas; ao passo que um arqueólogo que se especializa em arqueologia é mais especializado e seu salário é maior. Portanto, o custo menor de um trabalho de rotina não pode explicar a influência do tamanho na diferenciação, porque esta influência é observada em instituições acadêmicas, onde não se tornam as tarefas rotineiras e se reduz o custo da mão-de-obra. Além disso, a eficiência puramente econômica do trabalho acadêmico não pode ser avaliada com facilidade. Não preciso dizer a vocês o quanto é difícil obter quaisquer parâmetros do desempenho acadêmico, e certamente não se pode utilizar um parâmetro econômico apenas. Uma vez que a divisão de trabalho entre departamentos e entre outras subunidades, vertical e horizontal, parece aumentar com o tamanho crescente das universidades, da mesma forma que ocorre em agências governamentais e também em empresas comerciais e industriais, e outras organizações que visam lucro — não podemos explicá-la em termos de sua eficiência econômica. Em resumo, nossa explicação para a influência do tamanho na diferenciação é que ela resulta de vantagens gerais da especialização, não de benefícios puramente econômicos dos baixos custos de mão-de-obra.

A influência negativa do tamanho no componente administrativo pode ser explicada em termos de uma economia de escala na administração. Gostaria de desenvolver esta idéia: a administração requer certos investimentos administrativos que aumentam muito menos em proporção quando aumenta o volume de trabalho da organização. Não é completamente incorreto pensar na organização basicamente como envolvendo e organizando o trabalho dos outros — organizando num sentido mais amplo, incluindo coordenação, planejamento e o desenvolvimento de procedimentos apropriados e tarefas relacionadas. A instituição de procedimentos é um bom exemplo: uma vez que foi desenvolvido um certo procedimento — seja o pagamento de um seguro-desemprego — não faz muita diferença se este conjunto de procedimentos é utilizado por 5, 50 ou 500 empregados, por exemplo, entrevistadores que fornecem o serviço de emprego.

Essencialmente, o que queremos dizer é que o esforço envolvido em organizar o trabalho não é muito maior se o volume de trabalho semelhante é grande. Em outras palavras, o esforço administrativo necessário para planejar procedimentos apropriados para organizar um pequeno número de tarefas semelhantes é quase insignificante comparado com um grande número de tais tarefas. Para se desenvolver programas de computação apropriados para o orçamento e contabilidade é uma tarefa muito complicada, mas não faz muita diferença se estes programas são utili-

zados por um ano ou muitos anos, se são utilizados por organizações relativamente pequenas ou por grandes, se são utilizados por poucos trabalhadores ou por um grande número de trabalhadores que realizam o mesmo tipo de tarefa. Quanto maior o volume de trabalho produtivo semelhante e o número de pessoas envolvidas, menor é a proporção de trabalho administrativo necessário para desenvolver os procedimentos, coordenar e organizar tal trabalho. No entanto, a diferenciação de responsabilidades exerce um efeito contrário.

O que dissemos se aplica apenas para o trabalho homogêneo. Uma vez desenvolvido o procedimento, é irrelevante se está envolvido um pequeno ou grande volume de trabalho, contanto que seja homogêneo — o mesmo ou semelhante. Contudo, a diferenciação significa que diferentes subunidades e empregados da organização realizam tipos de trabalho diferentes, e para tal é necessário desenvolver procedimentos diferentes. Conseqüentemente, a diferenciação aumenta a heterogeneidade entre as subunidades diferentes, e ao mesmo tempo, aumenta a homogeneidade entre as subunidades semelhantes. Este é o propósito da divisão de trabalho, tornar as tarefas semelhantes dentro das subunidades, mas mais diferenciada entre as subunidades, pois a diferenciação tem um efeito oposto ao do tamanho na organização. O tamanho grande, que controla a diferenciação, significa um trabalho bastante homogêneo e uma necessidade menor de pessoal administrativo. A diferenciação significa mais heterogeneidade, especialmente quando o tamanho é controlado e, portanto, requer mais trabalho e pessoal administrativo.

Em resumo, a diferenciação leva a uma necessidade de investimentos administrativos maiores para levar a cabo e coordenar as operações. Em relação a estas afirmações, tentarei explicar por que o tamanho grande das organizações diminui a proporção administrativa; por que a diferenciação a aumenta; e por que os efeitos indiretos do tamanho, mediados por uma diferenciação acentuada que geralmente acompanha tal tamanho, também a aumenta.

Uma consideração final ou interpretação se destina a explicar as curvas que observamos.

Por que os efeitos do tamanho diminuem à medida que ele aumenta?

Penso que a razão básica é que quanto mais diferenciação existe na organização e quanto mais complexa é a estrutura, mais sérios são os problemas administrativos. São possíveis duas adaptações, quando os problemas administrativos se tornam mais sérios. Estas duas adaptações realmente ocorrem. Uma adaptação aos problemas administrativos resultante de estruturas mais complexas e mais problemas de coordenação seria aumentar o pessoal administrativo, cujo trabalho é tratar desses problemas de coordenação e gerência, em geral. E isto é, sem dúvida, o que encontramos: quanto mais diferenciação existir, maior é a proporção de administradores, fato que se reflete no efeito positivo da diferenciação na proporção administrativa. Uma vez que organizações grandes são mais diferenciadas, o tamanho relativo e a proporção administrativa revelam implicitamente o significado da diferenciação em organizações grandes, embora a diferenciação não esteja explícita nestes diagramas. O aumento na diferenciação que acompanha o aumento do tamanho requer pessoal administrativo adicional, e isto reduz a economia de escala na administração; isto é, o efeito negativo do tamanho na proporção administrativa, que se manifesta na curva que mostra a redução da proporção administrativa com o aumento do tamanho, e se torna menos pronunciada.

Uma segunda adaptação aos problemas criados pela diferenciação é a resistência a uma diferenciação posterior. À medida que organizações grandes se tornam mais e mais diferenciadas e desenvolvem estruturas mais e mais complexas em várias dimensões, a diferenciação se torna muito grande para acompanhar o pessoal administrativo existente, ou mesmo com adições de pessoal administrativo que não seja muito dispendioso. Conseqüentemente, a resistência à diferenciação surge em estruturas complexas. Quanto mais diferenciada e maior se tornou uma organização, maior é a resistência à diferenciação posterior. Isto se reflete na curva que mostra que à medida que o tamanho aumenta, a diferenciação aumenta numa taxa decrescente, devido às influências contrárias da resistência à diferenciação excessiva.

Esta taxa decrescente do aumento na diferenciação pode também explicar a economia de escala básica da administração; isto é, por que as organizações grandes têm proporcionalmente menos administradores do que organizações pequenas, incluindo universidades e faculdades.

O que significam as curvas?

Se o tamanho das subunidades permanecesse o mesmo, quando o tamanho da organização aumenta, então o número de subunidades teria de aumentar numa taxa regular (não decrescente). O fato de que o número de subunidades aumenta numa taxa mais lenta do que o tamanho, inevitavelmente significa que o crescimento da organização abrange um crescimento no tamanho da subunidade.

Por exemplo, se a organização aumentar de 100 para 1.000, e o número de subunidades aumentar apenas de 10 para 50, é matematicamente necessário que as subunidades aumentem seu tamanho, especificamente, que elas aumentem os empregados de 10 para 20.

Em resumo, a curva apresenta o fato das organizações grandes terem mais subunidades (mais diferenciação) e subunidades maiores. Em outras palavras, se falamos sobre um departamento em uma universidade, ou sobre uma divisão numa agência governamental, ou uma subunidade em qualquer outra organização — quanto maior é a organização, maior, em média, são as subunidades dentro das quais o trabalho é relativamente homogêneo. No entanto, como disse antes, o trabalho homogêneo requer menos pessoal administrativo. Portanto, o fato de que existe resistência à diferenciação, que a diferenciação não aumenta tão rápido quanto o tamanho, é responsável pelo tamanho médio maior das subunidades relativamente homogêneas, que por sua vez possibilita a existência de proporcionalmente menos pessoal administrativo. A resistência à diferenciação, refletida nesta curva, pode auxiliar a explicar a economia de escala da administração. O fato de que menos pessoal administrativo é necessário em organizações grandes do que em organizações pequenas pode ser explicado através do tamanho proporcionalmente maior da subunidade em organizações grandes.

Concluindo, apresentaremos algumas correlações simples, que estão baseadas em várias pesquisas quantitativas, representando muitas organizações. Cada coluna da tabela 1 mostra os dados de diferentes estudos, e nas legendas está o número de organizações de um certo tipo em cada estudo. A primeira coluna se refere aos órgãos centrais de agências de emprego e seguro social; a segunda às filiais locais de agências de emprego e seguro social; a terceira à pesquisa sobre 400 departamentos financeiros, um outro tipo de agência governamental. Os dados na coluna D estão baseados em lojas de departamentos, das quais estudamos 120; na coluna E estão

os resultados sobre universidades e faculdades; a coluna F se refere a hospitais-escolas, dos quais não temos informações completas, e a coluna G se baseia em fábricas. A tabela apresenta apenas simples correlações, mas estas mostram o quanto o tamanho está relacionado com os fatores estruturais discutidos, isto é, com o número de níveis nas organizações, o número de divisões diferentes, com a quantidade de divisão de trabalho, e a proporção de gerentes e supervisores; e em universidades, a proporção administradores-docentes. Todos estes fatores estruturais estão substancialmente correlacionados com o tamanho em todos os tipos de organizações avaliadas.

Tabela 1
CORRELAÇÕES SIMPLES ENTRE O TAMANHO E OS PARÂMETROS
DE ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

	ES ^a	LB ^b	FD ^c	DS ^d	U&C ^e	TH ^f	MC ^g
Níveis	.72	.69	.66	.66	.51		.49
Divisões	.54	.67	.73	.33	.82	.50	.41
Divisões de trabalho ^h	.82	.62	.80	.66	.79		.62
Gerentes e supervisores ⁱ	-.45	-.64	-.28	-.53	-.28	-.48	-.28

a) Agências de emprego e seguro social

b) Agências locais de emprego e seguro social

c) Departamentos financeiros

d) Lojas de departamentos

e) Universidades e faculdades

f) Hospitais-escolas

g) Fábricas

h) Nº de ocupações

i) Proporção administradores-docentes em universidades e faculdades, % enfermeiras envolvidas na administração em hospitais-escolas.

Seria muito difícil apresentar todos os diagramas e análises de regressão. Contudo, podemos resumir brevemente: primeiro, obtemos as mesmas curvas que observamos nas instituições acadêmicas para todas estas organizações; segundo, análises de regressão mostram que a influência do tamanho na administração, controlando a diferenciação, é muito forte; terceiro, as influências tanto da diferenciação vertical como da horizontal no componente administrativo são substanciais, e estas influências da diferenciação são negativas e reduzem a rede de influência do tamanho. Como resultado, a influência total do tamanho na administração, representada por uma correlação simples é muito menor do que sua influência direta. Todas estas conclusões foram confirmadas em cada estudo. Em cada tipo de organização examinada, o tamanho tem um efeito negativo no componente administrativo, o grau de diferenciação estrutural, tanto horizontal como vertical, exerce um efeito positivo neste componente; e o efeito direto do tamanho ao reduzir o componente administrativo é diminuído, mas não alterado completamente pelo seu efeito indireto, mediado pela diferenciação maior em organizações grandes, aumentando-o.

CONSIDERAÇÕES SOBRE A CONFERÊNCIA DE PETER BLAU

FERNANDO C. PRESTES MOTTA*

A conferência proferida pelo professor Blau em Gramado, na abertura do seminário Teoria Administrativa e Prática da Administração Universitária, resumiu seu trabalho de pesquisa publicado há onze anos nos Estados Unidos sob o título *A organização do trabalho acadêmico*.

Blau faz nesse texto uma ampla análise quantitativa de dados obtidos em mais de uma centena de universidades e faculdades norte-americanas de tamanhos e prestígios variados, sob a ótica do funcionalismo.

Minha forma de ver a problemática organizacional é bastante diversa, partindo do pressuposto de que as organizações constituem tipos históricos que a burocracia, enquanto grupo social emergente, faz prevalecer.

Neste sentido é possível encontrar pontos de contato nessa forma de ver com a obra de Claude Lefort ou Cornelius Castoriadis, muito embora discorde de muitas idéias desses pensadores políticos.

De qualquer modo, entendo que o método funcionalista possibilita a identificação de algumas características e traços fundamentais do tipo de organização que vem se tornando prevalente a partir da Segunda Guerra Mundial.

Dessa forma, não me atento à conferência, mas indo diretamente ao livro que ele sumariza, posso detectar alguns pontos que considero de interesse.

Em primeiro lugar, é importante a constatação de que as universidades apresentam considerável semelhança com outros tipos de organizações, como empresas, sindicatos, etc.

Em segundo lugar, é especialmente digna de nota a constatação dos efeitos burocráticos na vida acadêmica. Assim, por exemplo, o excessivo número de níveis hierárquicos prejudica o trabalho pedagógico pela impessoalidade e pelo excessivo zelo efficientista, que faz sentido na produção em massa, mas não na educação.

Ainda, o uso intensivo da automação torna inevitável a centralização da autoridade na cúpula da universidade, criando problemas de envolvimento e ausência de participação efetiva.

Um outro aspecto interessante diz respeito à maior capacidade de inovação das grandes universidades com relação às pequenas e o fato da padronização salarial relacionar-se ao bom desempenho educacional, na medida em que a competição cede lugar à cooperação. Da mesma forma, fica claro que o único fator decisivo na atração de professores qualificados é o melhor salário.

Merecem igualmente destaque os dados de que o uso de meios mecânicos de ensino exibem uma relação inversa com o término dos cursos e com a conti-

*Professor da Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas e da Universidade de São Paulo.

nuidade do processo educacional e da excessiva rigidez na departamentalização do saber levar a um mau desempenho acadêmico.

No Brasil, desde 1968, temos uma universidade que teoricamente goza de muita autonomia em termos acadêmicos, administrativos e financeiros, mas que de fato tem uma autonomia praticamente nula.

A dependência da universidade com relação ao Estado é quase total. Conseguiu-se a proeza de produzir uma universidade elitista, autoritária e acrítica, unindo o pior dos modelos universitários norte-americanos e europeus.

Os salários dos professores universitários fazem desses profissionais sacerdotes ou vendedores de serviços que muito pouco têm a ver com interesses acadêmicos.

A pesquisa num bom número de instituições está vinculada aos níveis de carreira e os recursos, de um modo geral, não são internos, mas vêm de agências governamentais que, evidentemente, num país pobre, podem atender a poucos.

Entendo que existe uma luta pela volta da dignidade acadêmica, por um nível aceitável de correspondência entre modelo formal e real.

Entendo que níveis salariais minimamente decentes são pré-requisitos para nossa função, bem como uma estrutura que privilegie a pesquisa e disponha de fundos para tanto.

Percebo ainda que a universidade brasileira precisa ser mais diferenciada em termos de propósitos, tanto na transmissão quanto na produção de conhecimento.

Uma estrutura voltada para a idéia de formação de profissionais homogêneos, usando uma tecnologia relativamente pouco flexível porque tradicional, só pode ser rígida e pouco eficaz.

Finalmente, quero lembrar que Peter Blau sublinha o fato dos estudantes norte-americanos evitarem as universidades muito hierarquizadas. No Brasil, eles não fogem; mas não fogem porque não têm alternativas.

COMENTÁRIOS SOBRE O TRABALHO DE PETER BLAU

SÉRGIO ZACARELLI*

Este é o tipo de trabalho que oportuniza somente duas chances para se debater: ou fazer comentários paralelos, como o que Fernando Prestes Motta tratou de fazer; ou então tentar questionar os fundamentos implícitos no próprio trabalho, que nem sequer foram explicitados. Dentro desta última linha, que acho que é a única que nos resta, colocaríamos em debate a seguinte questão: as universidades americanas, onde o Prof. Blau certamente fez as suas pesquisas, têm uma tipologia diferente das universidades européias? Não falaremos dos tipos de universidades brasileiras porque, das universidades brasileiras, a nossa (USP) está fazendo 50 anos e é das mais velhas e achamos que este tipo de instituição com 60 anos não chega a ser estável. Honestamente, nem acreditamos no tempo para regular formas organizacionais e fazer sobreviver aquelas formas que são pertinentes à atividade. Então, as formas organizacionais brasileiras estão fora de cogitação. Mas as européias, principalmente as que vieram da Idade Média, ou seja, universidades de 200 ou 300 anos de idade, têm uma tradição de estrutura administrativa, têm uma forma diferente de se estruturar do que as universidades americanas. Esta forma diferente de se estruturar não é fácil de ler nos organogramas, mas em busca de uma estrutura administrativa, acabamos analisando organogramas. Questionando e comentando organogramas, chegamos à conclusão de que o modelo de estrutura organizacional que sobreviveu da Idade Média até agora, na maior parte das universidades européias, é um modelo que separa, quase rigidamente, a atividade docente da atividade administrativa. Esta separação é particularmente importante. Há um reitor, o administrador principal para a parte acadêmica, mas há um administrador principal para a parte administrativa, e não há subordinação de um para o outro. Há dentro do informalismo uma personalidade mais forte que pode prevalecer sobre a outra, mas o reitor que chefia a parte acadêmica é escolhido para o bem dos acadêmicos, e o administrador é colocado para o bem da estrutura administrativa. Existe uma predominância do Governo na indicação de quem administra. E se não há relação de subordinação nestes dois papéis principais, não há subordinação abaixo também, a menos, evidentemente, que haja escaramuças e disputas por poder pessoal.

Esta relação que vem da Idade Média tem, evidentemente, claras vantagens. O Estado deve prover os fundos para as universidades, mantendo o controle dos seus gastos, mas a liberdade acadêmica é completa para pesquisas até o ponto em que esbarre com o orçamento. Sendo hoje um administrador de universidade, estou convencido da considerável vantagem deste modelo e compreendo perfeitamente bem como isto chegou até hoje. Nos Estados Unidos esta separação não existe ou existe muito tenuamente. Há certas universidades em que o seu presidente, o cargo

*Professor e administrador na (chefe da CODAGE) Universidade de São Paulo.

mais alto, é o administrador. Não é a figura do reitor, que representa o mundo acadêmico. Olhando organogramas de outras universidades americanas, porém, e refletindo sobre eles, não se percebe a dicotomia aparente nas estruturas administrativas das universidades européias. Evidentemente, nos últimos anos, há uma tendência de mudança das universidades européias tentando imitar o organograma das americanas, mas esta é uma orientação bastante recente.

A palestra brilhante que acabamos de ouvir falou dos Estados Unidos como um ambiente em que as universidades têm uma estrutura única. As universidades européias, na sua grande maioria, têm em sua estrutura administrativa uma organização dupla, tanto quanto é dupla a estrutura organizativa dos hospitais brasileiros; onde temos um corpo médico, que forma uma classe social com seus valores próprios, e com sua ética própria, seus símbolos de *status*, poder e prestígio próprios, e há uma administração que não interage com o corpo médico a nível funcional, com um conjunto de valores próprios freqüentemente não aceitos pelos médicos. São duas estruturas sociais absolutamente distantes nas universidades de modelo europeu, duas classes sociais distantes: a classe social docente e a dos administradores. Nesta palestra, ouvimos falar de departamentalização, de especialização, de níveis, dentro de um contexto de universidades americanas e o que colocamos é o seguinte: valeria isto para uma universidade européia? ou, em que parte da estrutura européia se aplica o que o Prof. Blau nos disse? nas duas? numa só? ou em nenhuma delas? Voltamos a enfatizar que não questionamos ou colocamos em dúvida o que o Prof. Blau disse; estamos apenas remetendo a um contexto distinto. Se a universidade brasileira tender mais para o tipo europeu do que para o tipo americano, depende de nós podermos aplicar ou não o que o Prof. Blau nos disse.

AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES: DOIS EXPERIMENTOS ORGANIZACIONAIS EM UNIVERSIDADES FEDERAIS*

CARLOS OSMAR BERTERO**
ALKIMAR RIBEIRO MOURA**

RESUMO

A partir de uma visão histórica que focaliza tendência de centralização e descentralização na administração pública brasileira, os autores comparam diferentes formas jurídicas de organização estatal. Especificamente, através de dois estudos de caso, compararam a Universidade Federal de São Carlos e a Universidade Federal de Minas Gerais. Concluem que, embora diferenças legais e formais, de fato há pouca discrepância entre a prática administrativa da fundação e da autarquia, e que talvez as tendências de dependência e controle da administração pública federal sobrepujem as forças alternativas de descentralização.

O comentário crítico de Luce questiona, então, a relevância de se discutir o dilema autarquia versus fundações, enquanto os paradigmas de análise forem os tradicionalmente aliados a idéia de burocracia weberiana.

ABSTRACT

From a historical perspective, which stresses centralization and decentralization tendencies in Brazilian public administration, the authors compare different legal organization patterns. Based on two case studies (the Federal University of São Carlos and the Federal University of Minas Gerais) they conclude that, actually, there are few discrepancies between the administrative practices of autarquias (centralized) and fundações (descentralized). They suspect that the power of dependency and control in public administration overcome alternative forces toward decentralization.

Luce's critical comment questions the relevance of further discussions on autarquia X fundação as long as the traditional Weberian analytical framework of bureaucracy is used.

*Este artigo faz parte de um convênio entre o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) e o Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo (IDESP). Os autores agradecem ao INEP pela colaboração durante a realização do trabalho. Estendem este agradecimento aos administradores da Universidade Federal de Minas Gerais e da Universidade Federal de São Carlos, sem cuja colaboração este trabalho não poderia ter-se efetivado. Obviamente, as falhas do artigo são de responsabilidade dos autores.

**Pesquisadores do IDESP e professores da Escola de Administração de Empresas de São Paulo e da Fundação Getúlio Vargas.

ADMINISTRAÇÃO CENTRALIZADA E ADMINISTRAÇÃO DESCENTRALIZADA

Historicamente pode ser afirmado que o que se designa como "administração centralizada", em administração pública, corresponde ao aparato administrativo mais antigo, ou seja, àquele que surgiu em primeiro lugar. Assim, as organizações voltadas à administração fiscal, especialmente o mecanismo arrecadador de tributos, as milícias e exercícios permanentes, bem como os tribunais de justiça, por terem sido as primeiras manifestações da consolidação do aparato administrativo do Estado, são inquestionavelmente parte integrante da administração centralizada. A estes órgãos se concede o caráter de organizações de direito público.

É aos órgãos da administração centralizada que se aplica o modelo burocrático e ao qual historicamente estão ligados os procedimentos administrativos próprios do "tipo ideal", tão exaustivamente tratados na literatura administrativa e de sociologia organizacional. Desta maneira, a administração centralizada engloba órgãos como ministérios, tribunais e tudo aquilo que se liga à administração da justiça e também órgãos que são chamados de autarquias. A administração central constitui o que se pode classicamente denominar como o núcleo da administração pública. Algumas de suas principais características incluiriam a existência de um quadro de funcionários ou servidores que são empregados "estatutários", o que lhes confere uma situação peculiar numa economia capitalista, pois o risco de perda do vínculo empregatício, inerente ao mercado de trabalho, não os atinge. Em segundo lugar, teríamos o caráter público ou socialmente universal da responsabilidade da administração centralizada. Embora operada por um quadro de funcionários que desfruta de um mínimo de estabilidade e segurança, estes devem em última instância responder a representantes eleitos direta ou indiretamente pela sociedade. Em terceiro lugar, os atos de administração centralizada estão sujeitos a um controle e a uma fiscalização que encontra sua justificativa na divisão dos poderes no interior do Estado.

Lembradas algumas destas características clássicas e fundamentais do núcleo da administração pública que se designa por administração centralizada, seria interessante ver o que aconteceu com ele em nosso país num passado recente. Durante o Império e mesmo na Primeira República, a administração pública brasileira foi marcada por alto clientelismo, práticas prebendárias, ausência de profissionalização dos quadros e por um clima geral de despreocupação quanto à eficiência e à instrumentalidade da administração pública, enquanto elemento indispensável à implementação das políticas públicas. Foi com a Revolução de 1930 que assistimos às primeiras tentativas de conferir à administração pública federal algumas das características próprias de um sistema clássico de administração pública. A criação de quadros de carreira, a provisão de cargos mediante um sistema de mérito, a promulgação de um estatuto do funcionalismo, a programação dos gastos públicos (embrião de um sistema orçamentário) e a preocupação com a aquisição de materiais e suprimentos, foram algumas das medidas iniciais, tomadas nos anos trinta e vinculadas ao que se chama de desenvolvimento do Estado intervencionista, característica patente a partir do Estado Novo.

A decisão de criar um sistema centralizado na administração pública brasileira, que tomasse por modelo as "burocracias clássicas" encontradas em países

europeus como a França e a Alemanha, não eliminaram o nepotismo, o clientelismo e o prebendalismo de nossas práticas administrativas. Conviria reconhecer que o sistema tornou-se uma composição de dois modelos, com razoável dose de ambigüidade.

De maneira geral, após uma experiência que inegavelmente teve aspectos positivos, quase que sem discussão, reconhece-se que a administração centralizada que se desenvolveu em nosso país não lograra desenvolver a agilidade administrativa requerida para o trato de problemas próprios de uma sociedade em processo de mudança sócio-econômica acelerada. Salvo exceções, o empenho na formação de um quadro estatutário de funcionários não produziu nível de competência funcional elevado, motivação para a realização das tarefas, nem a dedicação esperada. Evidentemente estes resultados não excluem a atuação insatisfatória do Estado enquanto empregador. À falta de flexibilidade somava-se a dificuldade em estimular a criatividade e a inovação esperadas da administração centralizada de um Estado que se avocara um papel de interventor na aceleração e na formulação de um processo de desenvolvimento nacional.

As dificuldades com a administração centralizada é que levam a experimentos que, ainda no Estado Novo, acabam por lançar os fundamentos daquilo que se chama hoje de *administração descentralizada*. De maneira geral, poderíamos definir a administração descentralizada como a utilização, pela administração pública, de formas organizacionais e de enquadramentos legais que o direito consagra como adequadas à gestão da atividade privada. Assim sendo, a utilização de sociedades anônimas foram consagradas pelo nosso direito para gerir a atividade empresarial, que é originariamente privada, para que sirva à atividade empresarial do Estado. A sociedade anônima de direito privado, com participação acionária exclusiva ou majoritária do Estado, é a forma mais encontrada atualmente em nossa administração descentralizada, tendo-se estendido aos níveis estaduais e municipais. Praticamente todo o empresarismo do Estado assume a forma em questão, sendo bem mais raras as empresas estatais que operam como empresas públicas. Além da sociedade anônima, outra forma muito utilizada na administração descentralizada é a fundação. Juristas debatem sobre o caráter público ou privado das fundações que fazem parte da administração descentralizada. Alguns afirmam que qualquer fundação instituída pelo poder público é necessariamente pública, carecendo de sentido a forma de fundação privada quando emanada do Estado. Outros há que defendem a possibilidade de o poder público instituir fundações, tanto públicas como privadas. Deixando de lado tais distinções, a maioria das fundações, que se instituíram com a finalidade de descentralizar atividades na administração pública, foi de natureza privada.

Razões diversas contribuíram para o acelerado desenvolvimento da administração descentralizada a partir da década dos sessenta. Além da inflexibilidade, a morosidade, falta de agilidade e de adaptabilidade da administração centralizada, outras razões devem ser buscadas, sem que se eliminem as mencionadas. A expansão da administração centralizada foi, fundamentalmente, uma expansão do Estado e, em nosso país, tal expansão ocorreu sempre em conjunções com o fortalecimento do Poder Executivo. A administração descentralizada tem o intuito de escapar a certos controles inevitáveis em organização centralizada e também ao controle do Poder Legislativo. Ao instituir, e mais especialmente ao regulamentar as operações e atividades da administração descentralizada, o Poder Executivo

tem chegado freqüentemente a prescindir por inteiro da aprovação e do controle do Legislativo. O potencial e a facilidade de expansão da administração descentralizada são bem maiores do que os da administração centralizada. Freqüentemente, após sua criação, uma empresa estatal ou uma fundação podem expandir-se tão somente pelas decisões tomadas na esfera de competência de suas administrações superiores. Diretorias, conselhos de administração e conselhos de curadores podem aprovar orçamentos, investir em ativos fixos, contratar pessoal, firmar convênios e contratar com pessoas físicas e jurídicas, sem recurso algum, seja à administração centralizada, seja ao Poder Legislativo.

Estes argumentos explicam não só a preferência que tem sido dada às formas descentralizadas de organizações para a expansão do Estado, como também explicam os seus mecanismos de crescimento e reprodução.

Se os anos trinta e quarenta foram de grande entusiasmo pela expansão da administração centralizada, pelo sistema de mérito e pela extensão dos quadros estatutários de pessoal, seguidas de decepção com a aplicação de um modelo burocrático clássico, os anos cinquenta começaram a cultivar a alternativa da administração descentralizada. Os anos sessenta e o início dos anos setenta assistiram à maior expansão do Estado em nossa sociedade até hoje registrada. Esta se fez sob forma descentralizada, cujos méritos foram considerados em muito superiores aos da administração centralizada.

Este crescimento inegavelmente impressionante gerou resultados que atualmente levam à certa perplexidade. O Executivo que, no passado, empenhou-se em expandir organizações sob a forma descentralizada, hoje luta com enormes dificuldades para retomar o controle e a coordenação desse segmento da administração pública.

A universidade no Brasil é uma organização de aparecimento tardio. O México e o Peru criam suas primeiras universidades em meados do século XVI; as colônias inglesas da Nova Inglaterra instalam seus primeiros estabelecimentos de ensino superior nos séculos XVII e XVIII. No Brasil, a Universidade surge efetivamente após 1930, se deixarmos de lado a formalmente criada Universidade do Brasil em 1920. A Universidade de São Paulo, instalada em 1934, foi portanto a primeira universidade brasileira, e em 1937 havia no país apenas quatro universidades. Neste trabalho não consideraremos a universidade privada, atualmente responsável pela maioria das matrículas em estabelecimentos de ensino superior no país. O trabalho está portanto restrito à universidade pública e especificamente àquelas mantidas pela União.

Considerando-se o momento do aparecimento da universidade no Brasil, seria inevitável que ela viesse a adotar formas organizacionais e administrativas que a compatibilizassem com o conjunto da administração pública federal brasileira.

AS UNIVERSIDADES FEDERAIS – SEU POSICIONAMENTO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Em 1982, a União possuía e operava 32 universidades em nosso país. Como pode ser verificado no quadro 1, os estabelecimentos em questão matriculavam 279.432 alunos. As formas organizacionais eram duas, autarquias ou fundações,

Quadro 1
UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS EM 1982

NOMES	FORMA ORGANIZACIONAL	IDADE (Anos)	MATRÍCULAS
Rio Grande do Sul	autarquia	55	13.532
Santa Maria	autarquia	21	8.219
Paraná	autarquia	70	14.833
Santa Catarina	autarquia	22	10.293
São Carlos	fundação	14	1.202
Minas Gerais	autarquia	55	16.021
Rio de Janeiro	autarquia	60	29.986
Fluminense	autarquia	22	19.488
Espírito Santo	autarquia	21	8.868
Juiz de Fora	autarquia	22	7.643
Uberlândia	fundação	6	5.278
Bahia	autarquia	36	15.071
Sergipe	fundação	14	5.341
Alagoas	autarquia	21	5.526
Pernambuco	autarquia	36	14.557
Rural de Pernambuco	autarquia	35	3.828
Viçosa	fundação	13	3.443
Rural do Rio de Janeiro	autarquia	39	4.622
Paraíba	autarquia	22	12.749
Rio Grande do Norte	autarquia	24	10.988
Ceará	autarquia	28	14.413
Piauí	fundação	11	3.312
Maranhão	fundação	16	6.737
Pelotas	fundação	13	3.568
Mato Grosso	fundação	11	3.278
Ouro Preto	fundação	13	1.082
Rio Grande	fundação	13	2.604
Brasília	fundação	20	8.487
Amazonas	fundação	17	6.354
Pará	autarquia	25	10.584
Acre	fundação	11	1.200
Goiás	autarquia	22	6.325
TOTAL			279.432

sendo 19 autarquias e 13 fundações. As autarquias matriculavam a maioria dos alunos, chegando a 81,4% ou 227.546 alunos, cabendo às fundações os 51.886 restantes. As universidades mais antigas são autárquicas, com uma idade média de 33,6 anos, enquanto as de criação mais recente são fundações com a idade média fixada em 13,2 anos. Estas idades médias coincidem com as formas organizacionais predominantes em dois períodos da administração pública brasileira. As uni-

versidades autárquicas federais brasileiras remontam quase todas ao período posterior ao término da Segunda Guerra, tendo a maioria sido criada ao longo dos anos cinqüenta. Na verdade não parece haver exatidão em colocar as universidades de Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná e Rio de Janeiro como tendo 55, 55, 70 e 60 anos, respectivamente. Tais universidades foram todas "federalizadas" posteriormente, sendo as idades mencionadas referentes ao início das atividades de faculdades isoladas mais antigas que procederam à sua união sob estatuto universitário. Portanto, no período em que a maioria das universidades federais foram criadas, a autarquia era a forma organizacional predominante em nossa administração pública. Isto equivalia a situá-las todas como parte da administração centralizada.

As fundações foram criadas a partir dos anos sessenta, sendo a mais antiga delas a Universidade de Brasília. As universidades fundacionais constituem a extensão à administração universitária das mesmas idéias que nortearam a expansão da administração descentralizada, e que assumem maior impulso a partir dos anos sessenta.

O quadro 2 apresenta uma tentativa de comparação entre universidades autárquicas e fundacionais com base em algumas variáveis organizacionais. As variáveis, bem como sua ocorrência nos dois tipos de universidades constituem, a esta altura, mais idéias ou hipóteses do que o resultado da verificação empírica. Foram desenvolvidas com base na familiaridade dos autores com ambas as organizações, incluindo os documentos formais, ou seja, definições legais de ambas as formas, bem como estatutos e regimentos de universidades autárquicas e fundacionais.

Quadro 2
FUNDAÇÕES E AUTARQUIAS

	FUNDAÇÕES	AUTARQUIAS
Autonomia acadêmica	Presente	Presente
Patrimônio próprio	Sim	Não
Fontes de recursos	Múltiplos	Tesouro da União
Estilo de gestão	Descentralizada	Centralizada
Natureza da gestão financeira	Amplitude maior	Amplitude menor
Vínculos com o meio ambiente	Maior nível interativo	Menor nível interativo
Vínculo com a administração centralizada	Maior distanciamento	Parte integral
Gestão de recursos humanos	Autônoma	Dependente

No que diz respeito à autonomia acadêmica é dimensão comum às duas formas. Evidentemente, salvaguardaram-se as necessidades de recurso a órgãos controladores e fiscalizadores do MEC que, por serem dotados de caráter legal, estendem-se a quaisquer instituições de ensino superior, mesmo que privadas. A liber-

dade para elaborar currículos, montar e desenvolver linhas e projetos de pesquisa, bem como o poder de escolher os ocupantes de cargos acadêmico-administrativos autonomamente ou em conjunto com o ministro da educação e com o presidente da República, são em princípio encontráveis nos dois tipos de universidade.

A posse de um patrimônio próprio, preferivelmente rentável, é traço marcante da universidade fundacional. A legislação sobre fundações, vigente em nosso país, vincula a instituição de uma fundação à sua respectiva dotação patrimonial pelo agente instituidor. A autarquia já não carece de um patrimônio como elemento instituidor. Todavia não existe impeditivo de que venha a adquiri-lo e a explorá-lo de maneira rentável. Já na universidade fundacional, o patrimônio deve servir inclusive de elemento principal que solidifique a autonomia maior que se pretenda caracterize a universidade fundacional.

A universidade fundacional, como extensão da descentralização administrativa no âmbito universitário, deve buscar a diversificação de suas fontes de recursos financeiros. Para tanto, não deve depender do Tesouro da União, mas deve gerar receitas próprias, explorando seu patrimônio, cobrando taxas por serviços prestados, fazendo aplicações financeiras. A multiplicidade das fontes de recursos financeiros deve caracterizar a universidade fundacional, a fim de reduzir sua dependência relativa a recursos provenientes do erário da União, chegando até mesmo ao ponto de prescindir deles inteiramente. A autarquia tem na receita oriunda do Tesouro da União a sua fonte — e quase sempre exclusiva — de recursos financeiros, havendo parte reduzida que é coberta com recursos de outras fontes.

O estilo de gestão próprio da universidade fundacional é o descentralizado. Isto implicaria que houvesse diluição do processo decisório ao longo dos níveis hierárquicos que compõem a estrutura da universidade. Não pararia aí a idéia de descentralização, mas ela se estenderia às relações com a administração centralizada da União, particularmente o MEC. Tal descentralização deveria ter o Estado como instituidor da fundação mantenedora e decisor sobre o preenchimento de cargos do Conselho Curador da mantenedora. O ideal fundacional descentralizado implicaria um tipo de universidade que operasse e se desenvolvesse sem intervenções ou controles operacionais por parte dos órgãos da administração pública centralizada. Já situação inversa devemos encontrar na universidade autárquica. O seu estilo de gestão implica laços mais estreitos com a administração centralizada e, internamente, maior centralização do processo decisório nos níveis mais altos da hierarquia universitária.

A gestão financeira é elemento fundamental no processo administrativo, isto porque todas as atividades organizacionais devem encontrar uma expressão em termos financeiros. Assim sendo, a gestão financeira pode revestir-se de amplitude e complexidade variáveis. Numa universidade fundacional, a gestão financeira deve, em princípio, ser mais complexa, pois a multiplicidade das fontes de recursos obriga a uma gestão mais ampla do que a que ocorre numa universidade autárquica. Nesta, os recursos financeiros, uma vez transferidos do erário público, são apenas desembolsados. Portanto um controle orçamentário simples, precedido de um planejamento financeiro centrado em previsões de despesas, constituem quase que exclusivamente a gestão financeira da autarquia. Se supusermos que pela descentralização e autonomia, a universidade fundacional deve administrar seu próprio patrimônio, com vistas não somente a extrair dele receita para a operação da universi-

dade, mas eventualmente expandir tal patrimônio, podemos avaliar quão mais ampla e quão mais abrangentes são os componentes da gestão financeira fundacional.

Embora o meio ambiente de uma universidade autárquica e de uma fundacional sejam o mesmo, a intensidade da interação entre a universidade e os componentes do meio ambiente variam. Ou, noutros termos, o meio ambiente relevante não é o mesmo para os dois tipos de universidade. A idéia de autonomia, e se possível suficiência, é parte integrante do conceito da universidade fundacional. Isto implica desenvolver com o meio ambiente relevante um nível interativo propiciador de tal sustentação. A diversificação das fontes de recursos, a exploração e a expansão do patrimônio, a prestação de serviços (consultoria técnica, pesquisa aplicada, docência enquanto especialização e extensão universitária) conduzem a ampliar o nível de interação junto ao meio ambiente relevante. Já no caso da universidade autárquica o nível interativo é menor e o meio ambiente relevante menos amplo. O fato de a autarquia depender quase que exclusivamente dos recursos provenientes do erário público, torna os órgãos da administração central predominantes no meio ambiente relevante da universidade autárquica. Resumindo, o meio ambiente relevante da autarquia é formado de menor número de agentes.

Os vínculos com a administração central (MEC e demais órgãos federais) são tema importante na caracterização dos dois tipos de universidades. A autarquia pode ser vista como parte integrante da administração central (A.C.), sendo até problemático falar em relações com a A.C. como algo distinto. Sob certos aspectos, trata-se de relações intra-organizacionais. Já no caso da universidade fundacional o distanciamento deve predominar, o que permite imaginarmos ampla gama de relações, desde a cooperação até o conflito, incluindo dependência ou autonomia variáveis. De qualquer maneira, a fundação deve caracterizar-se como realidade organizacional diversa e autônoma, face à administração central, com quem deve, em princípio e desejavelmente, estabelecer relações favoráveis à consecução de seus objetivos.

A gestão dos recursos humanos é ponto fundamental na administração universitária. Isto porque a universidade é organização essencialmente dependente dos recursos humanos, seu desempenho e qualificação para o atingimento de níveis elevados de performance. Isto faz com que a gestão do pessoal, especialmente de docentes, seja tão importante para a universidade. Problemas de admissão, promoção, avaliação de desempenho, credenciamento, são atividades que ocupam na administração universitária maior espaço do que em outras organizações, as empresariais podendo servir para comparação. A autarquia, sendo parte integrante da administração centralizada, tem um sistema de gestão de recursos humanos inegavelmente mais centralizado, uniformizado e rígido. Se a A.C. caracteriza-se por elevado número de funcionários é normal que se crie burocraticamente a expectativa de uniformidade de critérios, de salários, de descrição e classificação de cargos, etc., todos tendentes a tornar a gestão de recursos humanos altamente dependente de decisões tomadas ao nível dos órgãos de A.C. (MEC, DASP, Seplan, Ministério da Fazenda, Congresso Nacional, etc.). A fundação deverá caracterizar-se por nível de autonomia mais elevado, pois não está em princípio vinculada ou subordinada às normas centralizadoras e uniformizadoras que emanam dos órgãos da administração central. A possibilidade de dispor de recursos próprios alterará substancialmente a natureza de decisões relativas ao estabelecimento do quadro de pessoal, tanto do-

cente como administrativo. Igualmente diferenças com relação à administração das autarquias universitárias podem ser esperadas no tocante à administração de salários. Resumindo, enquanto na universidade autárquica, a gestão de recursos humanos tende à dependência com relação à administração central, na fundação o que deve ocorrer é a tendência inversa, ou seja, a autonomia com relação às decisões oriundas dos órgãos da A.C.

As dimensões oferecidas para a análise comparativa de duas formas organizacionais que as universidades federais assumiram entre nós, e que atualmente coexistem, podem ser vistas em boa medida como modelos, ou simplesmente como "tipos organizacionais" a serem empiricamente verificados. A seguir, ensaiaremos alguns comentários a respeito de duas universidades bastante diversas, a UFMG — Universidade Federal de Minas Gerais e a UFSCar — Universidade Federal de São Carlos. A primeira é autárquica, a segunda tem estatuto de fundação. Além disso, idade, número de alunos, número de docentes, cursos oferecidos, número de faculdades, institutos e departamentos contribuem para tornar ambas incomparáveis do ponto de vista da análise comparativa organizacional estrita, mas simultaneamente interessantes como campos para ensaiar um tipo de abordagem que é tentativo e por isso deliberadamente casuístico.

AUTARQUIA E FUNDAÇÃO: A UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS E A UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

Ao comparar as duas universidades, optou-se por algumas variáveis organizacionais básicas. São elas, os objetivos das universidades, estrutura organizacional, meio ambiente, processos administrativos e a importância da reitoria. O trabalho de Peter M. Blau¹ indica claramente a semelhança organizacional entre as universidades norte-americanas estudadas e as burocracias públicas. São particularmente relevantes para a semelhança entre universidades e burocracias públicas a dependência da diferenciação com relação ao tamanho da organização e entre esta e o componente administrativo. Além disto seria conveniente lembrar a semelhança no que respeita aos procedimentos administrativos. A universidade moderna é uma organização de tipo presidencialista. Vários trabalhos indicaram a importância do presidente (reitor) universitário para a condução, expansão e, em muitos casos, até mesmo para a instalação e consolidação institucional da universidade.² No caso brasileiro, reitores não têm desempenhado papel tão importante quanto seus colegas, os presidentes universitários norte-americanos enquanto instituidores e consolidadores de instituições. Isto se deve parcialmente ao fato de que o Estado é quem tradicionalmente desempenha tais funções. Porém, mesmo com um perfil mais burocratizado, a importância de nossos reitores na gestão das universidades é inegável.

¹BLAU, Peter M. *The organization of academic work*. New York, John Wiley and Sons, 1973. p.74.

²Id. ibidem. p.178-9.

A UFMG — Universidade Federal de Minas Gerais — é das mais antigas universidades federais brasileiras. Criada inicialmente em 1927 pela agregação das faculdades pré-existentes de Direito, Medicina, Engenharia e Odontologia e Farmácia, adquiriu forma organizacional autárquica e hoje é das maiores do sistema federal. Possuía, em 1982, 16.021 alunos, distribuídos entre cursos de graduação e pós-graduação.³ Trata-se de unidade dotada de elevada diferenciação organizacional que se expressa em 19 unidades de ensino e pesquisa, incluindo escolas, faculdades e institutos além de vários órgãos, chamados de "suplementares", que se ocupam de pesquisa, extensão e até de serviços à comunidade. Se o número de alunos for tomado como variável indicadora de tamanho, é superada no sistema federal apenas pela UFRJ e pela UFF, Universidade Federal do Rio de Janeiro e Fluminense.

A UFSCar — Universidade Federal de São Carlos — foi instituída em 1968 e no ano de 1981 contava com 2.577 alunos em cursos de graduação e pós-graduação, um corpo docente de 463 professores e um corpo de 784 funcionários.⁴ Sua diferenciação organizacional incluía quatro centros (Ciência e Tecnologia, Educação e Ciências Humanas, Ciências Biológicas e de Saúde e Letras e Artes) e 11 departamentos de ensino e pesquisa. Atualmente há cinco cursos de pós-graduação e seis cursos de licenciatura plena, seis bacharelados, cinco modalidades de engenharia, um curso de tecnologia de processamento de dados e três cursos profissionalizantes na área de saúde.

A UFSCar portanto diverge da UFMG quanto à idade, forma organizacional, sendo a primeira fundação e a segunda autarquia, nível de diferenciação que se expressa num conceito tradicional e abrangente de universidade, caso da UFMG, contra uma visão de cursos mais especializados e preocupados com o atendimento de demandas do mercado de trabalho onde a universidade está situada, no caso da UFSCar. Além disso o tamanho é outra diferença decisiva, sendo um exemplo das maiores universidades federais brasileiras, enquanto a outra claramente se situa entre as menores.

Objetivos

Em termos formais, ou seja, em conformidade com regimentos e estatutos, os objetivos das universidades não podem divergir. Todavia a observação do momento de criação em sua conjuntura específica pode ajudar no estabelecimento de diferença. Assim é que a UFMG surge num momento em que o conceito da universidade é inegavelmente marcado pela idéia de abrangência completa. A universidade é o local onde tudo é ensinado. Além disso o modelo universitário adotado pela USP — Universidade de São Paulo (de origem francesa) que tentava colocar no centro da universidade uma faculdade de filosofia, ciências e letras, espécie de panteão organizacional do saber universal, difundiu-se pelo país. Foi imitado por praticamente

³CASTRO, Cláudio de Moura; BARROS, Hélio; AMARAL, Tereza Cristina. *The funding of brazilian universities; formalism, politics and bureaucratic activism*. 12 Congresso Mundial de IPSA — International Political Science Association, Rio de Janeiro, 1982.

⁴UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS. *Relatórios Anuais*, São Carlos, 1979-1980, 1981.

todas as universidades federais autárquicas, incluindo a UFMG. O momento em que a UFMG surge conferiu à universidade prioridade ao ensino. A pesquisa era claramente secundária e só passou a ser enfatizada mais recentemente, especialmente após a institucionalização da pós-graduação e intimamente ligada a ela. Embora o momento de criação não possa ser visto como variável de um peso determinístico na vida universitária, sua influência é ponderável. É fato que a UFMG veio a incorporar as alterações geradas após a sua instituição. Mas ela continua hoje sendo uma instituição predominantemente docente, com atividade relativamente reduzida de pós-graduação e de pesquisa.

A UFSCar é sob muitos aspectos uma universidade pós-reforma universitária. Não foi instituída pela agregação administrativa ou nominal de faculdades pré-existent. Iniciou suas atividades com apenas dois cursos de graduação, numa cidade e num estado onde o espaço ocupado por instituições estaduais criava problemas à própria implantação de uma universidade federal. Seus objetivos sob este aspecto foram bem menos ambiciosos que os da UFMG e da universidade pré-reforma. Seu escopo não era a abrangência, mas pautava-se pela busca de espaços específicos, em função seja do espaço ocupado por outras instituições públicas, especialmente a USP, seja em função de atendimentos da demanda comunitária e as necessidades de um mercado regional de trabalho. Isto permite que se afirme ser a UFSCar uma universidade "especializada".

Ao longo da década de 1970, e em parte como resultado da falta de "espaço docente" ao nível de graduação, a UFSCar desenvolveu mais a pesquisa. De cinco projetos de pesquisa em 1971, dos quais três na área de tecnologia educacional, a UFSCar passou a 30 projetos em 1979 e cerca de 100 em 1980. A pesquisa e a conseqüente publicação foram os meios de legitimação institucional, inclusive justificando a presença em seu campus, em regime de tempo integral, de um corpo docente altamente qualificado. Portanto a UFSCar nunca ocupou, nem tem mais chances de vir a ocupar, o mesmo espaço docente desfrutado pela UFMG.

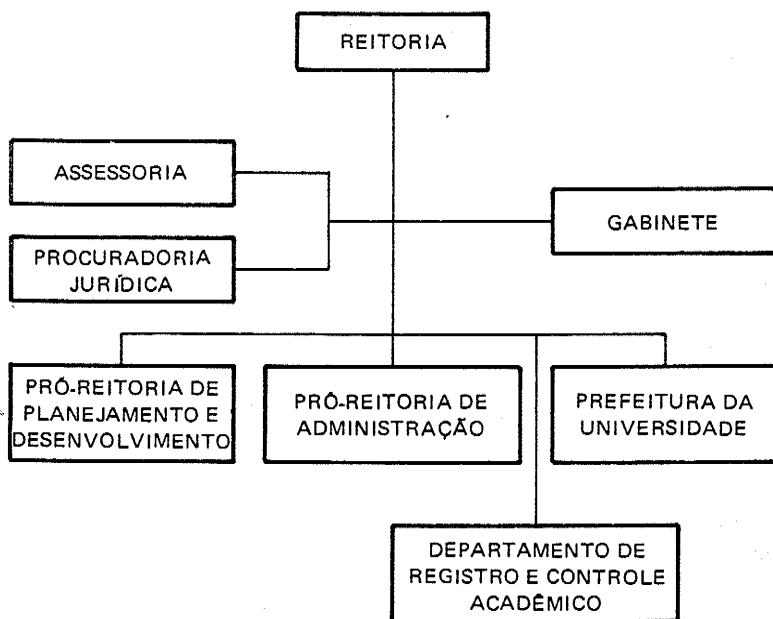
Estrutura organizacional

Como já foi observado anteriormente, universidades são inegavelmente organizações burocráticas e tendem a ser muito semelhantes às agências governamentais. Se tal observação foi feita por Peter M. Blau a propósito de universidades norte-americanas, incluindo razoável número de instituições privadas, mais semelhança devemos esperar entre universidades e agências governamentais brasileiras. Afinal, aqui estamos tratando de universidades estabelecidas diretamente pelo Estado e até mesmo difíceis de separar do aparato administrativo público.

Um elemento fundamental na literatura organizacional é o *tamanho*, que exerceria impacto decisivo sobre outras características de estrutura organizacional, como diferenciação e tamanho dos setores responsáveis pelas atividades de apoio administrativo. A UFMG é uma universidade maior e cujo nível de diferenciação é conseqüentemente mais avançado. Enquanto a UFSCar dispõe de quatro centros, a UFMG chega a 19 unidades correspondentes que seriam faculdades, escolas e institutos. Além disso, a UFMG conta com um conjunto de "órgãos suplementares", onde estão incluídos não só unidades de apoio administrativo (biblioteca, centro de computação, imprensa universitária e centro audiovisual), como também órgãos

mais voltados a atividades acadêmicas de pesquisa (centros de estudos, museus de história natural, observatório astronômico, etc.). Órgãos desse tipo não são encontrados na UFSCar que, além dos 11 departamentos agrupados em quatro centros, dispõe de um setor de atividades de apoio muito reduzido. A reitoria da UFSCar é um conjunto indiferenciado de seções de apoio administrativo que quase se confundem com o gabinete do reitor. Já no caso da UFMG, além dos setores de apoio às atividades administrativas, há uma reitoria bastante estruturada e diferenciada como podemos observar no organograma que compõe o quadro 3.

Quadro 3
ESTRUTURA DA REITORIA – UFMG



Fonte: ORDENAMENTOS básicos; estatuto e regime geral, Belo horizonte, UFMG, 1982.

As universidades estudadas não revelam uma tendência de aumento do número de níveis hierárquicos à medida que aumenta o tamanho. Assim as organizações maiores tenderiam a ser mais “altas”, enquanto as menores tenderiam a ser mais “baixas”. Isto todavia não ocorre devido ao efeito homogeneizador sobre a estrutura, exercido pela legislação federal relativa à organização universitária, especialmente a Lei 5.540/68.

Normalmente o aumento de tamanho e de diferenciação é seguido pela formalização crescente. Assim a UFMG deveria ser bem mais formalizada que a UFSCar, dado seu menor tamanho e diferenciação. Todavia não é isto que ocorre. Indepen-

dentemente do tamanho ambas tendem a ser altamente formalizadas. A explicação para tal fato reside possivelmente em que ambas são parte de um aparato administrativo público e portanto não podem escapar a uma série de procedimentos, obrigatoriamente formalizados, como por exemplo, contabilização, orçamentação, compra e gestão de materiais e alguns procedimentos de gestão de pessoal.

Outro dado interessante é a relação das atividades de apoio administrativo, medida pelo número de funcionários e o total de alunos matriculados. A UFSCar possuía um funcionário para 3,28 alunos, enquanto a UFMG possuía um para 4,32. Esta situação pode ser interpretada duplamente. Ou se admite que a UFSCar ainda se encontra na posição de que o seu tamanho não atingiu a "massa crítica" para que possa utilizar mais eficientemente o seu setor de apoio administrativo, enquanto a UFMG já teria atingido a "massa crítica" onde as economias de escala são possíveis, ou outras indagações devem ser feitas a propósito de diferença entre os índices de atividades de apoio administrativo nas duas universidades.

Meio ambiente

O estudo do meio ambiente organizacional vem sendo muito intensificado. O fato se deve a uma tendência crescente a partir da qual explicações de fenômenos organizacionais não podem ser satisfatoriamente obtidas apenas pelos elementos internos da organização. Assim a abordagem sistêmica, ao enfatizar a interface entre a organização e o seu meio ambiente, contribui para que se realizem os elos de interdependência entre organizações e seus respectivos meios ambientes.

A literatura organizacional, no que respeita às relações entre organizações e meio ambiente, é dominada por dois conceitos: seleção e aprendizagem adaptativa. A seleção é claramente uma transposição, para explicar o sucesso organizacional do conceito darwiniano de sobrevivência das mais aptas. Assim, apenas as organizações que melhor desempenho apresentarem sobreviverão, único indicador possível do sucesso, enquanto as que não lograrem desempenho satisfatório, não serão "selecionadas", fracassando, ou simplesmente, desaparecendo. A idéia de aprendizagem adaptativa vê, na capacidade da organização adaptar-se gradualmente às modificações que ocorrem em seu respectivo meio ambiente, o traço distintivo do sucesso organizacional.⁵

A distinção entre a seleção e a aprendizagem ou mudança adaptativa e gradual é bastante sutil. Ambas as teorias são basicamente darwinistas e inegavelmente influenciadas pela grande analogia do mercado. A literatura contemporânea sobre organizações tem adotado estas duas concepções das relações entre a organização e o meio ambiente e tem privilegiado a organização empresarial numa economia de mercado. Conseqüentemente, o seu poder explicativo se reduz quando se trata de explicar organizações não-empresariais, como são as universidades mantidas pelo poder público, e claramente distanciadas da lógica de mercado. Não se quer dizer

⁵HANNAN, Michael T. & FREEMAN, John H. The population ecology of organization. In: MARSHALL W. Meyer et al. *Environments and organizations*. San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1978. p.131-2.

com isto que universidades sejam impermeáveis aos modelos explicativos propostos na literatura organizacional, mas sempre com cautela e qualificações.

Uma universidade do tipo autárquico deverá manter um nível de relações com seu meio ambiente menos elevado. Igualmente seu meio ambiente relevante será mais restrito do que o da universidade amparada numa fundação mantenedora.

Tanto a UFMG como a UFSCar têm no MEC, especialmente na sua Secretaria de Ensino Superior, um elemento preponderante de seu meio ambiente relativo. Isto se deve a que ambas são altamente, para não dizer exclusivamente, dependentes dos recursos do MEC para comporem sua receita, como mostraremos em maior detalhe mais adiante. A idéia de uma universidade, sob a forma de fundação, implica que a fonte de recursos financeiros seja diversificada. A fundação deve procurar obter receitas através da exploração de um patrimônio, e a própria universidade deve gerar receitas pela cobrança de honorários por serviços de consultoria técnica, pesquisa, educação em nível de especialização e outros serviços à comunidade. Até o momento a UFSCar, e como ela a maioria das universidades federais mantidas por fundações, não se dedicaram à diversificação de suas fontes de receita. O orçamento da União, encaminhado através do MEC é a fonte exclusiva. Não há sob este aspecto diferença entre a UFSCar e a UFMG.

Outro elemento importante no meio ambiente de nossas universidades é a comunidade. Isto assume no caso brasileiro toque especial pelo componente clientelístico de nossa administração pública, do qual as universidades não só não se excluem, mas chegam a ser um elemento importante. Quando a universidade federal se insere numa comunidade onde as possibilidades de emprego fora do setor público federal (estadual ou municipal) se reduzem, a universidade surge como empregador particularmente adequado ao atendimento de demandas clientelísticas. Os estados do Nordeste — particularmente se pequenos — e do Norte ilustram bem o potencial de atendimento clientelístico da universidade, em situação de mercado privado de trabalho reduzido. Isto explica inclusive a disputa por reitorias, pró-reitorias e até mesmo direção de faculdades, centros e institutos em universidades localizadas em tais estados do país.

Tanto a UFMG como a UFSCar estão fora da situação apresentada anteriormente. Ambos os estados em que se localizam possuem dos mais dinâmicos setores privados do país, o que explica a perda de importância da comunidade como elemento do meio ambiente originador de demandas clientelísticas. Porém a UFSCar está localizada em comunidade bem menor que a UFMG. A cidade de São Carlos conta com cerca de 130.000 habitantes e em 1979 sua administração municipal contava com 1.011 funcionários, enquanto UFSCar empregava 1.165 pessoas entre funcionários e docentes. O último dado disponível do IBGE, para o ano de 1975, incluía 2.358 pessoas empregadas no setor de serviços no município de São Carlos.⁶ Embora a UFMG empregue maior número de funcionários e docentes, estes se diluem contra uma comunidade bem maior.

Curiosamente, a UFSCar dispõe de uma interface importante com a comunidade, além do tradicional clientelismo. É a presença de interesses da comunidade no Conselho Curador da entidade mantenedora, a FUFSCar — Fundação da Uni-

⁶FUNDAÇÃO SEADE, *Pesquisa Municipal*, São Paulo, 1980.

versidade Federal de São Carlos. A própria criação da Universidade só se viabilizou pelo interesse, envolvimento e ação da comunidade através de pessoas que, ao longo dos anos, têm sido capazes de conseguir e manter influência junto a vários públicos, dentre eles o Governo Federal. Diversamente do que um modelo fundacional propõe como relações entre uma universidade e sua comunidade, o caso da UFSCar continua sendo exemplo de relação que não envolve harmonia e cooperação, mas tensões e conflitos. No momento, a abertura de uma "questão sucessória" a propósito do término do mandato do reitor mostra a criação de uma bipolaridade, onde UFSCar e FUFSCar surgem como pontos divergentes. Ao invés de uma fundação mantenedora que mantém a universidade e agiliza seu relacionamento com a comunidade, assistimos ao paradoxo de mantenedora que não gera receita para a universidade e que disputa com a universidade espaço político e influência.

Por outro lado, não há como negar que, na opção dos cursos que se foram criando na UFSCar, as preocupações com a economia da região e as peculiaridades de seu mercado de trabalho tiveram papel importante.

A UFMG, seja pela ausência de pesado componente clientelístico, seja pela sua forma autárquica e pela sua própria história, não possui relações muito intensas ou relevantes com a comunidade que a abriga, basicamente a área metropolitana de Belo Horizonte. O Estatuto prevê um Conselho Curador cuja composição é bem indicativa desta endogenia institucional. Todos os seus membros são recrutados internamente, à exceção de um contador, representante do Conselho Regional de Contabilidade de Minas Gerais.⁷ Portanto a condição autárquica da UFMG pareceu conferir-lhe maior impermeabilidade com relação às influências que a comunidade pode eventualmente exercer. Mesmo no caso de criação de cursos, faculdades e institutos que fizeram da UFMG uma universidade de tipo abrangente e não especializada, tal sucedeu mais em função de um modelo universitário vigente à época da criação da universidade e que se manteve durante os anos decisivos de seu crescimento, e muito menos por preocupações em atender a demandas comunitárias.

Processos administrativos

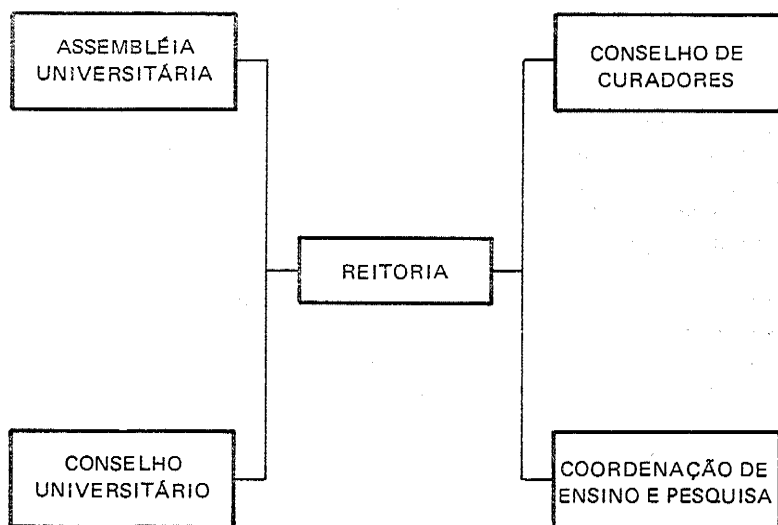
Administrativamente, qualquer universidade brasileira, mesmo que privada, tem parte de sua organização estabelecida em lei. Assim não é possível deixar de atender ao que a lei estabelece em termos de estruturação departamental, conselho departamental, conselho universitário, etc. Todavia ainda resta um bom espaço para ser ocupado.

As universidades federais brasileiras são parte da administração pública federal seja sob forma centralizada ou descentralizada. Isto implica que a formalização de procedimentos seja sempre encontrada, uma vez que se torna necessária para que a universidade possa operar administrativamente. Na medida em que a literatura organizacional consistentemente estabelece correlação elevada entre formalização

⁷UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. *Ordenamentos básicos*. Belo Horizonte, 1982, art. 12.

e tamanho, os casos da UFMG e UFSCar tendem a corroborar esta posição. A universidade maior é a mais formalizada e também a mais estruturada. Isto se percebe pela própria estruturação da reitoria (ver quadro 3) da UFMG em comparação com o que há na UFSCar, onde o que existe é um gabinete do reitor, pouco formalizado, com o adendo das principais unidades de controle financeiro. Além da estruturação da reitoria em si, a UFMG conta com vários órgãos colegiados a ela vinculados e que funcionam regularmente. (ver quadro 4.)

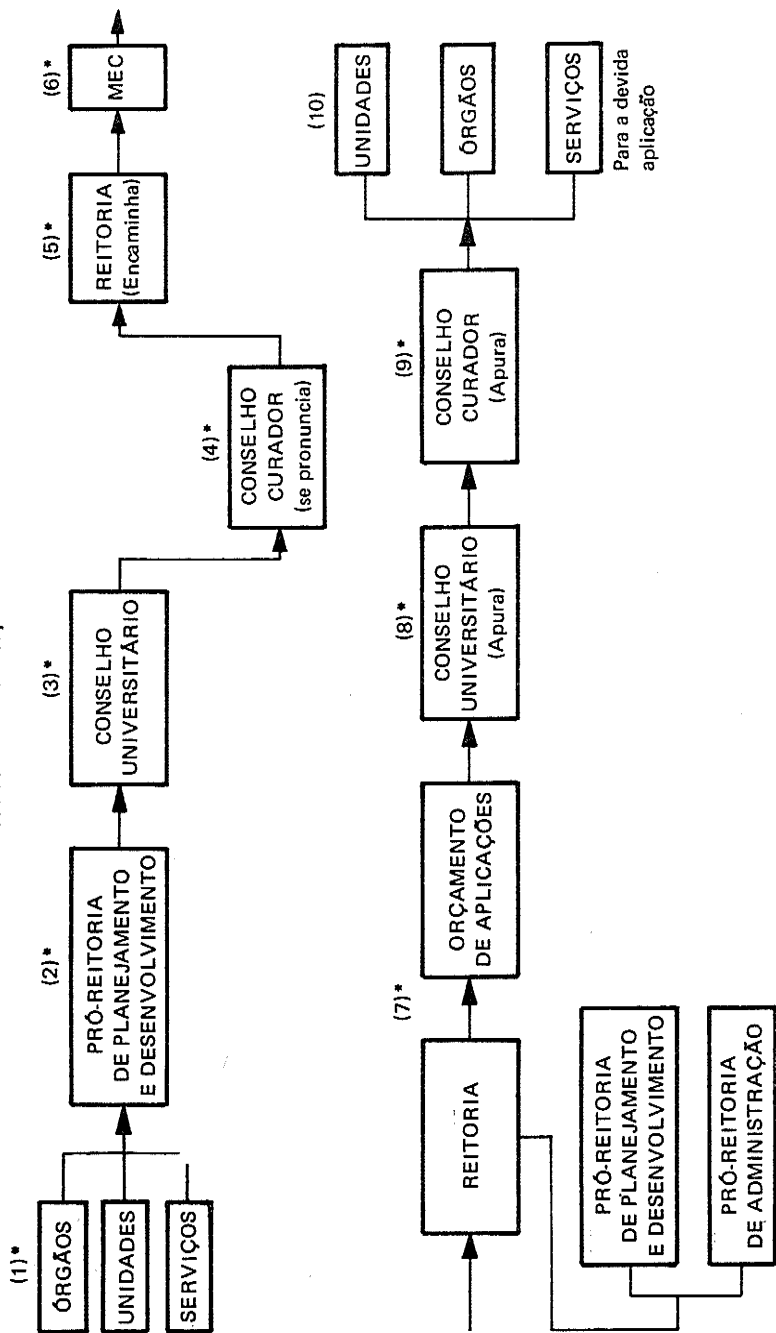
Quadro 4
REITORIA E ÓRGÃOS COLEGIADOS – UFMG



Fonte: ORDENAMENTOS básicos, estatuto e regimento geral. Belo Horizonte, UFMG, 1982.

Se há uma questão intrigante na administração universitária brasileira, sem exclusão de outras, é a da centralização/descentralização administrativa. Formalmente estamos diante de uma organização descentralizada, embora burocraticamente. O departamento é, até mesmo legalmente, a unidade organizacional básica, núcleo fundamental de onde emanam o ensino e a pesquisa. Todas as iniciativas formalmente partem dos departamentos e, sem a anuência deles, nada que possivelmente tenha se originado fora do seu âmbito logrará trânsito na universidade. O quadro 5 constitui excelente demonstração de como os procedimentos formais, estabelecidos nos ordenamentos básicos da UFMG, são descentralizadores. O fluxograma de todo o processo orçamentário, desde a sua origem nos vários departamentos de ensino até a aplicação dos recursos, feitos majoritariamente nos próprios departamentos, é modelo de trânsito ao longo dos vários níveis hierárquicos. Todavia a realidade encontrada empiricamente é bem diversa, caracterizando-se por um processo que começa e termina no âmbito da própria reitoria.

Quadro 5
FLUXOGRAMA DO ORÇAMENTO – UFMG



*Ver anexo 1.

Fonte: ORDENAMENTOS básicos; estatuto e regimento geral, Belo Horizonte, UFMG, 1982.

A tendência centralizadora da administração pública brasileira estendeu-se à universidade e praticamente liquidou com o descentralismo administrativo que formalmente ainda existe. Nas duas universidades estudadas, a reitoria é o centro indiscutível da universidade, onde a maioria dos problemas vão ter e onde são possivelmente solucionados. O poder de diretores de faculdades, centros e institutos foi o mais comprometido. Tradicionalmente o diretor da faculdade era posição de indiscutível poder na estrutura universitária. Nas faculdades mais tradicionais (direito, engenharia e medicina), não raro contavam com seu apoio administrativo próprio o que incluía uma tesouraria que lhe permitia até mesmo a realização de pagamentos, com o equivalente poder de autorizar despesas. Presentemente, as diretorias de faculdade — nível hierárquico que intermedia entre as reitorias e os departamentos — a tal ponto se esvaziaram que em alguns casos já se cogita de sua extinção. O poder dos diretores foi inegavelmente absorvido pelas reitorias, o que contribui para a centralização financeira (autorização de despesas e desembolsos efetivos), gestão de pessoal, compra de suprimentos, administração do patrimônio, incluindo manutenção e todos os assuntos atinentes a eventuais investimentos.

No caso da UFMG isto se comprova pela presença de um aparato administrativo complexo ao nível da própria reitoria (ver quadro 3). Pró-reitorias de administração, planejamento e desenvolvimento, juntamente com uma prefeitura da universidade respondem por todas as centralizações mencionadas. A UFSCar encontra igualmente na reitoria a centralização equivalente, devendo ser ainda observada a existência de todo um apoio administrativo centralizado, incluindo restaurante, biblioteca, gráfica, centro de processamento de dados, etc. No caso da UFSCar tal centralização encontraria justificativa enquanto economia de escala, dado o reduzido tamanho da universidade. Porém tais centralizações tendem a perdurar mesmo no caso de universidades maiores, como é o caso da UFMG, e que ainda é geograficamente dispersa, pois nem todas as atividades estão localizadas num único campus.

A atual conjuntura econômica, com a conseqüente pressão para a redução de gastos públicos, tem favorecido mais a centralização do que os procedimentos descentralizadores. O estilo administrativo das universidades estudadas pode ser chamado de burocrático, o seu autoritarismo é o que inevitavelmente está ligado a tal modelo organizacional e administrativo.

Gestão de recursos financeiros

A questão relevante que deveria merecer atenção dos administradores educacionais é o de saber se o modelo organizacional escolhido por uma instituição de ensino superior tem alguma relação significativa com a sua performance acadêmica, entendendo-se esta última dentro de um conceito restrito, como sendo a geração de um "mix" de ensino, pesquisa e extensão, que possam atender, em quantidade e qualidade, às exigências do meio social onde se insere a universidade. Entretanto, se são bastante conhecidas as dificuldades de mensuração da produção de um sistema universitário, muito mais difícil é a tentativa de comparação da performance acadêmica de duas instituições, que apresentam uma dotação extremamente variada de fatores que supostamente determinam o nível e a qualidade de seu produto final (ver quadro 6) além do modelo organizacional propriamente dito. A contribuição

desta última variável para explicar o sucesso de um empreendimento universitário só poderia ser avaliada corretamente se se pudesse isolar o efeito da multiplicidade de outras variáveis que também contribuem para produzir aquele resultado. Esta parte do trabalho não tem obviamente condições de apresentar conclusões ou mesmo de sugerir hipóteses que permitam estabelecer uma possível conexão lógica entre variáveis administrativas e organizacionais e o resultado final da atividade acadêmica.

Com um objetivo muito mais restrito, procura-se apenas captar algumas manifestações do modelo organizacional e analisar se existem diferenças significativas entre uma universidade organizada sob a forma de autarquia e outra no regime de fundação, no tocante à gestão administrativo-financeira das mesmas.

Quadro 6
INDICADORES COMPARATIVOS DAS UNIVERSIDADES — (1981)

	UFMG	UFSCar
I. Data do início de cursos	1927	1970
II. Corpo discente	17,359	2,577
1. graduação	15,778	2,375
2. pós-graduação	1,581	202
3. pós-grad. s/total (%)	9,1	7,8
4. diplomados (grad.)	2,442	96
5. teses concluídas	191	35
III. Corpo docente	2,823	463
1. com dedic. exclusiva (DE)	1,172	414
2. DE sobre total (%)	41,7	89,4
VI. Departamentos	87	11
V. Programas de pós-graduação	32	5
VI. Funcionários	4,019	784
VII. Campus (área construída —m ²)		41,396
VIII. Gastos totais (balanço) Cr\$ milhões	6,940	2,049

Fontes: Relatórios anuais da UFSCar e da UFMG, 1981.

Além das diferenças de “tamanho” que podem ser inferidas do quadro 6, há que se salientar que as duas instituições também se diferenciam no tocante à sua “vocação”, entendendo-se por isto tanto os objetivos definidos pelos seus administradores, quanto aqueles revelados na sua atuação concreta. A UFMG devido à sua própria idade é claramente uma organização de escopo amplo, oferecendo um conjunto bem diversificado de cursos e programas de graduação e pós-graduação. A distribuição do corpo docente por áreas mostra um razoável equilíbrio com a seguinte configuração aproximada: Humanidades, Ciências Sociais e Artes (40%); Ciências Biomédicas (30%) e Ciências Exatas e Tecnologia (30%).

De outro lado a UFSCar, por várias razões ligadas à sua localização geográfica, aos interesses dos grupos que a fundaram e à pressão das autoridades educacionais, orientou-se originalmente para a formação de licenciados procurando a especialização em determinadas áreas. A posterior criação de cursos de bacharelado e de programas de pós-graduação obedeceu à mesma lógica de especialização, visando atender às necessidades de um mercado regional.

Fontes de financiamento

O financiamento das atividades de uma universidade federal, organizada sob o regime de fundação ou de autarquia, dá-se de diversas formas, envolvendo transferências do Tesouro Federal (e eventualmente de tesouros estaduais e municipais); receitas por prestação de serviços ou de venda de produtos; rendas patrimoniais; anuidades, taxas e outras contribuições pagas pelo alunado; receitas de convênios com agências governamentais, nacionais ou estrangeiras, para o financiamento de pesquisas; e convênios com empresas estatais ou privadas. Além disso, professores e alunos-pesquisadores podem também dispor de recursos utilizados no financiamento de pesquisas. Estes fundos podem ser obtidos e controlados pelo próprio pesquisador ou ser captados por fundações ligadas à universidade, que os repassa ao pessoal docente, à conta de programas e projetos de pesquisa.

Esta conceituação de recursos financeiros com que conta a comunidade acadêmica é claramente distinta do total de fundos sob o controle direto da reitoria ou da administração universitária e que são incluídos nos registros contábeis rotineiros, preparados por exigência dos organismos controladores da aplicação de recursos nas universidades federais. De maneira geral, pode-se dizer que o total de receita constante da prestação anual de contas enviada ao Ministério da Educação e Cultura subestima o montante efetivo de recursos utilizados pela comunidade universitária, por não incluir os fundos administrados diretamente por professores ou pelas fundações vinculadas às universidades. Embora seja difícil indicar o grau em que as receitas contábeis subestimam a receita total da universidade, ele não é uniforme para todas as instituições, pois certamente algumas dispõem de melhores condições para competir pelos fundos de pesquisa administrados pelas agências oficiais de fomento, nacionais (CNPq, FINEP, FAPESP, etc.) ou estrangeiras (Banco Mundial, Organização dos Estados Americanos, etc.). Além disso, pode-se também deduzir que a dependência em relação a recursos extra-orçamentários, para o financiamento das atividades acadêmicas, tem provavelmente aumentado nos últimos anos, frente à mudança nas prioridades governamentais quanto ao ensino de terceiro grau.

Dada a disponibilidade de recursos para o financiamento das universidades federais, coloca-se a questão de se saber se o modelo organizacional exerce alguma influência na composição das fontes de recursos das instituições de ensino superior. Esta questão será examinada no caso das duas universidades escolhidas para a análise, levando-se em conta apenas os recursos explicitamente considerados no orçamento das entidades e submetidos ao controle dos administradores universitários.

Dentro do Sistema Federal de Educação e Ensino, composto de 65 entidades, existiam 19 universidades federais autárquicas e 14 universidades organizadas sob o regime de fundações (excluindo-se as escolas isoladas). A receita total destas entida-

des atingia Cr\$ 180.740 milhões em 1981, sendo que a participação percentual da UFMG e da UFSCar alcançava respectivamente 6,18% e 4,18% dos totais das receitas das autarquias e fundações, como se vê a seguir:

Quadro 7
UFMG E UFSCar – PARTICIPAÇÃO NA RECEITA TOTAL
DO SISTEMA UNIVERSITÁRIO FEDERAL (1981)

1 SISTEMA UNIVERSITÁRIO FEDERAL	2 Nº INST.	3 RECEITA TOTAL*	4 UFMG*	5 UFSCar*	PARTICIPAÇÃO %
Autarquias	19	123.636,3	7.640,7		6,18
Fundações	14	57.103,7		2.388,5	4,18
TOTAL	33	180.740,0			

*Em Cr\$ milhões.

Fonte: SEPLAN. Relatório SEST, 1981.

Relatórios anuais da UFMG e da UFSCar, 1981.

Analisando-se a composição das receitas das duas universidades (ver quadro 8), nota-se em ambos os casos uma quase absoluta dependência das mesmas em relação às transferências do Tesouro Federal. Na UFSCar, as dotações orçamentárias do MEC representavam, no período 1977 a 1981, mais de 90% da soma dos recursos da Universidade, chegando em 1980 a quase 97% daquele total. Este grau de dependência direta revela-se um pouco menor para a UFMG, onde a participação das transferências do Tesouro tem oscilado entre 76% e quase 92,0 da receita no mesmo período.

Quadro 8
COMPOSIÇÃO PERCENTUAL DAS FONTES DE RECEITA

ANOS	UFMG*			UFSCar**		
	Tesouro	Próprias	Outras	Tesouro	Próprias	Outras
1977	82,8	4,9	12,3	91,4	5,7	2,9
1978	76,0	6,3	17,7	93,8	5,0	1,2
1979	79,0	5,1	15,9	94,7	4,2	1,1
1980				96,9	2,2	0,9
1981	91,8	2,4	5,8	95,4	1,6	3,0

*Receitas patrimoniais mais receitas industriais.

**Exclui receitas de exercícios futuros.

Fonte: Relatórios anuais da UFMG e da UFSCar, 1981.

No entanto, embora as cifras sobre a responsabilidade direta do Tesouro sejam bastante elevadas, elas certamente ainda subestimam a contribuição dos recursos dos cofres públicos federais para as receitas orçamentárias daquelas duas universidades. As instituições contam com uma contribuição indireta do Tesouro, sob a forma de recursos provenientes de convênios e contratos, celebrados entre elas e as agências federais de fomento à pesquisa e ensino (CNPq, FINEP, CAPES).

Os fundos derivados de convênios, incluídos na categoria "outras", no quadro 8, provêm principalmente de acordos com órgãos federais. Desta forma, a participação direta e indireta do Tesouro no financiamento daquelas duas instituições chega a ser quase total.

À vista dos dados citados, pode-se concluir que a separação das universidades federais em autarquias e fundações não parece ser significativa para entender a composição dos recursos das mesmas. Nos dois casos examinados, o erário federal tem sido, em última análise, o maior responsável pelo seu financiamento, seja sob a forma de aportes diretos do MEC, ou indiretamente mediante recursos de agências federais. A pretendida autonomia financeira das fundações não se traduziu, no caso em exame, em menor dependência em relação a transferências diretas e indiretas do Governo Federal.

A gestão de convênios e de recursos extra-orçamentários

Mencionou-se, no item anterior que as receitas totais das universidades, registradas nas prestações de conta enviadas aos órgãos do MEC, subestimam, em um montante difícil de ser medido, a disponibilidade total de fundos com que conta a comunidade acadêmica para o financiamento das atividades docentes e de pesquisa. O que se observa, na verdade, é que os recursos orçamentários acabam sendo destinados, na sua quase totalidade, ao financiamento dos gastos correntes da instituição (pessoal docente e administrativo, material de consumo, serviços de terceiros, outros). Os gastos de capital, uma parcela diminuta das despesas totais, apresentam várias modalidades de financiamento: transferências do Tesouro, saldos orçamentários eventualmente disponíveis, convênios com órgãos federais ou empresas e transferências de recursos orçamentários correntes para despesas de capital.

No entanto, o financiamento dos dispêndios com pesquisas pura e aplicada, uma atividade absolutamente essencial para qualquer universidade digna deste nome, não dispõe de fundos claramente definidos nas dotações orçamentárias das universidades. Para preencher esta lacuna, as instituições valem-se de diversos mecanismos de captação de recursos, sendo o mais importante deles o de competir por fundos junto às agências oficiais de fomento ao desenvolvimento científico e tecnológico e mesmo junto ao setor privado. Há certamente uma diversidade de modos como os administradores universitários realizam a gestão destes recursos vinculados à pesquisa. Examinaremos a seguir como isto vem sendo feito nos casos das universidades objeto deste estudo.

UFSCar – Universidade Federal de São Carlos

Esta instituição tem demonstrado capacidade de captar recursos financeiros de agências de fomento à pesquisa e de entidades de apoio ao ensino de graduação e de pós-graduação, de instituições internacionais e mesmo de algumas empresas pri-

vadas. Este aporte de fundos faz-se através de convênios, centralizados e administrados pela reitoria da UFSCar, de modo que os recursos são incorporados ao orçamento global da universidade e à caixa única da instituição (a não ser que o próprio convênio exija a abertura de uma conta bancária vinculada ao projeto de pesquisa).

Os recursos de convênios centralizados são empregados no custeio da atividade de ensino e/ou pesquisa, ou na aquisição de material permanente, o qual passa a integrar o patrimônio da universidade. Um ponto importante, que tem sido seguido consistentemente como norma administrativa é o de não permitir a utilização destes fundos para complementação de salários ou de qualquer outra forma de remuneração de professores e pesquisadores vinculados à atividade financiada pelo convênio.

Além desses convênios institucionais, os professores e pesquisadores podem solicitar auxílios individuais junto às agências oficiais (CNPq, FAPESP). Estes fundos são geridos com autonomia pelos responsáveis pelas pesquisas e obviamente não constituem fonte de receita para a universidade. Praticamente o mesmo sistema é observado na concessão de bolsas de estudos para alunos de pós-graduação.

UFMG — Universidade Federal de Minas Gerais

A UFMG optou por uma solução diferente para gerir a maior parte de seus convênios de apoio à pesquisa e ao desenvolvimento técnico-científico. Criou-se para este objetivo uma fundação, a Fundação de Departamento de Pesquisa (FUNDEP), tendo como escopo principal o de administrar os principais convênios de pesquisa, gerando recursos que não passam pelo orçamento normal da universidade. Além disso, a FUNDEP funciona como um centro de informações sobre as agências de financiamento de projetos de pesquisa e também administra um programa de cursos oferecidos à comunidade. Assim, ela pode ser vista como uma agência da universidade, que administra uma carteira de convênios, contratos, projetos e cursos da UFMG. Vale a pena assinalar o fato de que uma universidade organizada sob o regime de autarquia tenha escolhido constituir uma fundação para captar, centralizar e gerir recursos destinados ao financiamento de pesquisa.

A FUNDEP é administrada por um Conselho de Curadores, composto de sete membros nomeados pelo reitor da UFMG, ouvido o Conselho Universitário. Funciona em instalações da universidade e seu quadro de pessoal não mantém nenhum vínculo empregatício com a instituição mantenedora. Sua principal fonte de receita própria é a taxa de administração aplicada sobre os convênios e/ou cursos que ela administra. Aproximadamente 60% dos fundos de pesquisa provêm de convênios com agências oficiais de fomento (CNPq e FINEP); outra parcela se deriva de projetos com outras entidades governamentais (STI, DNPM, etc.) ou de fundações internacionais. Apenas 5% dos recursos são obtidos junto a empresas privadas ou estatais. A remuneração aos pesquisadores obedece à escala e critérios determinados pela entidade financiadora e ela se soma aos vencimentos normais dos docentes da UFMG que participam dos projetos geridos pela FUNDEP.

Assinale-se que atualmente existem 13 fundações na UFMG, com objetivos bem diversos, algumas delas organizadas por membros de um mesmo departamento, e que funcionam independentemente de controle por parte da administração da universidade (embora ocupem suas instalações). A FUNDEP constitui uma tentativa de centralizar e coordenar os esforços da comunidade acadêmica, para captar recursos extra-orçamentários visando uma destinação específica: o financiamento

das atividades de pesquisa da UFMG. O montante de recursos administrados pela FUNDEP alcançou Cr\$ 452,6 milhões em 1981, representando cerca de 62% da receita total da UFMG naquele ano. Embora esta última cifra possa parecer diminuta, seu valor marginal é significativo, já que a totalidade destes fundos destina-se ao financiamento de pesquisa, uma atividade precariamente contemplada na dotação orçamentária normal da universidade.

Gestão de recursos humanos

Este é um dos aspectos mais importantes da administração universitária. A natureza da organização universitária a torna altamente dependente de seus recursos humanos, particularmente os docentes. Sem exagerar, poder-se-ia afirmar que a qualidade e o desempenho acadêmico de uma universidade, mantidos estáveis os outros fatores, será o próprio desempenho de seu corpo docente.

Autarquias e fundações administram diferentemente o seu pessoal docente e administrativo. O que há de fundamental é a relativa descentralização, quando comparada com a gestão financeira. Nesta, tudo ainda depende do MEC e tem que se submeter aos procedimentos de uma contabilidade centralizada. A universidade autárquica tem sua administração de recursos humanos estritamente dependente do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), que desempenha na administração centralizada o papel de um grande departamento de pessoal.

Assim sendo, universidades autárquicas estão obrigadas a atender às determinações do DASP em tudo aquilo que é fundamental na administração de recursos humanos, e que inclui o estabelecimento do próprio quadro de pessoal (docente e administrativo), a descrição dos cargos, os remanejamentos que eventualmente se façam necessários; a fixação de salários, a admissão, a demissão e a avaliação de mérito e desempenho. De todas essas atribuições, algumas são mais sentidas como limitadoras de ação das universidades autárquicas do que outras. A escala salarial e o poder de admitir pessoal docente e administrativo segundo critérios próprios e de acordo com as necessidades, são certamente os mais sentidos. O fato do DASP pensar a administração pública brasileira centralizadamente e buscando prioritariamente a uniformidade, conduz a escalas salariais que freqüentemente se manifestam inadequadas em algumas regiões, sendo todavia satisfatórias para outras. De maneira geral o DASP, enquanto órgão da administração centralizada, tem desenvolvido imagem de rigidez e geradora de dificuldades para as várias universidades autárquicas.

As universidades sob a forma de fundação de fato vêm conseguindo se afastar substancialmente das normas do DASP a propósito da gestão de recursos humanos. Assim sendo, o próprio quadro de pessoal, tanto administrativo como docente, é estabelecido ao nível das universidades e aprovado pela fundação mantenedora respectiva. As tabelas salariais são igualmente aprovadas ao nível da fundação e a admissão de docentes e funcionários pode ser feita pela própria universidade, mediante critérios que ela própria venha a estabelecer. Evidentemente há neste processo um ponto onde toda esta autonomia manifesta-se vulnerável: o provimento dos recursos financeiros para cobrir as despesas. Como foi observado anteriormente, tanto a UFMG como a UFSCar dependem quase que exclusivamente dos recursos oriundos do orçamento federal. O que é interessante é o fato de que o MEC, através da SESU — Secretaria do Ensino Superior — não tenha criado restrições ao provimento das fundações, mesmo que suas escalas salariais se distanciassem daquelas

vigentes nas universidades autárquicas. Obviamente nos últimos anos têm surgido restrições, mas muito mais devido à crise conjuntural que afeta o país e que obriga à redução de gastos públicos em geral.

Portanto as universidades estudadas apresentam diferenças no que respeita à administração de recursos humanos, desfrutando a UFSCar de maior autonomia criando situação que resultou em escalas salariais que lhe são favoráveis quando comparadas com as que vigem nas autarquias.

CONCLUSÃO

A reflexão sobre as principais características da administração centralizada e da descentralizada em nosso país, e de sua extensão à administração de universidades federais, leva-nos à perplexidade. É fato que hoje vivemos momentos de dificuldade quando avaliamos a expansão do setor público e o que fazer para administrá-lo melhor. Se o modelo centralizado, que foi implementado a partir do Estado Novo, com base no sistema de mérito e no estabelecimento de quadros estatutários, levou a decepções que se fizeram sentir já ao longo dos anos cinquenta, o modelo descentralizado, implementado ao longo dos últimos vinte anos, também não conduziu aos resultados esperados.

As universidades federais adotaram inicialmente o modelo autárquico, adequando-se desta maneira à administração centralizada, e posteriormente adotaram a forma de fundações, enquadrando-se na administração descentralizada, novo formato de expansão do setor público. As universidades estudadas indicam de fato poucas diferenças entre a autarquia e a fundação. Se compararmos o desempenho administrativo e as práticas de uma autarquia e de uma fundação, encontraremos mais semelhanças do que diferenças. À exceção de uma relativa descentralização na gestão dos recursos humanos (administrativos e docentes), nos demais aspectos, não há muita mudança, a despeito de estarmos diante de dois formatos organizacionais diversos.

As universidades mantidas por fundações não obtiveram o espaço institucional que o modelo fundacional, em princípio, lhes propiciava. Contrariamente continuaram a apropriar junto à administração central a quase totalidade de seus recursos financeiros. Pouco se afastaram das práticas que vinham sendo adotadas pelas autarquias.

O uso de um patrimônio como gerador de receita para a universidade parece ocorrer apenas excepcionalmente entre as nossas universidades mantidas por fundações. O que aponta para outra questão. A dotação patrimonial feita pelo Estado objetiva criar uma organização capaz de autonomizar-se, ou a condição de fundação é meramente formal, uma vez que a instituição se faz com o próprio terreno onde a universidade está localizada, o que resulta num patrimônio incapaz de gerar receita. A situação se alteraria se o patrimônio com o qual se instituiu a fundação mantenedora fosse rentável. Desta forma, a condição de fundação parece mais o resultado de pressões bem sucedidas para escapar a certos controles da administração centralizada do que o desejo de constituir uma organização realmente autônoma.

Portanto, as universidades federais atualmente parecem reproduzir um curioso paradoxo da administração pública nacional. O setor descentralizado de fato não se descentralizou e, no principal, continua altamente dependente da administração centralizada, criando algumas complicações adicionais ao conjunto, por força de muitas ambigüidades. Se a criação da SEST (Secretaria de Controle das Empresas Estatais da SEPLAN) for expressiva de uma tendência, talvez estejamos reiniciando a centralização da administração descentralizada. É interessante continuar atento para ver se esta tendência, como as demais verificadas no passado, também se estenderá às universidades federais.

ANEXO 1

- (1)* Preparam a proposta orçamentária.
- (2)* Processo de consolidação da proposta orçamentária.
- (3)* Etapa de aprovação da proposta orçamentária.
- (4)* Pronunciamento do Conselho Curador sobre a proposta.
- (5)* Reitoria leva a proposta ao MEC.
- (6)* O MEC negocia e finalmente aprova a dotação (montante) alocado à UFMG.
- (7)* Reitor assessorado pelos pró-reitores de administração prepara o orçamento de aplicações.
- (8) e (9) Conselhos Universitário e Curador aprovam orçamento de aplicações.

EM BUSCA DE UMA AMPLIAÇÃO NA AGENDA DE PESQUISA SOBRE ORGANIZAÇÕES UNIVERSITÁRIAS

MARIA BEATRIZ MOREIRA LUCE*

O estudo de Bertero e Moura revisa argumentos históricos sobre a centralização ou descentralização da administração pública no Brasil e compara várias das principais características de formas jurídicas das organizações estatais para analisar semelhanças e diferenças entre uma universidade federal autárquica e uma universidade federal fundacional. À conclusão, os autores se revelam perplexos porque, de fato, puderam anotar poucas discrepâncias na prática administrativa da autarquia e da fundação. Destacam para tal situação, que se afasta do modelo previsto, duas explicações:

- 1) a fundação foi incapaz de conquistar seu espaço institucional e autonomia que o regime jurídico permite;
- 2) a dependência e o controle são tendências a dominar na administração pública nacional.

Em minha opinião, este artigo apresenta contribuições significativas à discussão sobre a organização e a administração de instituições de educação superior no país. De uma parte, revê com propriedade conceitos e pressupostos subjacentes à questão da centralização ou descentralização como princípio organizador do aparelho administrativo federal e da autarquia ou fundação como regime jurídico adequado às instituições de administração indireta. Oferece, ainda, um exemplo do concreto através de estudo de caso, um recurso elucidativo porém escasso, senão inexistente, na literatura específica.

Ao se valerem de um esquema analítico bastante abrangente, segundo tópicos consagrados de estudos sobre organizações (objetivos, estrutura organizacional, meio ambiente, processos administrativos e gestão dos recursos) e registrarem grande semelhança entre ambas as instituições que, por definição, deveriam ter organização e funcionamento contrastantes, os autores, creio, oferecem sua mais instigante contribuição. Chamam-nos, inapelavelmente, a enfrentar uma questão de juízo maior e a buscar novos pontos de interrogação.

Será o regime jurídico irrelevante no caso das universidades públicas? Ou serão os paradigmas clássicos de análise das organizações facilitadores de uma miopia? Ou, ainda, serão os reais pressupostos e princípios orientadores da organização do Estado outros e distintos daqueles comumente atacados, que são centralização e descentralização?

Tais interrogações não são mutuamente excludentes nem convocam níveis equiparados de análise. Colocam-nos, sim, diante da necessidade de buscar uma nova agenda de pesquisa em administração universitária.

* Professora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Dada a ênfase que o dilema *autarquias ou fundações* toma, é preciso buscar argumentos de avaliação que nos permitam estabelecer uma preferência ponderada e justificada. Ou, então, desvalorizar a opção polarizada, face a uma questão maior. Nesta direção é que me ocorre propor que se amplie o quadro de referência e se vincule a discussão do regime jurídico e da estrutura organizacional à consideração das funções políticas, sociais, econômicas e pedagógicas da universidade.

A compreensão mais profunda da natureza e do papel das práticas de ensino, pesquisa, serviço e administração das instituições de ensino superior há de ser fundamental para tentar-se a explicação daquilo que realmente importa na ordenação jurídico-estrutural das organizações. Estas práticas ocorrem numa complexa teia de de relações internas e ecológicas onde a mediação de interesses e intenções prevalece sobre a infra-estrutura. E, talvez, o valor que se tem tradicionalmente apegado às questões de ordem formal se deva mais à limitada exploração da potencialidade crítica e reflexiva de uma teoria crítica em administração do que ao real imperativo que a estrutura e as relações legalmente definidas têm para caracterizar uma instituição.

Assim as contribuições de Bertero e Moura adquirem ainda maior significado quando se admite que autarquia ou fundação possa ser uma questão cuja discussão atual permite reconhecer sua própria circunscrição diante de outras onde fiquem mais salientes a ambientação cultural, as tramas históricas e as interpretações dos participantes deste meio social que é a universidade. Há, por exemplo, que situar a questão do regime jurídico das organizações frente às relações do Estado com a educação e do Estado com a sociedade. Esta é uma face do contexto que também define a prática pedagógica e o exercício da administração. Se há comprometimento com a promoção de uma forma de vida humana coletiva de mais qualidade, por exemplo, a estrutura do aparelho administrativo do Estado pode vir a ser orientada por um critério predominantemente de facilitação; quando as relações entre Estado e interesses comunitários requerem a normatização jurídica mais restrita, então a definição de controles serve mais aos interesses do povo, do funcionalismo e dos próprios poderes de representação.

PROCESSO DECISÓRIO EM UNIVERSIDADES: TEORIA III

SUZANA BRAGA RODRIGUES*

RESUMO

A autora discute a especificidade da instituição universitária em termos de modelo organizacional. Apresenta uma comparação de processos decisórios entre universidades e empresas após rever paradigmas descritivos do processo decisório nas organizações que ora acentuam os aspectos racionais (Teoria I), ora os processos organizacionais (Teoria II), ora as negociações e conflitos políticos (Teoria III).

Conclui no sentido de que a lógica dominante na universidade está enquadrada na Teoria III, que supõe que — ao contrário das Teorias I e II — as decisões refletem muito mais um jogo político no qual o resultado depende das posições de vantagem relativa dos participantes, em que as regras não antecedem ou guiam o jogo, mas emergem no processo.

Discute, por fim, implicações para a universidade brasileira, acentuando a concorrência das atividades políticas com as acadêmicas, pois uma só pode ser realizada às expensas da outra.

Os comentários feitos por Fachin discutem semelhanças entre as Teorias III e as I e II, e invoca o modelo da "anarquia organizada" como mais próximo daquilo que a autora apresentou. Acentua a necessidade de mais exame da estrutura de autoridade que existe na universidade brasileira versus a estrutura de autoridade que existe na universidade britânica ou na empresa, e levanta a questão do modelo mais adequado de gestão nesse tipo de organização.

ABSTRACT

The author discusses the university as an organization having in mind three models of the decision process: Theory I (which emphasizes rational aspects); Theory II (which focusses on organizational process) and Theory III (which stresses political conflicts and negotiations). Compares decision process in universities and private firms.

A main conclusion is that the prevailing logic of the decision process in universities is after Theory III than Theories I or II. Decisions in the university setting are a result of political games where the outcome is dependent on participants' relative advantage; where rules do not lead the game but rather emerge in the process.

At last, the author states consequences for the study of the Brazilian university, stressing the concurrence of political with academic activities: on activity can only be made at the expense of the other.

Comments made by Fachin discuss similarities between Theories III, I and II; for him the model of "organized anarchy" is much nearer to what the author proposes as to the university organization. He also accentuates the need of

*Professor na Universidade Federal de Minas Gerais.

a closer exam of the authority structure within the brazilian university as opposed to the british university or a private firm. He also raises the question of the best management process for such an organization.

"A multidiversidade é uma instituição inconsistente. Não é uma comunidade apenas, mas várias — a comunidade da graduação e a comunidade da pós-graduação, a comunidade humanista, a comunidade do cientista social e dos cientistas, as comunidades das escolas profissionais, a comunidade de todo pessoal não acadêmico, a comunidade dos administradores. Seus limites são imprecisos pois ela alcança até os ex-alunos, legisladores, fazendeiros, homens de negócio, todos os quais se relacionam com uma ou mais dessas comunidades internas. Como instituição, a multidiversidade projeta-se bastante no passado e no futuro, e está freqüentemente em desacordo com o presente. Serve à sociedade quase como uma escrava — uma sociedade que ela também critica às vezes sem piedade. Dedicada à igualdade de oportunidades, ela é, em si mesma, uma sociedade de classes. Uma comunidade como as comunidades medievais de mestres e estudantes deveria ter interesses comuns, estes na multidiversidade são bem diversificados e mesmo conflitantes. Uma comunidade deveria ter uma alma, um singular princípio impulsionador. A multidiversidade tem várias delas — algumas até boas, embora haja muito debate sobre que almas realmente merecem salvação."

(Clark Kerr)

A meu ver a universidade moderna é uma instituição singular. Na literatura organizacional, no entanto, parece que não existe muito consenso quanto ao que seja uma universidade. Embora seja algumas vezes tratada como um tipo especial de burocracia,^{1,2} é também equiparada às demais organizações burocráticas, principalmente na concepção da teoria contingencial. Esta assume, implicitamente, que as regras que regem o funcionamento de uma empresa são as mesmas que ditam a vida nas universidades.³ Por outro lado, os estudos que não lidam estritamente com caracteres formais a vêem, sem dúvida, como uma instituição muito particular. Cohen, March e Olsen⁴ falam de anarquia organizada; Baldrige,⁵ sobre multidiver-

¹BLAU, P.M. *The organization of academic work*. New York, John Wiley, 1973.

²BEYER, J.M. & LODAHL, T.M. A Comparative study of patterns of influence in the United States and english universities. *Administrative Science Quarterly*, 21(1), Mar. 1976.

³Ver os estudos de PUGH, D.S.; HIKSON, C.R. Hinings; TURNER, C. The Context of organization structure. *Administrative Science Quarterly*, 14:91-114, 1969; que sugerem que em qualquer tipo de organização burocrática a estrutura segue aos imperativos do contexto.

⁴COHEN, M.D.; MARCH J.; OLSEN, J.P. A Garbage can model of organization choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1):1-25, 1972.

⁵BALDRIDGE, J.V. *Power and conflict in the university*. Cambridge, Mass, Harvard University Press, 1962.

sidade e Butler⁶ emprega o termo *politicking* para contrapor a universidade a outras organizações. Ao contrário dos estudos contingenciais, que se atêm nos aspectos estruturais, estes autores se preocupam com a dinâmica entre a racionalidade instrumental burocrática e as inter-relações sociais, trazendo com isto o foco de análise para o processo decisório.

Blau e Scott⁷ tocam implicitamente no ponto a que queremos chegar. Segundo os autores, é possível distinguir uma organização de outra apenas através de uma pergunta — a quem a organização beneficia? Assim, torna-se possível definir uma organização através dos grupos que podem se beneficiar de suas atividades; são eles, por sua vez, que determinam quais problemas são prioritários e que tratamento se deve dar aos mesmos. Embora esta pareça ser uma questão banal, ela aborda um aspecto muito interessante que é a lógica central de ação das organizações. Karpik⁸ usa este termo para significar a lógica dominante da organização que determina o resultado do processo decisório e dirige a ação. O nosso ponto de partida neste trabalho é o de que se pode conhecer melhor as organizações desvendando-se a sua lógica dominante. Pretendemos, portanto, retratar a universidade moderna através da busca da sua lógica central de ação. A nossa estratégia é capturá-la no momento em que ela se torna mais evidente, isto é, no processo decisório. Contudo, qualquer tentativa que procure estabelecer distinções entre organizações através do estudo do seu processo decisório deveria passar, necessariamente, pelos modelos dominantes na literatura organizacional.

Qualquer categorização no campo das teorias da decisão tem, necessariamente, que ser seletiva, pois as explicações sobre o processo decisório incluem tanto as idéias que supõem que as ações humanas são guiadas pela razão,⁹ quanto as teorias que supõem que as escolhas humanas são anarquistas¹⁰ e desprovidas de sentido.¹¹

⁶BUTLER, R.J.; HICKSON, D.C.; WILSON, D.C.; AXELSSON, R. Organizational power, politicking and paralysis. *Organization and Administrative Sciences*, 8(4):45-60, 1977. Neste artigo os autores fazem uma comparação entre uma companhia de eletricidade e uma universidade britânica. Enquanto que a universidade se caracteriza por lutas internas, manobras políticas (politicking), a firma, ao contrário, com muito menos autonomia aparenta tomar as decisões de forma mais branda e rápida.

⁷BLAU, P.M. & SCOTT, W.R. *Formal organization; a comparative approach*. London, Routledge and Keagen, 1963.

⁸KARPIK, L. Technological Capitalism. In: CLEGG, S. & DUNKERLEY, D. *Critical issues in organizations*. London, Routledge and Kegan, 1977, p.58. O autor sugere que o critério dominante para as decisões é representado pela 'core logics of action', que por sua vez representa os interesses dos membros da organização no processo decisório. "A pujança como uma forma de dominação da existência e das relações sociais pode surgir na forma concreta de um critério de decisão que opera ao longo da cadeia meios e fins." Este critério não somente representa uma forma de racionalidade, uma certa coerência na aplicação de recursos, mas também uma certa concepção sobre a ação correta.

⁹BAULMOL, W.J. *Business behavior, value and growth*. New York, Macmillan, 1959.

¹⁰MARCH, J.G. & OLSEN, J.P. (eds.). *Ambiguity and choice in organizations*. Bergen, Universitetsforlaget, 1976.

¹¹MARCH, J.G. Ambiguity and engineering of choice. *International Studies of Management and Organization*, 9(3):9-39, 1979. O autor mostra as contradições da racionalidade no processo decisório e a inconsistência do comportamento humano.

Portanto, não é nossa intenção fazer uma abordagem extensiva das teorias da decisão, nem acreditamos que isto nos leve a entender melhor as universidades. Assim, selecionamos três abordagens competitivas do processo decisório, não somente por seu impacto na teoria organizacional, mas principalmente pela sua relevância em distinguir a lógica dominante das universidades em relação às organizações produtivas.

Antes de tentar reunir as idéias centrais destes três modelos, convém lembrar que o desenvolvimento histórico da teoria organizacional é marcado por abordagens mutuamente exclusivas. O mesmo acontece com as teorias da decisão que prestigiam ora os aspectos racionais (Teoria I), ora os aspectos organizacionais (Teoria II) e políticos (Teoria III). Kuhn¹² explica esta tendência à polarização; para ele, ela significa muito mais uma tentativa de garantir o consenso do que representa uma contraposição real entre paradigmas. Uma estratégia para se obter consenso em teorias novas é através de abordagens competitivas, que embora não sejam inovadoras nas várias dimensões paradigmáticas, dirigem atenção para variáveis novas, enquanto negligenciam as anteriores.

É neste sentido que distinguimos Teoria I, II e III, dado que estas duas últimas surgiram como reação à Teoria I por esta atribuir demasiada importância à racionalidade econômica. Ao contrário da sua antecessora, a Teoria II chama a atenção para as limitações da racionalidade, enquanto que a Teoria III argumenta que um outro tipo de ajustamento entre meios e fins — baseado nos interesses parciais de grupos e indivíduos — tem mais impacto no processo decisório do que os valores econômicos ou os supostos valores organizacionais.¹³

Muito embora a observação de Kuhn¹⁴ possa também se aplicar de certa forma à Teoria III — raciocinando-se que esta apenas transfere o foco de análise para um outro tipo de racionalidade —, cabe aqui o argumento de que ela parte de um ponto de vista ontológico oposto. Ao contrário das demais teorias, presume que o homem constrói o ambiente em vez de ser um recipiente passivo deste. Mas, deixando de lado os detalhes para as seções seguintes, é importante lembrar, no momento, que a polarização dos modelos em torno de certas questões centrais expõe a sua própria parcialidade, tornando-os mais vulneráveis e incapazes de explicar por si mesmo fenômenos complexos como o processo decisório em diferentes tipos de organização.

¹²KUHN, T.S. *The structure of scientific revolutions*. Chicago, The University Press, 1970.

¹³É importante mencionar que as razões para incluirmos certos paradigmas como dentro da Teoria I ou subseqüentes obedece também uma certa seqüência histórica na literatura. Em 1954 Edwards publicou uma revisão de 209 estudos sobre processos decisórios e ressalta que até então o assunto era tratado principalmente por economistas e estatísticos sendo completamente ignorado pela psicologia, sociologia e administração. Ver EDWARDS, W. *The theory of decision making*. *Psychological Bulletin*, 51(4):380-417, 1954. Ver também ALLISON, G.T., que explica a decisão tomada pelos americanos quanto aos mísseis cubanos segundo três modelos diferentes (Modelo I Racional, Modelo II Organizacional, Modelo III Burocrático Político).

¹⁴KUHN, T.S., op.cit.

TEORIA I E TEORIA II

A Teoria I, baseada na estatística e na teoria econômica, parte do pressuposto que as escolhas são feitas segundo objetivos pré-determinados. O processo decisório é simples, uma questão de maximização de utilidades numa situação onde as alternativas e suas conseqüências possam ser antecipadas. A escolha final envolve a seleção do curso de ação ou alternativa que maximiza a probabilidade de obter o maior valor em termos de preferência.¹⁵ Na Teoria I, a lógica do processo decisório se apóia na consistência entre meios e fins de um lado, e no consenso sobre os objetivos da organização, de outro. Por exemplo, a teoria da firma se fundamenta na idéia de que os objetivos da firma se reduzem aos objetivos do dono, o empresário, que é a maximização dos lucros.¹⁶

Embora a lógica da racionalidade tenha se proliferado nas várias técnicas de apoio à tomada de decisão, como árvore decisória e teoria dos jogos, elas ainda são criticadas pelo seu caráter normativo.¹⁷ Apesar destas técnicas se destinarem primordialmente às organizações lucrativas cujos resultados podem ser visíveis, elas têm pouca aplicabilidade para decisões que não são de caráter técnico.

Porém é Simon¹⁸ quem critica a Teoria I, ponto por ponto, chamando a atenção para os aspectos mais complexos da natureza humana e propondo uma visão mais abrangente da organização. A abordagem *satisficing*, que propomos chamar de Teoria II, mostra como a adequação entre meios e fins é problemática: a natureza humana é limitada, as escolhas são influenciadas por outros fatores que não aqueles ligados à decisão, como motivações e hábitos. O resultado da decisão não é o melhor, mas apenas o resultado satisfatório.¹⁹

Poderíamos nos prolongar por mais tempo nas idéias centrais de Simon e March, mas o que interessa mais de perto aos objetivos deste trabalho são as idéias sobre o consenso e a calculabilidade. Em comparação com as teorias da racionalidade econômica, Simon já vê o consenso quanto aos objetivos da organização como problemático, porém viável. Apesar dos objetivos do indivíduo diferirem dos motivos organizacionais, a conciliação torna-se possível através dos mecanismos de recompensa e contribuição. Cyert e March²⁰ já entendem a organização como uma entidade adaptativa, como uma coalizão política, cujos objetivos são múltiplos e conflitivos. A organização opera numa situação de permanente conflito e só não entra em colapso, porque dirige atenção aos objetivos de maneira seqüencial.

¹⁵ARROW, K.J. Alternative approaches to the theory of choice in risk-faking situations. *Administrative Science Quarterly*, 21(3):363-75, 1976.

¹⁶BOWER, J. Descriptive decision theory from the administrative viewpoint. In: BAUER, R.A. & GERGEN, K.J. (eds). *The study of policy formation*. New York, The Free Press, 1968. p.103-48.

¹⁷MINTZBERG, H.; RAISINGHANI, D.; THEORET, A. The structure of unstructured decision process. *Administrative Science Quarterly*, 21(2):236-75, 1976.

¹⁸SIMON, H.A. *Administration behavior*. 3rd.ed. New York, Collier MacMillan, 1976.

¹⁹MARCH, J.G. & SIMON, H.A. *Organizations*. New York, John Wiley, 1958.

²⁰CYERT, R.M. & MARCH, J.G. *A behavioral theory of the firm*. Englewood Cliffs., N.F., Prentice Hall, 1963.

Mesmo tendo reelaborado a Teoria I, concebendo o processo decisório como mais complexo, a Teoria *Satisficing* ainda mantém implícitos alguns pontos da lógica anterior: a noção da calculabilidade econômica e a crença que os objetivos precedem a ação.²¹ Para Simon a racionalidade significa conhecimento completo das conseqüências das ações. Por isso, nenhum homem poderia ser racional. Esta noção implica identificar a natureza humana com o comportamento econômico. Guerreiro Ramos nos chama a atenção para este viés, presente não só no comportamento administrativo como também na teoria organizacional.²² Porém, seria justo lembrar que esta crítica se aplicaria primordialmente à teoria funcionalista, que concebe a organização como uma entidade que reage e se adapta automaticamente às exigências ambientais. Toda a teoria contingencial parte do pressuposto da racionalidade funcional, embora apenas Thompson²³ seja mais explícito sobre isto. Segundo G. Ramos, a teoria organizacional falha em reconhecer as peculiaridades históricas da organização econômica, cuja concepção é baseada numa sociedade de mercado. Para ele existem outras formas de racionalidade que ultrapassam uma racionalidade baseada na ideologia que predomina na sociedade contemporânea. Este argumento de Guerreiro nos faz voltar a um aspecto para o qual chamamos a atenção no início do trabalho: o da lógica dominante do processo decisório. Em que medida a lógica central das organizações econômicas prevalece nas decisões de outros tipos de organização? Teriam as organizações que dão primazia à saúde, aquisição de conhecimento, uma lógica própria que a distinguiriam da racionalidade econômica?

Os estudos sobre universidades americanas as descrevem como instituições inconsistentes cujos objetivos são ambíguos e que nem mesmo antecedem as decisões.²⁴ Sendo descritas como entidades divorciadas dos critérios racionais, onde não existe conexão entre ação e intenção, desafiam completamente os paradigmas anteriores. Cohen, March e Olsen, fundamentados em um estudo sobre a escolha de presidentes de universidades americanas, criaram um modelo simulado do processo decisório em universidades. Na "anarquia organizada", isto é, nas universidades, não se tem uma noção clara do que se está tentando fazer (preferências problemáticas),

²¹Ver as considerações de Simon sobre como o livro "Comportamento Administrativo" deveria acomodar as idéias racionalidade limitada às da racionalidade. Segundo o autor, "comportamento administrativo" foi primeiramente publicado para construir um modelo de escolha racional que incorporasse as propriedades reais dos seres humanos retendo ao mesmo tempo parte da clareza formal do comportamento econômico (SIMON, op.cit., p.24).

²²O autor examina o conceito de racionalidade de Simon afirmando que "a sua teoria vem sendo criticada não pelos méritos intrínsecos de seu conceito de racionalidade mas pela afirmação que a organização não pode tolerar qualquer atividade que não esteja dentro dos padrões racionais". Segundo Guerreiro, tanto os simonistas quanto os anti-simonistas tratam a racionalidade como calculabilidade econômica, RAMOS, Guerreiro. The new science of organizations. Pré-publication draft, Los Angeles, 1978, cap.6, p.7.

²³Thompson observa que "sob as normas da racionalidade as organizações procuram proteger suas tecnologias centrais das influências ambientais através de mecanismos de *input* e *output* e tais mecanismos envolvem o arranjo das tarefas, criação de departamentos de pessoal que através de doutrinações devem integrar os indivíduos à organização." THOMPSON, T.D. *Organizations in action*. New York, McGraw, 1967, p.20.

²⁴WEICK, K.E. Educational organizations as loosely coupled systems. *Administrative Science Quarterly*, 21(1):1-19, 1976.

como deve ser feito (tecnologia indefinida) e quem deve fazê-lo (participação dispersa).²⁵ Embora se reconheça certo exagero no modelo, a experiência com a administração universitária tem sugerido que a universidade é uma instituição singular, dividida em várias subculturas e caracterizada pela diversidade e ambivalência de objetivos. Como diz Kerr,²⁶ a moderna universidade é completamente diferente da universidade medieval cujos objetivos poderiam ser claramente identificados. A universidade atual se distingue pela multidiversidade de doutrinas, pela falta de uma fé única. O autor descreve a universidade americana da seguinte maneira:

"... a multidiversidade se compõe de várias nações de estudantes, de professores e ex-alunos. Cada um tem seu território, uma jurisdição, uma forma de governo, cada um pode declarar guerra aos outros; alguns têm poder de veto. Cada um pode resolver seus problemas pelo voto da maioria, mas juntos não formam um único partido. É uma sociedade pluralista com subculturas múltiplas. A coexistência é mais provável do que a unidade".

Tal como colocado por Clark Kerr, o principal problema da multidiversidade não é apenas o da existência de paradigmas e ideologias diferentes mas é a falta de uma fé comum sobre o que deveria ser a universidade. Neste caso, o problema central envolve mais do que a visão de um mesmo animal sob ângulos diferentes, envolve a concepção de uma universidade dividida em grupos que têm crenças conflitantes.

Baldrige descreve este ponto com mais precisão:

"Mais do que uma empresa holística, a universidade é um sistema pluralista freqüentemente fraturada por conflitos em linha de disciplinas, subgrupos de professores, subculturas de estudantes, divisões entre administradores e professores e disputas entre escolas. O reinado acadêmico se divide de várias maneiras, e há poucos reis no sistema que podem forçar cooperação e unidade. Há pouca paz no ambiente acadêmico; a guerra é comum, e tão pouco menos intensa porque é política. *O ponto crucial é este: porque a estrutura da universidade é dispersa, ambígua e instável, sem definição clara, o poder na estrutura da universidade é também disperso, ambíguo e pouco claro*".²⁷

Apesar de considerarmos a fragmentação da universidade em vários grupos uma questão importante, acreditamos que não é a existência de ideologias e interesses diversificados que impede a existência de uma bandeira comum dentro da universidade. O problema central está na falta de conexão entre problemas e soluções, próprio de anarquias organizadas como defendem Cohen, March e Olsen. A falta de conexão entre estrutura, tecnologia e desempenho na universidade é também

²⁵COHEN; MARCH; OLSEN, op.cit.

²⁶KERR, C. *The uses of the university*. Cambridge, Harvard University Press, 1972, p.36.

²⁷BALDRIDGE, op.cit., p.107. O grifo é do autor.

analisada por E. Campos.²⁸ Segundo este autor, não há como determinar a relação entre certa estrutura e qualidade de ensino pois, sendo a tecnologia indefinida, torna-se possível associá-la a qualquer tipo de estrutura. As relações são, portanto, espúrias e refletem muito mais interpretações e mitos a respeito da estrutura e processos educacionais do que uma relação de causa e efeito.²⁹ Este modo de pensar sobre a universidade nos leva a questionar a capacidade dos modelos anteriores de explicar o processo decisório em circunstâncias onde existe heterogeneidade entre os objetivos, e inconsistência entre estes e a tecnologia, e numa situação na qual o poder é instável e disperso. De fato, isto parece ser tarefa impossível para teorias que partem de concepções sobre o indivíduo como um ser passivo dirigido pela calculabilidade econômica.

Em oposição aos modelos anteriores, a Teoria III fundamenta-se na concepção da organização como um sistema social, cujo principal elemento é a dinâmica das inter-relações sociais, que por sua vez tem uma lógica própria, distinta da racionalidade econômica. Até que ponto este modelo poderia oferecer uma visão mais realista e completa da universidade? Antes de tentar responder a esta indagação é necessário nos determos no que entendemos por Teoria III.

TEORIA III

A Teoria III reconhece que embora grande parte das atividades do indivíduo esteja diretamente ligadas ao trabalho, outra parte significa de seu tempo é destinada às atividades políticas. Estas se distinguem das atividades burocráticas racionais, uma vez que elas se destinam à aquisição e uso do poder. Pfeffer³⁰ define "política organizacional como envolvendo aquelas atividades dentro das organizações para adquirir, desenvolver e usar poder e outros recursos para obter resultados preferidos numa situação onde existe incerteza ou discordância sobre escolhas". Assim as decisões são mais o resultado de negociações e lutas internas entre diversos interesses do que uma ação racional.

Uma noção-chave é a de interesses que refletem não somente heterogeneidade de valores, mas também representam maneiras diferentes de entender um mesmo problema. Aí está implícito, primeiramente, a noção de ação proposital e paroquial. Nesta situação afirma Weber,³¹ as ações do indivíduo são "determinadas pela exploração das oportunidades na situação" em função de seu auto-interesse. Allen e colaboradores³² definem ação política como "atos intencionais de influência para

²⁸CAMPOS, E. A retórica da racionalidade e o mito da estrutura. Trabalho apresentado ao II Simpósio Nacional de Pesquisa em Organizações da ANPAD, São Paulo, 1979.

²⁹KAMENS, D.H. Legitimizing myths and educational organization; the relationship between organizational ideology and formal structure. *American Sociological Review*, 42(2):208-19, 1977.

³⁰PFEFFER, J. *Power in organizations*. Marshfield, Mass., Pitman Publishing, 1981. p.7.

³¹WEBER, M. *The theory of social and economic organization*. London, The Free Press, 1947. p.121.

³²ALLEN, R.W.; MADISON, O.L.; PORTER, L.W.; RENWICKS, P.A.; MAYES, B.T. Organizational politics; tatics and characteristics of actors. *California Management Review*, 22:77, 1979.

proteger ou influenciar interesses particulares de indivíduos ou grupos". Em segundo lugar, o conceito de interesses envolve a noção de interdependência, isto é, uma situação na qual grupos ou indivíduos afetam o que pode acontecer a outros. Isto é freqüente no processo decisório, principalmente quando as preferências paroquiais estão em risco. Contudo, estes dois elementos são as condições necessárias de um terceiro, que é o conflito. Dahrendorf³³ explica muito bem a relação entre eles:

"Todas as relações entre conjuntos de indivíduos que envolvem uma diferença incompatível de objetivos — por exemplo em sua forma mais geral, um desejo da parte de ambos contestadores de obter o que está disponível para apenas um, ou somente em parte — são neste sentido as relações do conflito social".

Entretanto, para que o conflito ocorra é necessário que a decisão seja consequencial, isto é, é preciso que ela afete de maneira significativa um determinado grupo. Neste caso, temos o quarto elemento que são *partisans*. *Partisans* são exatamente os indivíduos ou grupos mais afetados pela decisão, que tentam se articular de tal forma a modificar a decisão de maneira mais favorável a seus interesses.³⁴ Baldrige³⁵ mostra que o conflito entre autoridades e *partisans* é muito comum na universidade americana que, ao contrário da brasileira, mas similar à européia, possui um sistema hierárquico-administrativo paralelo à estrutura acadêmica. A intensidade do conflito entre autoridades e *partisans* (que podem ser professores, alunos ou qualquer categoria que se vê prejudicada) depende da confiança que o primeiro deposita no segundo, bem como do tipo de reivindicações. Estas podem variar desde solicitações mais simples, como modificações de um item específico, passando por reivindicações sobre a escolha de quem deve tomar as decisões, chegando até a exigências mais radicais como reestruturação total do processo decisório.

A UNIVERSIDADE COMO ENTIDADE POLÍTICA

Uma vez que os modelos dominantes do processo decisório foram apresentados nos seus aspectos gerais, já é tempo de retomarmos a nossa questão central sobre o potencial dos paradigmas aqui tratados para retratar a administração universitária. Os resultados de um estudo empírico que realizei, comparando 34 decisões empresariais com 18 decisões em universidades britânicas, levanta certas questões relevantes sobre isto e pode nos ajudar a chegar a algumas conclusões.³⁶

³³DARENDORF, R. *Class and conflict in industrial society*. Stanford, Stanford University Press, 1959, p.135.

³⁴GAMSON, W. *Power and discontent*. Homewood, Illinois, The Dorsey Oress, 1968.

³⁵BALDRIDGE, op.cit.

³⁶RODRIGUES, Suzana B. *Process of successful and unsuccessful managerial decision — making in organizations*. Bradford, University of Bradford, 1980, PhD Tesis.

Na pesquisa mencionada anteriormente, estudamos variáveis que poderiam estar ligadas ao conceito de sucesso da decisão, tais como aplicações de recursos, duração, e outras variáveis políticas como conflito, acordo (compromisso), número de interesses representados no processo decisório, influência do topo e influência do corpo docente no caso de universidades, e de especialistas em se tratando de decisões empresariais. Analisando a relação entre estas variáveis e o sucesso da decisão, verificamos que a noção de sucesso era politicamente definida, isto é, estava relacionada com a participação e acordo, de um lado; e centralização e conflito, de outro. Verificamos, por exemplo, que as decisões definidas como tendo mais sucesso eram aquelas onde, apesar da participação de vários interesses, foi possível se chegar a um acordo. Semelhantemente ao que foi encontrado por Baldrige³⁷ em universidades americanas, a intensidade ou a possibilidade de se chegar a uma solução negociada em um conflito interno não depende propriamente da influência de grupos diversificados no processo decisório. Se os resultados não afetam interesses específicos de determinado grupo, a simples presença de grupos com valores e doutrinas diferentes não leva necessariamente a um processo conflitivo. Segundo Baldrige, é justamente esta independência entre grupos e subgrupos na universidade que impede que esta entre em colapso. Sobre isto, é bastante interessante a observação de Kerr de que a universidade mais parece "uma série de empresários de congregações isoladas interligadas por uma reclamação comum, sobre o estacionamento".³⁸

A conclusão a que chegamos através de uma análise, caso por caso, foi a de que a simples inclusão de grupos com pontos de referência, valores e doutrinas diferentes não chega a tornar o tópico intratável. Para que isto acontecesse seria necessário que a decisão tivesse potencial para afetar seriamente os interesses de determinado grupo, numa situação em que o mesmo se sentisse alijado no processo decisório. Pudemos observar casos de conflito prolongado entre docentes e a administração da universidade. Semelhantemente à universidade americana — ou melhor, foi esta que se organizou segundo os padrões britânicos — a universidade inglesa tem uma estrutura acadêmica tal, que o poder sobre várias decisões é dividido entre docentes e não-docentes. A administração, cujos cargos são preenchidos por não-docentes, deve cuidar da gerência dos prédios, carreira docente, finanças e problemas ligados a restaurantes, etc. Num mesmo nível de autoridade que a administração central estão os diretores das escolas, em alguns casos, e chefes de departamentos em outros, que se reportam diretamente ao "vice-chancellor" (corresponde ao vice-reitor na universidade brasileira). O sistema paralelo ainda se estende ao nível dos órgãos colegiados; apesar da máxima responsabilidade executiva estar representada pelo "vice-chancellor" há outros órgãos com responsabilidade equivalente, como por exemplo, a corte, que é o órgão supremo; o conselho, que cuida principalmente das decisões de caráter financeiro e o senado, que trata das decisões acadêmicas. Embora este sistema apresente a vantagem de retirar das mãos de docentes encargos burocráticos, ele favorece o conflito na medida em que há ambigüidade de autori-

³⁷BALDRIDGE, op.cit.

³⁸KERR, C. op.cit., p.20.

dade e responsabilidade e que apresenta diferenças de valores e formas de afiliação à universidade.³⁹

Um dos casos que estudamos ilustra este tipo de conflito e mostra como o critério de avaliação de decisões na universidade é predominantemente político.⁴⁰ O conflito envolvia a transferência de responsabilidade pela administração das residências de estudantes, tradicionalmente função docente, para a administração central da universidade. Até então, as residências, ocupadas por 600 estudantes, eram administradas por três docentes que tinham responsabilidade, não só pelo bem-estar dos mesmos, mas por outras tarefas administrativas como limpeza e alimentação. A decisão foi iniciada por motivos financeiros, isto é, uma parte substancial de recursos da universidade era alocada nas residências, sem retorno; a cantina sempre dava prejuízo e havia necessidade de um aumento nos aluguéis. Em vista disto, o conselho universitário designou uma comissão para estudar o assunto e sugerir alternativas. A proposta aprovada posteriormente, ao nível do conselho e do senado, consistia em deixar com os docentes apenas a responsabilidade pelo bem-estar social. A decisão, prevista para ser implementada no mês seguinte, acabou durando um ano devido ao conflito que gerou entre a administração e os interessados. Os estudantes se opuseram quando viram seus interesses ameaçados; no sistema anterior todos os problemas poderiam ser resolvidos mais rapidamente com os docentes. Estes também se manifestaram contra a mudança quando perceberam que o novo sistema representava uma ameaça à sua autoridade e prestígio com os estudantes, além de lhes acarretar perda financeira, dado que tinham o privilégio de moradia em troca da administração. Apesar da decisão ter levado a vantagens financeiras, as residências passaram a produzir um certo *overhead*, ela foi avaliada como sendo falha pelos docentes. Dentre os argumentos apresentados o mais freqüente foi a falta de oportunidade de participação no processo decisório dos grupos afetados. Um aspecto ainda interessante sobre este caso foi a intensificação dos atritos envolvendo a administração das residências, os estudantes e os docentes. Em muitas situações, a autoridade para lidar com certos problemas ficou muito mais indefinida e ambígua. Como não havia sido designado um administrador para as residências e a autoridade docente foi esvaziada, os estudantes não sabiam a quem recorrer para a solução dos problemas. Esta decisão e outras que nos foram apresentadas como falhas tiveram alguns pontos em comum: foram consideradas como decisões centralizadas, com pouco envolvimento dos grupos afetados.

Outro exemplo interessante, também apontado como falho, envolveu a interrupção do funcionamento do refeitório do prédio da reitoria, durante as férias, obrigando professores e alunos a fazerem as refeições em outro restaurante da universi-

³⁹BALDRIDGE, op.cit., p.158, aborda as fontes de tensão entre burocratas (administradores universitários) e profissionais (docentes). O profissional se apóia no conhecimento, na supervisão pelos colegas, demanda mais autonomia e sua lealdade é para a própria profissão, enquanto que o burocrata se apóia na sua posição formal, na autoridade hierárquica, demanda maior controle organizacional e se identifica mais com a organização.

⁴⁰RODRIGUES, S.B., op.cit.

dade, menos confortável e não costumeiro. A iniciativa foi tomada pela administração financeira da universidade, que não via condições de manter dois restaurantes centrais funcionando durante as férias, sem que ocorresse déficit no setor de cantinas. A decisão despertou uma reação imediata do corpo docente e estudantes que trabalhavam nas férias, mobilizando ao todo 250 pessoas que se dispuseram a interromper suas atividades, caso o restaurante não voltasse a funcionar. Embora a mobilização não tivesse efeitos imediatos, ela levou à reabertura do restaurante nas férias seguintes, apesar dos problemas financeiros que acarretou. Um aspecto relevante sobre esta decisão foi o nível de participação nas duas fases — na interrupção e abertura do restaurante. Na primeira fase, além do vice-reitor e do administrador da universidade, esteve envolvido o comitê de cantinas; já na segunda fase, a de reabertura do restaurante, todos os grupos que trabalharam nas férias se fizeram representar no processo decisório. Além do administrador da universidade, estiveram envolvidos o administrador da cantina, estudantes, professores e o comitê de bem-estar social. Diferentemente da decisão anterior, a de reabertura do restaurante foi apontada como sendo uma decisão de sucesso.⁴¹

Poderíamos ainda relatar vários exemplos do nosso rol de decisões tidas como falhas, mas vamos nos ater, apenas, ao caso de centralização da agenda dos exames. A administração central, pressionada pelo aumento no número de estudantes e disciplinas e principalmente pelas reclamações quanto ao atraso no calendário de exames, decidiu contratar uma consultoria externa de O e M para centralizar a confecção de todos os exames da universidade, anteriormente sob a jurisdição dos departamentos. A confecção do calendário pelas unidades, além de provocar atrasos nas publicações e alterações nas datas, significava um volume de trabalho muito grande para os departamentos. Embora houvesse justificativa burocrática para a centralização, com base no aumento do número de estudantes fazendo provas diferentes em várias unidades, a decisão teve uma série de implicações políticas pelo fato de levar à perda de autonomia e controle dos departamentos, implicando principalmente na redução da flexibilidade necessária para ajustar a data dos exames de acordo com as eventualidades que poderiam surgir. A decisão sobre a centralização do calendário foi recomendada pela consultoria externa e discutida pelo administrador da seção de exames, pelo comitê de política acadêmica e senado. A maioria dos docentes era contra a centralização do calendário, mas a decisão acabou sendo aprovada após um ano e meio de lutas. Devido à oposição dos docentes, certas concessões tiveram que ser feitas. Ainda havia departamentos que continuavam fazendo sua própria escala de exames, mesmo que esta representasse apenas um rascunho que deveria ser posteriormente encaminhado à administração central.

O que nos chamou a atenção nas universidades, foi que as decisões relativas a alterações nas áreas de responsabilidade não chegavam a ser completamente implementadas nos casos onde havia oposição e quando envolviam um certo "compromisse", isto é, concessões à parte prejudicada. Nesta situação, o resultado da decisão não representava completamente o propósito dos grupos que a iniciaram e com autoridade para implementá-la, ou, quando isto acontecia, as atividades políticas a reconduziam à situação anterior. Foi sob estas circunstâncias que observamos a

⁴¹RODRIGUES, S.B., op.cit.

interrupção e reabertura de uma enfermaria num hospital-escola.⁴² Estes exemplos retratam precisamente o que Lindblom⁴³ chama de “*muddling through*”, ou seja, num sistema pluralista, as decisões não são tomadas de uma vez, elas estão sempre sendo refeitas. Embora Lindblom estivesse se referindo ao sistema macropolítico, tivemos a oportunidade de observar que na universidade grande parte das decisões que suscitam oposição são de natureza incremental. Isto porque as opções no processo decisório já passam a ser bastante limitadas pelos conflitos anteriores. Por causa disto e porque a decisão reflete mais a força de certos grupos, ela se torna, na maioria das vezes, uma decisão remedial, isto é, embora não se possa obter acordo para mudanças radicais, é possível se obter acordo para o que não parece muito diferente do *status quo*. Portanto, a natureza do sistema universitário na sua essência não se apresenta muito diferente de um sistema macropolítico democrático, ocorrendo o que Lindblom chama de ajustamento mútuo de *partisans*. Segundo o autor “este ajustamento é encontrado em vários graus em todos os sistemas políticos, e toma a forma de processo decisório fragmentado ou descentralizado, no qual, vários participantes afetam uns aos outros, fazendo com que o estabelecimento de política apresente certas características interessantes. A primeira é que todas as políticas resultam de ajustamento mútuo; deveriam ser melhor descritas mais como acontecendo do que como sendo decididas. A segunda é que as políticas são influenciadas por vários participantes e interesses (comparado com os sistemas mais centralizados de decisão). E a terceira é que a conexão entre a decisão e razões que a justifiquem são obscuras, desde que os vários participantes possuem razões diferentes”.⁴⁴

Tal como observamos, o processo decisório na universidade se afasta dos padrões da Teoria I e, em certa extensão, da Teoria II na medida em que não existe primazia sobre a calculabilidade econômica e muito menos a unidade ideológica que se verifica nas organizações de produção. Neste ponto nós retomamos a questão levantada por Blau e Scott⁴⁵ — a que as organizações dão primazia? —, cuja importância nos parece agora muito mais evidente na análise de organizações. Embora nos fosse possível apenas relatar brevemente neste artigo alguns exemplos ilustrativos, dois aspectos nos pareceram claros a respeito do processo decisório em universidades. Nos casos em que se pretendeu dar primazia aos critérios econômicos, subestimando-se os aspectos políticos, a decisão tomou rumos imprevistos se caracterizando por atividade política e conflito. Em segundo lugar, sucesso decisório torna-se associado às características do processo; as decisões identificadas como tendo mais sucesso foram aquelas onde houve maior participação, foram menos centralizadas e tiveram menos conflito; e aquelas identificadas como sendo falhas, ao contrário. Portanto, onde os objetivos são mais abstratos e onde não existe um denomina-

⁴² RODRIGUES, S.B., op.cit.

⁴³ LINDBLOM, C.E. The science of muddling through. *Public Administration Review*, 19(2): 79-88, 1959.

⁴⁴ LINDBLOM, C.E. Still muddling, not yet through. *Public Administration Review*, 39(6):279, 1979.

⁴⁵ BLAU & SCOTT, op.cit.

dor comum para se avaliar as atividades, a atenção é transferida para o clima político. O consenso e o acordo são supervalorizados na universidade.⁴⁶ Como afirma Lindblom,⁴⁷ quando não existem critérios definidos, o consenso age como substituto para a verdade científica, além de ser considerado uma virtude política. Podemos chegar a afirmar que na situação onde as pessoas não concordam em valores, políticas, regras e procedimentos, o acordo em qualquer base pode ser primordial na medida em que estabelece parâmetros onde eles não existem.

Esta situação reflete o dilema da moderna universidade ocidental. Apesar de dar prioridades a outras formas de ação que não a da racionalidade econômica, seria irreal concluir que esta não prescreve também as normas de ação, uma vez que também as universidades estão submetidas às regras de uma sociedade de mercado. Não queremos concluir que as regras do capitalismo não se aplicam à universidade, pelo contrário, este envolve um sistema de organizar várias organizações. Mas apesar de não estarem isentas, as universidades têm uma lógica própria, que muitas vezes entra em choque com critérios econômicos.

Foi neste ponto que observamos uma clara diferença entre universidades e empresas. Nas decisões que estudamos em organizações de produção, a decisão era avaliada segundo o critério da aplicação adequada de recursos. O sucesso ou insucesso da decisão era sempre atribuído à racionalidade limitada, isto é, segundo os entrevistados não havia informações completas sobre as alternativas, aconteceram mudanças inesperadas no ambiente, havia escassez de recursos, etc. O conflito nas decisões empresariais parecia também ser de natureza diferente, por exemplo, em torno da qualidade das informações e custos. Conseqüentemente, poder-se-ia argumentar que nestas organizações as decisões eram de natureza diferente, permitindo uma avaliação mais quantitativa. Estudamos, no entanto, várias decisões que implicavam alterações nas áreas de responsabilidade. Em um dos casos a decisão envolvia o fechamento de uma fábrica que empregava tecnologia ultrapassada. Foi uma decisão complicada porque ela significava desemprego, atritos com gerentes da fábrica e ainda implicava destruir a unidade mais antiga da empresa, datada do século passado. Houve conflito entre a cúpula da organização e a fábrica, sendo que esta foi ocupada pelos empregados por mais de uma semana. Contudo, os argumentos baseados nos laços afetivos em relação à antiga fábrica e nos problemas de recolocação do pessoal foram logo superados. Como disse um dos diretores da empresa, "os fatos que estavam na mesa" — sobre o desempenho atual e projetado da fábrica — "eram bastante claros". "Não havia outras alternativas razoáveis."⁴⁸ De modo que em organizações produtivas, mesmo quando há um conflito mais visível do que este, é o custo, o declínio das vendas, o lucro. Assim, nas empresas, o processo decisório é menos definido como atividade política e de conflito. Não porque os administradores de empresas sejam mais racionais e menos políticos, mas porque existe

⁴⁶ RODRIGUES, S.B., op.cit.

⁴⁷ BAYBROOKE, D. & LINDBLOM, C.E. *A strategy of decision*. New York, The Free Press, 1970.

⁴⁸ RODRIGUES, S.B., op.cit.

um acordo implícito nestas organizações quanto ao objetivo maximização de lucros e o consenso quanto aos objetivos nega a necessidade para o uso do poder e atividade política.

As razões ligadas ao consenso quanto à primazia do lucro nas organizações produtivas estão relacionadas à sua legitimação externa e interna. Externa, porque elas se constituem em si mesmas objeto de realização do capitalismo. Como entidades criadas para maximizar recursos, elas, como o capitalismo, devem sobrepor o lucro a outros ideais. Internamente, a socialização se encarrega de facilitar a unanimidade através dos mecanismos de integração e recompensa. Por exemplo, o lucro se torna também o critério de avaliação dos administradores e instrumento de progressão na carreira. De modo que, na medida em que a lógica central de ação das empresas tem seus aliados no sistema interno e externo, ela se torna menos vulnerável ao uso do poder e à atividade política.

Estas reflexões nos levam a algumas considerações finais. Para simplificar, abordamos apenas duas maneiras contrastantes de definir o processo decisório em organizações. Embora tivéssemos distinguido entre Teoria I, II e III, na realidade os dois primeiros modelos tratam de uma mesma problemática que é a racionalidade econômica. Enquanto que na Teoria I a racionalidade se localiza no indivíduo, que deve escolher entre as alternativas que maximizem seus objetivos, na Teoria II a racionalidade é transferida para a organização; esta necessita, para sua sobrevivência, manter uma troca eficiente com o ambiente em termos de bens e serviços. Portanto, as nossas conclusões parecem reforçar a idéia de que a Teoria I e II e, por consequência, a Teoria dos Sistemas, retratam de certa forma a lógica das organizações produtivas, mas falham em supor que todos os outros tipos de organização dão primazia aos valores econômicos. Por outro lado, a Teoria III supõe que as decisões refletem muito mais um jogo político no qual o resultado depende das posições de vantagem relativa dos participantes; as regras não antecedem ou guiam o jogo, mas emergem no processo. Esta parece ser a lógica dominante da universidade.

Tanto nas universidades, quanto nas empresas, verificamos como o consenso serve para legitimar a ação coletiva. Sucesso, neste sentido, é mais uma noção política que envolve um certo consenso sobre onde devem estar localizadas as prioridades da organização, por exemplo, na universidade, na participação e negociação e nas empresas, na lucratividade. Sob este ângulo, a racionalidade deixa de ser inerente às organizações e passa a ser ligada ao indivíduo, ao significado social que estes atribuem à sua ação e à ação de outros. Sendo assim, tanto em universidades como em empresas, a racionalidade emerge da interação e serve muito mais para legitimar a ação passada do que de guia para o processo decisório. Estas conclusões refletem dois pontos de vista que no fundo se complementam: o homem não é somente um produto passivo do ambiente mas "participa através de suas atividades práticas moldando as condições de sua existência".⁴⁹

⁴⁹ JANOUSEK, J. On the marxian concept of praxis. In: ISRAEL, J. (ed). *The context of social psychology; a critical assessment*. New York, Academic Press, 1972.

IMPLICAÇÕES PARA A UNIVERSIDADE BRASILEIRA

Embora a teoria e a discussão apresentadas neste trabalho estejam fundamentadas em exemplos de universidades americanas e européias, não deixam de ter aplicação para a universidade brasileira, não somente porque se inspirou no modelo europeu e posteriormente no modelo americano,⁵⁰ mas também por outras razões que valeria a pena apontar. Podemos, pois, selecionar de início dois pontos fundamentais da nossa discussão anterior — a questão do pluralismo e a das relações ambíguas entre tecnologia, estrutura e desempenho —, que se aplicariam igualmente à universidade brasileira.

Se apenas estes aspectos não forem suficientes para mostrar a importância da abordagem política como ponto de partida para entendermos administração na universidade brasileira, podemos lembrar que nas nossas universidades existe ainda menos espaço para critérios racionais, uma vez que não existe um sistema de autoridade administrativa paralelo à estrutura docente, como na universidade inglesa e americana.

Sem querer radicalizar ao ponto de afirmar que a universidade é desprovida de critérios universalistas, gostaríamos ainda de lembrar que certas características da estrutura universitária contribuem para maior dispersão e ambigüidade do poder interno. As universidades federais autárquicas não só atribuem mais poder aos colegiados do que aos ocupantes dos cargos administrativos, assim como também precinizam que os mandatos sejam incoincidentes e tenham curta duração.

Ao contrário do que acontece nas organizações empresariais, onde as relações mais claras entre tecnologia e desempenho permitem uma certa unidade ideológica, as alianças na universidade são mais inconstantes e imprevisíveis. O mecanismo de formação de coalizão é bem mais dinâmico do que a simples separação em subgrupos formais, tais como, o grupo de professores de um lado, alunos de outro ou pós-graduação e graduação. Professores e alunos podem fazer alianças e mesmo vários grupos diferentes podem se ajuntar ou redividir numa situação em que seus interesses comuns são colocados em risco no processo decisório. Conseqüentemente, as coalizões podem mudar em torno das questões que estão sendo discutidas e ultrapassar as divisões formais. Assim, numa mesa de decisão, os parâmetros que anteriormente definiam os grupos deixam de ter relevância; mais importante é formar alianças em torno da agenda.

Isto nos leva a outros aspectos da estrutura universitária que traduzem a importância da abordagem política, pois o poder decisório nas universidades é além de disperso também instável; não só devido a esse mecanismo de formação de alianças que mencionamos, bem como porque o critério de ocupação e recondução nos cargos é predominantemente político, isto é, pode ser independente de desempenho acadêmico ou no cargo.

⁵⁰ VI Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais — 1982, sobre o projeto de criação da Universidade do Brasil, que sujeito à influência de diversos grupos de interesses pouco refletiu as intenções de seus criadores.

Estas considerações nos conduzem ao dilema da administração universitária, ou seja, como na universidade falta um parâmetro comum, a hierarquia é instável e o poder disperso, o critério político é que torna possível o consenso e, portanto, a consecução de objetivos. Contudo, é necessário ressaltar que embora nestas instituições o critério político tenha primazia, isto raramente é explícito. Paradoxalmente, a racionalidade decisória é valorizada e é por essa mesma razão que a administração na universidade brasileira tem-se apegado a regras e procedimentos como instrumentos para legitimação de decisões políticas.

A consequência mais óbvia do nosso modelo administrativo é a concorrência das atividades políticas com as acadêmicas, pois uma só pode ser realizada às expensas da outra. No caso da universidade brasileira esta questão merece ser examinada com mais cuidado, pois não temos uma estrutura administrativa paralela que permita a divisão das responsabilidades com administradores universitários.

COMENTÁRIOS SOBRE O ARTIGO DE SUZANA BRAGA RODRIGUES

ROBERTO COSTA FACHIN*

O trabalho de Suzana Braga Rodrigues — que revê, com propriedade, paradigmas descritivos do processo decisório nas organizações que ora acentuam os aspectos racionais (Teoria I), ora os processos organizacionais (Teoria II), ora as negociações e conflitos políticos (Teoria III) — apresenta uma comparação de processos decisórios entre universidades e empresas que se configura como um dos exemplos de pesquisas que se faz fora do Brasil mas que se deveria fazer aqui.

Em verdade, o que se pretende buscar neste seminário, isto é, a contribuição da teoria administrativa, da teoria organizacional, à reflexão sobre a prática administrativa nas universidades, é alcançado por trabalhos como o apresentado. Infelizmente, nem sempre nós da universidade, que gostamos de pesquisar outras organizações, empregamos suficientemente nossos esforços no sentido de investigar a organização onde passamos grande parte de nossas vidas. E, além disso, resistimos a sermos pesquisados, quando surge uma demanda nesse sentido. Sabemos de casos, não muitos, é verdade, de colegas que tentaram investigar aspectos da vida e da decisão na universidade que viram bloqueados seu acesso aos dados e às pessoas que os deveriam informar. Esperemos que o presente seminário possa representar um dos mecanismos para deflagrar o interesse e a sensibilidade — tendo em vista que temos alguns executivos entre nós — para sermos também sujeitos de pesquisa.

Quanto ao trabalho em si, que percebemos como estimulante e rico de sugestões e reflexões, gostaríamos de acentuar a pequena referência à obra de Graham Allison, o autor que mais popularizou a análise dos processos decisórios através dos modelos I, II e III, por ele cunhados como o modelo do ator racional, do processo organizacional, e da política burocrática. Sua obra, *Essence of decision*, em que busca entender as decisões ocorridas no bojo da crise dos mísseis cubanos, representa, a nosso juízo, ponto de referência obrigatória para estudos do tipo apresentado. Não obstante, o texto da autora em que são apresentadas as diferentes “teorias”, apresenta a clareza e a precisão necessárias à compreensão da ênfase que cada uma empresta a diferentes aspectos da vida organizacional.

A autora desenvolve a tese de que o modelo político (Teoria III) se constitui na abordagem principal para a compreensão da vida universitária. A ênfase dada a essa abordagem praticamente elimina de consideração os outros dois modelos, o que acentua os aspectos racionais — que vê a organização como um ator monolítico, que maximiza os objetivos e os aspectos racionais da decisão — e o que privilegia o processo organizacional — que vê a organização como uma coalizão e, portanto, composta de distintos interesses e subgrupos, e formas rotinizadas de ação.

*Professor na Universidade Federal do Rio Grande do Sul

RBAE	Porto Alegre	v.2	n.2	p.76-9	jul./dez. 1984
------	--------------	-----	-----	--------	----------------

Apesar de concordarmos com a tese principal — a da importância do modelo político — entendemos que se poderia acrescentar alguns componentes esclarecedores do processo decisório nas organizações, que, em verdade, incorporam alguns elementos implícita ou explicitamente contidos nos outros modelos.

Por exemplo, embora a abordagem política explique melhor muitas das ocorrências na vida universitária é importante constatar que, freqüentemente, a argumentação que acompanha uma ação política está embasada em considerações de ordem racional.* A concentração em argumentações racionais — além de instrumento para vencer uma questão, politicamente — representa também a ausência de reconhecimento, por todos nós, professores universitários, de que existe política na universidade, que a universidade não é aquela “comunidade de ensino-aprendizagem” — tão freqüentemente mencionada na literatura e que idealiza o foco da nossa ação como docentes e executivos. Já participamos de discussões em colegiados universitários, em que a tentativa de colocar a nu o posicionamento voltado a interesses paroquiais, provoca, imediatamente, negativo veemente acentuando que tais interesses não convivem nem devem existir na “comunidade” universitária.

Vemos, também, muitas semelhanças entre o modelo II e o modelo III, principalmente na idéia de coalizão, incorporada por Cyert e March para conceber a organização, e que está presente também na abordagem política. Nossa conclusão é, pois, no sentido de que as três teorias, os três modelos, não são assim mutuamente exclusivos, como afirma a autora. Parece-nos, que são, antes de tudo, complementares, pois, ao privilegiar determinados aspectos, trazem o foco para diferentes ângulos da realidade.

Em seu capítulo conclusivo, a autora reflete mais especificamente sobre a universidade brasileira, e concentra seu posicionamento enfatizando questões tratadas no texto como ligadas à existência do pluralismo (e não monolitismo) e ambigüidade na estrutura e decisões universitárias, concluindo pela quase impossibilidade de aplicação de critérios racionais na universidade brasileira, “uma vez que não existe um sistema de autoridade administrativa paralela à estrutura docente como na universidade inglesa e americana”. Aponta a autora que as relações ambíguas entre tecnologia, estrutura e desempenho acentuam a importância da abordagem política à compreensão do fenômeno organizacional nas universidades. As conclusões a que chega nos parecem muito mais próximas do modelo da “anarquia organizada”, apresentado por Cohen e March do que, por exemplo, às características do modelo político, em seu sentido mais puro.

De qualquer forma, a conclusão final do trabalho, que se encontra no último parágrafo, acentua que “a consequência mais óbvia do nosso modelo administrativo é a concorrência das atividades políticas com as acadêmicas, pois uma só pode ser realizada às expensas da outra”. E continua recomendando um exame cuidadoso dessa questão na universidade brasileira, pois “não temos uma estrutura administrativa paralela que permita a divisão das responsabilidades com administradores universitários”. Tais conclusões, que exigiriam um vagar maior para analisá-las, representam uma ênfase no exame da estrutura de autoridade que existe na universidade brasileira versus a estrutura de autoridade que existe na universidade britânica

*Não se deve esquecer, é bem verdade, que há decisões que ocorrem por processos distintos, como os de fuga ou inadvertência, como mencionam Cohen, March e Olsen.

ou na empresa. Não creio que tenha sido dito que a universidade só pode ser entendida através da teoria III e que na empresa não haja tanta necessidade de uso da teoria III. Em verdade, entendo que também na empresa a teoria III poderia explicar muitas das coisas que às vezes escondemos sob rótulos racionais ou outros.

O fato parece ser, finalmente, que na universidade há grupos competitivos, poder difuso, participação dispersa, e toda a nossa estrutura trazida com a reforma universitária favoreceu o crescimento desse sistema de competitividade. A questão que resulta — uma vez que entendamos melhor o que seja a universidade como organização — é qual seria o modelo mais adequado de gestão nesse tipo especial de organização? Até quando a concentração do poder formal na reitoria representa uma vantagem em relação à distribuição de poder pelas faculdades ou pelos departamentos? Até que ponto a estrutura das universidades privadas, que aqui mesmo chegou a ser mencionada como diferente em seu tratamento gestor, representa um modelo a ser estudado, em termos de sua eficiência, tendo em vista o tratamento mais unitário em termos de gestão?

Em qualquer dimensão, a problemática da mudança na universidade passa, sem dúvida, como aponta a autora, em seu estudo das universidades inglesas, por um critério de sucesso, centrado no fenômeno da participação e do acordo, variáveis estritamente políticas. Mas esse acordo nasce, basicamente, nas perspectivas do incrementalismo, tão bem acentuadas por Charles Lindblom, mas tão freqüentemente esquecidas nas perspectivas de mudança na universidade. Pelo simples fato da presença de grande número de grupos, de objetivos ambíguos, de participação fluida, de tecnologia pouco clara, a problemática da mudança, na universidade passará por acordos necessariamente incrementais, limitados a determinados aspectos da problemática. Sempre que se tentar chegar a acordos globais, a tentativas de formulações universais, não se chega a nada. Já participamos de várias tentativas de reforma regimental, de reforma de estatuto, além de outras reformas menores. A tentativa de se chegar a um modelo abrangente, a de mudar toda a estrutura de uma universidade, tem levado à impossibilidade do acordo, à impossibilidade da mudança. A não ser que se constituam comissões com o propósito expresso de efetuar uma reforma global, quando o que se pretende é, realmente, não chegar a reforma nenhuma.

Essas as considerações que me foram provocadas pelo excelente trabalho de Suzana Rodrigues, que teve, entre outros méritos, o de chamar a atenção para a necessidade de olhar a universidade por um prisma político, sem dúvida uma visão ainda pouco trabalhada nos documentos escritos, mas viva na prática universitária.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALLISON, Graham. *Essence of decision: explaining the Cuban missile crisis*. Boston, Little Brown, 1971.
- COHEN, M. & MARCH, J. *Leadership and ambiguity*. New York, McGraw Hill, 1974.
- COHEN, M.; MARCH, J.; OLSEN, J. People, problems, solutions and the ambiguity of relevance. In: MARCH & OLSEN. *Ambiguity and choice in organizations*. Bergen, Universite to forlaget, 1976/1979. p.24-37.

- CYERT, R. & MARCH, J. *The behavioral theory of the firm*. Englewood Cliffs, N. J., Prentice Hall, 1963.
- LINDBLOM, Charles. The science of muddling through. *Public Administration Review*, 19(2):79-88, 1959.
- RODRIGUES, Suzana Braga. *Processo decisório em Universidades; teoria III*. Seminário sobre Teoria Administrativa e a Prática da Administração Universitária. Gramado, 1984. Mimeogr.

**ESTRUTURA
DAS UNIVERSIDADES
E ANÁLISE
DE REDES SOCIAIS**

REDES SOCIAIS E ORGANIZAÇÕES COMPLEXAS*

PHILIP M. MARCUS**

RESUMO

Aborda as potencialidades teóricas e práticas da abordagem estrutural de redes sociais para o estudo das organizações. Seis níveis de análise são tratados: o nível de análise individual, o de relações pares ou díades, o de grupos primários, o de grupos secundários, o comunitário, o societal. Teoria da hierarquia e ambientes organizacionais são alguns referenciais teóricos tratados. Apresentam-se também resultados de pesquisas sobre redes de serviço social e proposição desse novo tipo de análise a problemas da educação.

Dois comentaristas debateram o texto.

Machado da Silva questiona a possibilidade de bem comentar o trabalho devido ao grau de abstração e complexidade do tema, mas acentua as dificuldades de uso da abordagem, embora reconheça sua potencialidade. Discute várias das considerações e pressupostos teóricos do trabalho e conclui favoravelmente à aplicabilidade da abordagem estrutural de redes sociais para o estudo de instituições universitárias, apresentando recomendações no sentido de pesquisas teórico-empíricas usando a abordagem.

Browne Rego questiona, no texto, o que lhe parece um desprezo pelo aspecto humanístico presente nas organizações sociais como se houvesse uma cisão, um abismo entre o humanismo e a racionalidade, entre a ciência e os valores. Por fim, comenta níveis de interação existentes entre a sociedade e a universidade brasileira e entre os diferentes níveis hierárquicos dentro da universidade.

ABSTRACT

Approaches theoretical and practical potentialities of network analysis to the study of organizations. Six levels of analysis are referred to: the levels of individual analysis, of dyads of pair relationships, of primary groups, of secondary groups, the community and the societal level. Theoretical frameworks such as the ones referred to as theory of hierarchy and organizational environments are discussed. Research results of a study undertaken on twelve communities on the functioning and relationship of social service agencies using network analysis is presented. A final word for the use of network analysis to study educational systems is argued.

*Tradução de Sonia Regina Reis.

**Professor no Departamento de Sociologia e Bureau de Pesquisas de Ciência Social da Michigan State University. Ann W. Sheldon foi co-pesquisadora do projeto de pesquisa sobre saúde mental, e Patterson A. Terry supervisionou a análise dos dados. O estudo de saúde mental foi subsidiado pelo Projeto NIMH = 3198-02.

Two commentators analysed the text.

Machado da Silva questions at the outset the possibility of a good job in commenting the paper due to the high degree of abstraction and complexity it shows. Nevertheless he recognizes the potentiality of network analysis albeit stressing difficulties in understanding and using the model. He discusses several considerations and theoretical assumptions concluding favorably toward the applicability of the structural approach to the analysis of social networks in universities and makes recommendations on theoretical-empirical research utilizing the model.

Browne Rego stresses what appears to him a disregard for the humanistic aspect present in social organizations as if there were a clash, a schism between humanism and rationality, between science and values. At the end he comments on levels of interactions between society and university and between different hierarchical levels within university.

INTRODUÇÃO

Para iniciar, uma questão simples: como podemos aperfeiçoar a qualidade de ensino em nossas faculdades e universidades? Se parece muito simples, vamos fazer uma pergunta um pouco mais difícil: como podemos aperfeiçoar nosso sistema educacional? Uma vez que quase a maioria deste público sabe a resposta a esta pergunta, talvez devamos torná-la mais complexa: como podemos aperfeiçoar os serviços sociais, em geral, sendo a educação apenas um deles, e o ensino superior apenas um subconjunto. Poderíamos observar os receptores destes serviços, os estudantes por exemplo, ou as pessoas que distribuem estes serviços, os professores. Ao mesmo tempo, podemos observar o surgimento de uma vasta literatura nos últimos 75 anos sobre o aprendizado do estudante e o desempenho do professor. Acredito que este seja o momento de ampliarmos nosso campo de ação, e observarmos as estruturas, nas quais os professores ensinam e os alunos aprendem, e as organizações que oferecem estes programas. Sem dúvida, acredito que devemos estender nossas perspectivas e começar a observar as configurações das teias organizacionais que compõem as instituições de sistemas educacionais.

Neste trabalho, espero oferecer uma abordagem para análise das estruturas comunitárias e redes organizacionais, onde se distribuem os serviços sociais. Embora estejamos interessados principalmente em ensino superior, acredito que exista semelhança suficiente nos assuntos gerais, com os quais nos defrontamos, e conceitos, que devemos começar a analisar e avaliar, para possibilitar algumas generalizações. No entanto, temos um longo e tortuoso caminho a percorrer antes de chegarmos a quaisquer conclusões e interpretações das idéias e da pesquisa, as quais pretendo utilizar nas explanações.

Tentaremos mostrar como a análise da rede pode nos ajudar a descrever os níveis diferentes numa hierarquia que propicia a prestação de serviços. Isto é muito importante para os administradores, especialmente aqueles envolvidos com serviços sociais, como a educação, porque temos recursos limitados, conjuntos limitados de soluções para os problemas, e muitos problemas a enfrentar. A análise da rede nos proporciona novas abordagens para conceituarmos os nossos problemas e propõe soluções apropriadas, que muitos de nós não consideramos antes. Com frequência tínhamos idéia de como lidar com problemas, mas propúnhamos soluções num ní-

vel e tentávamos solucioná-los num outro. Por exemplo, quantas vezes exigimos coordenação entre departamentos universitários e depois observamos os programas estudantis como um parâmetro dos resultados? Não temos razões para acreditar que o que acontece num nível, por exemplo, o interdepartamental, influenciará o nível individual, seja ele qual for. E é isto que tentaremos apresentar neste trabalho.

NÍVEIS DE ANÁLISE

O que é um nível de análise ao qual estamos nos referindo? Em biologia, e em algumas outras ciências naturais, é bastante óbvio: existe um organismo num determinado nível, um órgão, como o coração, rins, fígado num outro nível, um conjunto de tecidos num outro, e macromoléculas num outro, um conjunto de moléculas que formam as macromoléculas, os átomos que formam as moléculas e, por fim, as partículas subatômicas no núcleo. Na vida social, não temos tal conjunto de limites, mas com certeza é um problema antigo, e há muito observamos os níveis de análise que transcendem o indivíduo. No século XIX sociólogos como Durkheim queriam que compreendêssemos quais eram os fatos sociais que inibem o comportamento humano. Outros filósofos do século XIX, como Hegel e Marx, falaram sobre as forças históricas que influenciaram nossas vidas. Max Weber enfatizou os valores sociais no seu livro sobre o poder da ética protestante no capitalismo. Ele tentou resolver alguns dos problemas de movimento através dos níveis, e mostrou como os valores produzem efeitos nas predisposições psicológicas, como a ansiedade religiosa, e como estas, por sua vez, conduzem ao comportamento. Talcott Parsons (1956a; 1956b; Parsons e Platt, 1973) neste século continuou com esta tradição: no seu estudo sobre a economia e sociedade e sobre organizações são claros os exemplos de sua análise de orientações particulares, conjuntos de funções, e níveis institucionais. •

Selvin e Hagstrom propuseram cinco níveis de análise arbitrários, e sugeriram que começássemos a coletar dados em níveis diferentes e depois analisássemos os dados com base nas suas teorias e conceitos.

1. O nível de análise individual inclui as atitudes, opiniões e características demográficas das pessoas.

2. Díades ou relações pares refletem-se no casamento ou amizade, ou o nível de consenso sobre um determinado assunto. Se ambos afirmarem que discordam de um assunto, então (no nível 2), na verdade, eles concordam. Este é um exemplo nítido de que a percepção individual (nível 1), difere de níveis mais altos de análise.

3. Grupos primários, cujo tamanho varia de 3 até cerca de 12, têm características peculiares, como estilos de liderança, níveis de consenso e vários grupos fechados. Ao invés de perguntar aos indivíduos o nível de consenso de sua relação no grupo primário, e depois extrair a média das respostas para verificar se existe nível de consenso alto ou baixo entre os diferentes grupos, na verdade, usáramos um desvio-padrão para avaliar a dispersão das respostas. Portanto, se todas as pessoas concordarem que não havia consenso, o desvio-padrão seria zero, e isso indicaria um consenso alto. Se todos concordassem que havia bastante consenso, o desvio-padrão seria zero e refletiria um consenso alto. Observem que as percepções

individuais dos indivíduos no pequeno grupo primário se tornam realmente insignificantes, porque o conjunto total das respostas indica o parâmetro da variável.

4. Grupos secundários, e aqui estão as organizações que prestam serviços sociais. Incluem o número de níveis numa hierarquia, a divisão de trabalho, os sistemas de sanções, a tecnologia, as metas, os meios de comunicação, os graus de complexidade e os tipos de conselhos governamentais. Existem muitos estudos sobre esse nível: Blau estudou sobre as características do grupo secundário, que formam proposições teóricas sem recursos e chegam aos níveis mais baixos (1971).

5. Níveis comunitários incluem as estruturas políticas, o sistema de impostos, o número e a variação de grupos étnicos, a taxa de migração, os recursos geográficos e as bases industriais. Os níveis de análise comunitários não foram incluídos na lista original de Selvin e Hagstrom, mas pensamos que evidenciam um elo significativo entre o grupo secundário e o nível societal, que é maior e mais abrangente.

6. O nível societal, o nível mais alto de análise, é na verdade uma nação que conhecemos no mundo moderno. No passado, certos subgrupos, tribos e estabelecimentos agrícolas deviam ser sociedades, mas atualmente as unidades políticas e econômicas maiores, com limites definidos, parecem ser um meio mais sensato de delinear este nível. Obviamente que o cálculo do número de subgrupos, tais como as tribos ou estabelecimentos agrícolas dentro de uma sociedade, poderia ser um meio de avaliar e caracterizar o nível societal. Sistemas de estradas, constituições, serviços de assistência social, e distribuições orçamentárias são com certeza parâmetros que devem ser utilizados em muitos estudos. A análise de Wilensky sobre sistemas de assistência social no mundo moderno exemplifica a utilização do nível societal no trabalho empírico (1975).

Todos os níveis mais baixos, tais como as atitudes individuais ou relações pares, podem ser agregadas ao nível mais alto através da manipulação dos dados com percentagens, médias e desvios-padrão, para podermos comparar, por exemplo, os Estados Unidos, União Soviética, Brasil e Índia, através das percepções individuais dos membros sobre a liberdade no seu país, suas idades, e o número de filhos que eles têm. Os níveis mais altos, por sua vez, podem servir como contexto dos níveis mais baixos. Portanto, por exemplo, podemos tomar uma amostra de muitas corporações e caracterizá-las através da divisão de trabalho, tecnologia ou sistemas de sanções e verificar se um sistema de regulamentos ou automação exerceu um impacto sobre a atitude do trabalhador em particular em relação à autoridade, aos seus colegas e à motivação para aumentar o nível de produção (Woodward, 1965). Alguns podem interessar-se em saber quais seriam as correlações entre as percepções individuais e as verdadeiras variáveis estruturais: o estudo de Hall sobre a burocracia (1977a) sugere que as correlações são baixas. Por exemplo, seus parâmetros independentes de formalização correlacionaram muito pouco com as percepções individuais da mesma variável.

TEORIA DA HIERARQUIA

Se o estudo empírico de Hall sobre a burocracia, e a análise teórica de Simon (1981) sobre os diferentes níveis de hierarquia sugerem que não devemos supor que deva haver um impacto grande à medida que passamos de um nível para outro,

então devemos partir da formulação de uma teoria que proponha o total de variação em níveis diferentes.

Estamos interessados nos pontos em que os diferentes níveis exercem um impacto sobre o outro, quando esse nível mais alto começa a exercer controle e refreia os níveis mais baixos? Quando os níveis mais baixos se rompem e separam os modelos ou ciclos, nos níveis mais altos? No presente, muitos levantam essa questão e está começando a ser denominada de teoria da hierarquia (Pattee, 1970; Kaniss, 1981). A maioria dos estudos adota uma forma modificada de teoria econômica e de teoria da informação para passar de um nível de análise para outro.

Arrow (1974), por exemplo, mostrou que diferentes custos de informação conduzem à formação de diferentes nós, que reúnem e depois difundem a informação para os outros. O novo nó delega responsabilidades adicionais, desenvolve certos tipos de controle com a manipulação da informação.

Williamson (1975), que desenvolveu o trabalho de Arrow e Simon, mostra que a racionalidade limitada e as trocas de informações exigem custos diversos quanto à aquisição, transmissão e questionamento sobre os preços e conduzem à expansão da autoridade e hierarquia em grupos pequenos, e finalmente à formação de organizações maiores.

Kaniss (1981) estudou sobre os progressos recentes na biologia, genética, ecologia e teoria da informação; e argumenta que a tarefa de se formar, permanecer e adaptar-se a um meio ambiente requer a absorção, armazenagem e depois a utilização da informação pertencente às condições desse ambiente. Uma estratégia cooperativa é necessária para transcender os limites da capacidade do indivíduo de processar informações do seu próprio organismo, e cada organismo deve beneficiar-se com as vantagens da nova macrounidade. A macrounidade freqüentemente exhibe economias de escala e a habilidade de coletar uma grande quantidade de informações através da utilização de receptores especializados, que ultrapassam os custos de interação e os riscos de interdependência dos indivíduos. Essa emergência de controle hierárquico ao nível macro parece permear todos os sistemas vivos, como os aminoácidos que formam as enzimas.

Simon (1981) argumentou que subgrupos estáveis têm um comportamento que é irrelevante para as estruturas maiores. As hierarquias vêm a ser simplesmente um número limitado de elementos constituintes. A eficiência, portanto, resulta de uma conexão fraca, que é uma propriedade fundamental de sistemas complexos.* Encontramos um limite superior em relação à quantidade de interações recíprocas num sistema estável.

A conexão fraca entre as subunidades significa que muitos repetem as mesmas ações, no que se refere à coleta de informações, e ocorre uma redundância. Isto aumenta o nível de informações consistentes até um limite que finalmente mantém as estratégias selecionadas pela macrounidade. Cada subunidade, um especialista que

*Observem que esta formulação contradiz muitas orientações humanísticas de organizações de grande porte que exigem mais comunicação e interação entre as subunidades, neste caso, são os indivíduos que estão envolvidos. Sem dúvida, alguns teóricos, como Katz e Kahn (1978) e Likert (1961) argumentaram a favor de conjuntos contínuos de reuniões, tomada de decisões individuais e participação. Tais orientações humanísticas são completamente contrárias a essas novas teorias de organização social que estão surgindo.

reúne as informações e toma decisões, mantém a autonomia e depois distribui as informações para um nó central ou aparelhos receptores especializados em processar informações, e depois difunde as partes importantes para as subunidades. O nó central distribui a informação resumida para as subunidades, portanto garantindo sua coordenação.

Simon (1973) argumentou a favor da interação parcimoniosa, e enfatizou a eficiência de um sistema e a relativa independência dos níveis de subsistemas. Refere-se a essa propriedade como uma semidecomposição, ou um relacionamento de acoplamento horizontal e vertical entre os subsistemas.

Weick (1976) estudou sobre subsistemas de acoplamento frouxo (*loose coupling*) e a sua importância para as organizações educacionais. Cada subsistema deve então se tornar independente dos *inputs* de outros sistemas e responsável pelos *outputs* destes. A maioria dos processos dentro de qualquer subsistema está imune ao escrutínio de outros subsistemas e foi denominado de autonomia ou descentralização. Os subsistemas estão limitados por níveis mais altos apenas porque suas ações não rompem a macrounidade através do fornecimento de informação incongruente ou exigência de recursos novos ou adicionais. Portanto, cada funcionamento interno de um subsistema é isolado de outros subsistemas e isso beneficia o funcionamento da micro e macrounidade. Observem que esta teoria abstrata é bastante compatível com as idéias de Thompson, de resguardar o núcleo tecnológico dentro de qualquer organização com grandes dimensões (1967).

A semidecomposição permite à informação fluir entre os subsistemas e entre os níveis mantidos num mínimo. Esse resultado é uma parcimônia de interações, com cada subsistema investindo o mínimo de recursos na coleta de informações sobre outros subsistemas. As trocas ou experiências com novos processos podem ser testadas numa parte do sistema, que não requer mudanças sincrônicas em outros subsistemas. Isso ajuda a assegurar que todo o sistema não irá enfraquecer, se uma subunidade em especial encontrar grande dificuldade. Contudo, também devemos observar que o "para-choque" que protege contra a dispersão desse enfraquecimento aumenta a dificuldade de disseminar a informação através de toda a organização, de comprometer toda a organização para uma determinada meta, tal como coordenação de serviços, e de dispor de recursos necessários para participar em atividades comunitárias maiores. Retornaremos a esses pontos mais adiante.

ANÁLISE DA REDE

Se a teoria da hierarquia não tem pesquisas suficientes para apoiá-la, a análise da rede não tem um modelo teórico para inserir os dados e os métodos. O estudo das conexões entre unidades sociais, a análise da rede, não se vale somente de escolhas racionais, mas da estrutura entre as unidades (Berkowitz, 1982). Dois aspectos da análise da rede refletem a estrutura, embora apenas um nos interesse fundamentalmente neste estudo.

O primeiro aspecto nos auxilia a compreender uma unidade focal especial, seja ela um indivíduo, uma família, uma organização ou uma nação, e sua relação com outras unidades. A unidade focal poderia ser um líder ou um isolado, isto é, uma unidade com muitos vínculos com outros membros dentro da rede, ou uma unidade sem nenhum vínculo realmente. A unidade focal poderia ser vista como

uma unidade que transcende os limites da rede e age como uma ponte para conectar os dois grupos. Quando examinamos a unidade focal e sua relação com as outras, muitas vezes observamos sua freqüência de comunicação, o poder de influência que exerce sobre as outras e, depois, as correlações das variáveis. Em análises de grupos pequenos, por exemplo, freqüentemente observamos a liderança e descrevemos seu comportamento, suas atitudes ou características pessoais.

Talvez o parâmetro mais utilizado para se estudar as unidades focais é o que denominamos de centralidade. Em geral é avaliado através da menor distância para se alcançar os outros, ou pelo menor número de conexões. Infelizmente, o conceito de centralidade é muitas vezes ambíguo. Algumas vezes tem sido visto como um mero conceito popular, isto é, o número de vezes que uma pessoa ou um grupo é nomeado por outros ou vinculado a ele. Contudo, a centralidade pode também implicar controle e poder sobre os outros através da manipulação dos recursos. Portanto, alguns conceitos de centralidade também indicam que a unidade é um simples conduto de recursos e age sob pressão de uma ordem ou por controle de algum outro grupo (Freeman, 1979). Portanto, um professor numa sala de aula, por exemplo, poderia ter índices altos no parâmetro de centralidade devido ao seu vínculo direto com todos os estudantes, mas a quantidade verdadeira ou tipo de informação distribuída aos estudantes poderia ser ditada pelo Conselho de Educação, ou o diretor ou outro administrador, como o chefe de departamento.

Harrison White e seus colegas (1976) e Ronald Burt (1982) desenvolveram modelos meticulosos e sofisticados para examinar as alternativas funcionais e semelhanças estruturais para diferentes unidades, e agrupamentos de unidades dentro de uma rede. Sua teoria, algumas vezes chamada de modelo em bloco, possibilita o estudo de unidades com padrões de relações semelhantes dentro de uma rede. Os algoritmos de computador disponíveis em tais programas são *blocker*, *concor* e *structure*, que agora permitem que quase todos os pesquisadores descrevam os padrões de relações de uma rede.

A maioria dos colegas de White e aqueles que usaram outros pacotes estatísticos, tal como análises de pequeno espaço (Lingoes, 1973) e análises do tipo 0 nos programas de agrupamento (Tryon e Bailey, 1970), não têm se preocupado com os alicerces teóricos das configurações que eles vêem. Sem dúvida, a maioria das explicações sobre o tipo de unidade que se agrupa ou mantém uma estrutura semelhante no que se refere ao tipo de relações sociais tem sido de uma variedade *ad hoc*. Com certeza a análise da rede tem sido acusada muitas vezes de ser uma metáfora sofisticada, e não um modelo de hipóteses científicas (Berkowitz, 1982).

As redes também podem ser usadas para comparar comunidades diferentes, organizações e sociedades (Knoke e Kuklinski, 1982). Em tal conceituação não enfocamos os atores individuais ou mesmo um agrupamento de atores e suas relações com outros, tantos quanto enfocamos a configuração total. Por exemplo, poderíamos começar com o tamanho da rede, isto é, o número de nós ou atores. No entanto, confrontamo-nos com o problema do limite da unidade e da determinação da inclusão de diferentes unidades. Por exemplo, numa rede educacional, dentro de uma universidade americana, devemos incluir a biblioteca e o centro de computação, ou o serviço de extensão e a estação experimental numa *land-grant university*. Se isso não soar como um sério problema teórico, pensem no mesmo problema de forma prática, quando uma associação de docentes procura reconhecimento e luta com os administradores acerca da inclusão da faculdade de direito ou medicina,

ou do chefe e assistentes dentro de cada departamento. São eles membros do corpo docente e deveria ser-lhes permitido votar?

Quando meu colega Manfred Stommel e eu estudamos mais uma vez *land-grant universities*, decidimos excluir do orçamento total o que as faculdades de medicina e muitas faculdades profissionais obtinham diretamente de legislaturas estaduais. Também examinamos apenas *campi* centrais. Se não reduzíssemos os limites dessas universidades, sua estrutura total e configurações orçamentárias ficariam de tal forma distorcidas que seria impossível comparar *land-grant institutions*.

O tamanho da rede portanto é a nossa primeira variável a ser examinada quando comparamos as conexões. Talvez o segundo parâmetro utilizado com mais frequência seja a densidade dentro de uma rede (Berkowitz, 1982). Aqui utilizamos o número de vínculos ou conexões, que são na verdade observados entre os diferentes nós dentro de uma rede, dividido pelo número potencial de vínculos, densidade = $0/n(n-1)/2$. Em alguns casos é quase indiferente para nós se A escolhe B, ou se B escolhe A: em ambos os casos existe uma conexão. Mas algumas vezes devemos observar a direção da conexão. Se estamos estudando a influência dentro de uma comunidade, estamos interessados na influência de um entrevistado perante os outros ou se está envolvido em influência recíproca.

A natureza da influência, ou prestígio, implica assimetria, enquanto que a natureza da troca de informações ou cooperação talvez não. Muitas teorias sociais sobre coesão e sua implicação com atores individuais, tal como a análise de Durkheim sobre o suicídio, pode ser estudada com a utilização do parâmetro de densidade.

O agrupamento é a dispersão dos nós dentro de uma rede. Já aludimos ao parâmetro de centralidade, que é geralmente definido em termos de menor distância ou o menor número de conexões, para se alcançar outros membros da rede. Obviamente as redes podem ser examinadas de acordo com o número de conexões que devem ser atravessadas para se alcançar todos os outros membros. Contudo, o agrupamento, o desvio-padrão da menor distância, nos define muito mais precisamente o grau de dispersão dos diferentes nós. A teoria da hierarquia, à qual nos referimos antes, sugere que maiores desvios-padrão caracterizam maior eficácia. Ao mesmo tempo que tal conclusão se aplica a alguns tipos de relacionamentos, talvez à troca de informações, se torna uma questão a verificar empiricamente se diferentes tipos de relacionamento, tais como influência, apoio social, ou coordenação, também requerem pouco agrupamento ou pequenos desvios-padrão. É de recordar, neste momento, que as orientações humanísticas nas organizações que tanto dominam nosso pensamento sugerem que quanto maior é o entrelaçamento das redes mais eficaz será seu desempenho.

O número de grupos fechados (*cliques*) e o agrupamento não são os únicos parâmetros que podemos utilizar para definir as características da rede. A configuração das redes é também muito importante. Assim como na teoria econômica, a concentração do mercado é utilizada como um construto teórico para indicar a facilidade de entrada dentro de um sistema e o nível de oligopólio (White, 1981; Scherer, 1970; Caves, 1972). Os economistas geralmente utilizam a proporção de vendas, ou de empregados, controlados pelas quatro ou oito firmas principais no mercado. A indústria automobilística americana, por exemplo, reflete um mercado muito concentrado, enquanto que a agricultura exibe um mercado bem menos concen-

A proporção de interações controladas pelas quatro ou oito firmas principais ou outras macrounidades torna as redes comparáveis. Os cientistas sociais não deveriam limitar suas variáveis apenas pela proporção de vendas ou empregados, mas incluir comunicação, trocas de clientes, ou estudantes, poder ou influência, competição por domínio ou recursos, participação em programas cooperativos, ou conflito. Talvez a proporção das interações controladas pelas quatro ou oito firmas principais não seja um parâmetro tão bom quanto o número de unidades que controlam os 15 ou 25% das transações. Aqui novamente não temos base teórica para decidir qual desses parâmetros é realmente o melhor. No entanto, quero salientar que a concentração é um indicador excelente de controle dentro de um mercado de transações comerciais. Tem servido, e continuará a nos ajudar a conciliar nosso trabalho sociológico com teoria econômica.

A análise da rede, portanto, nos fornece um meio de examinar unidades estruturais maiores, suas configurações e seu impacto sobre os níveis de análise mais baixos. Certamente, o estudo importante de Blau (1973) que mencionei antes, e de seus colegas (1971) sobre a análise da estrutura das organizações contribuiu muito para a nossa compreensão, a configuração das partes mostra uma dimensão inteiramente nova, à qual foi dedicada muito pouca atenção, mas é um componente intelectual fundamental da teoria da sociedade. As discussões sobre elites de poder, coordenação de serviços, conflito e competição podem ser examinadas através da análise da rede e, como veremos adiante nesse estudo, de um modo empírico bastante direto.

AMBIENTES ORGANIZACIONAIS

A discussão anterior sobre níveis de análise e o estudo sobre as redes sociais pode ser complementada, a um nível mais concreto, pela descrição de ambientes organizacionais (Pfeiffer e Salancik, 1978; Meyer e Scott, 1983; Perrow, 1979). As redes sociais, as conexões entre organizações, indicam o grau de densidade que caracteriza os ambientes; os tipos de organização se agrupam em graus variados de coesão e trabalham em esforços conjuntos para atingir suas metas e intensificar posições estratégicas para adquirir recursos. Contudo, os ambientes têm outras características: alguns são ricos, outros pobres, alguns amistosos e alguns hostis. As cidades, onde as organizações funcionam, têm estruturas políticas e demográficas que podem exercer um impacto sobre as redes, e diretamente sobre as organizações. Por exemplo, a distribuição etária com certeza influencia a demanda pela educação primária e secundária, o número de professores e prédios escolares necessários. Mas como esses ambientes organizacionais são conceituados na literatura?

Os sociólogos caracterizam os ambientes de formas muito diferentes. Litwak e Meyer desenvolveram tipologias de organizações, diferentes mecanismos de conexão que parecem apropriados para cada tipo, e a classificação de grupos primários que requerem atenção, caso a organização deva subsistir (1966).

Outros sociólogos utilizaram a informação e dependência de recursos para caracterizar os ambientes (Scott, 1981). Os conceitos anteriores significam que a primeira tarefa da administração é diminuir o grau de incerteza que a organização se defronta. A alocação de recursos para reunir informações, para processá-las e distribuí-las em toda a organização recebe uma atenção especial. A estabilidade e troca,

a interconexão e isolamento, a simplicidade e complexidade parecem ser características de forças externas que influenciam a organização.

O modelo dependência-de-recursos, por sua vez, enfatiza a distribuição de recursos escassos, a competição e as estratégias que as organizações se valem para receber *inputs* e comercializar *outputs*. Aqui os ambientes são caracterizados por sua munificência ou escassez, concentração ou dispersão, organização ou falta de organização. Para esta conceituação, muitos sociólogos enfatizam o poder, elites e controle.

Turk foi o primeiro a examinar sistematicamente o impacto do ambiente comunitário sobre a eficácia do funcionamento de uma organização (1973, 1977). Turk não tinha nenhum parâmetro direto de relações interorganizacionais, deduziu os dados do número de comissões de coordenação numa cidade. Ele considerou que a simples abundância de organizações de um certo tipo podem criar interdependência entre elas, devido a uma necessidade de ordenar a competição, institucionalizar conflito e enfrentar um ambiente complexo. Contudo, pensou que a complexidade derivava da interação dos elementos numa cidade, e mais ainda, que provinha da interdependência, números simplesmente não são suficientes para tornar um ambiente complexo se os recursos são suficientes, se a organização opera isoladamente, ou se faz poucas exigências para o ambiente solicitar *inputs* ou mercado para seus *outputs*.

Os ecologistas também contribuíram muito para nossa compreensão do contexto comunitário. Hawley examinou a fundo a estrutura urbana que influencia os acordos sociais de associações humanas (1963, 1982). Há vinte anos, Hawley sugeriu que observássemos a distribuição do *status* sócio-econômico numa comunidade e avaliássemos a competência da comunidade de se organizar para o desenvolvimento, e, argumentou ele, quanto maior o nível educacional e o nível de renda, maiores são os recursos intelectuais da população, e maior é a competência de exigir e atrair fundos federais e programas (1963). A escolaridade e os trabalhos da classe média oportunizam as pessoas a desenvolverem capacidades administrativas, que permitem à comunidade formular problemas, buscar soluções, fixar recursos e partilhar as responsabilidades para melhorar suas condições sociais e econômicas.

A recente revisão de Hawley na bibliografia ecológica atualiza o embasamento empírico para alguns tipos de modelos que se referem a esta abordagem de organização social (1981). Sua ênfase, especialmente sobre a importância da dominação, está conforme com algumas de nossas idéias da configuração de organizações que dão forma e influenciam o ambiente de agências de assistência social. "A dominação... se atém àquelas unidades que estão na maioria, diretamente envolvidas em mediar as interações ambientais com um sistema, e àquelas que regulam as condições essenciais para o funcionamento de todas as outras unidades" (1981:124).

A coordenação tem muitos atrativos para os sociólogos estudarem, e sua herança teórica fez com que os mecanismos sociais contribuíssem para a integração e motivou muitos a desenvolverem esta estrutura conceitual. Contudo, o interesse normativo em reunir essas unidades díspares que formam uma comunidade para a melhoria humana também influenciou muitos a optarem por esse aspecto para análise. Alguns sociólogos pesquisaram os elementos normativos, esses valores e normas que formam grupos coesos; outros enfatizaram a capacidade das pessoas de se

adaptarem mutuamente de forma benéfica (Warren, 1967; Lehman, 1975; Sarason e Lorentz, 1979).

Whetten (1981) sugeriu que a ênfase sobre programas coordenados pode ter sérias limitações dentro de um sistema de distribuição de serviços sociais, tal como um sistema de educação ou uma universidade. O potencial adaptável pode diminuir quando um grande número de organizações enfrenta problemas semelhantes que se refletem em todas, e qualquer medida tomada por uma influenciará as outras. Num sistema de relacionamento aparente poucas organizações podem considerar diferentes estratégias alternativas sem separar todo o conjunto. Se alguma inovação obtiver sucesso, as outras podem copiar. Os custos para os procedimentos experimentais são minimizados para o conjunto, e a unidade que iniciar com a sua prática recebe crédito e prestígio; os insucessos não são implementados, e os custos se restringem a uma ou duas unidades. No entanto, as comunidades devem ter bastante cuidado quando selecionam uma organização para atuar como pesquisador: se a agência tem pouco prestígio, mesmo um resultado bem sucedido não vai chamar a atenção e ser copiado pelas outras (Caplow, 1964). Se ocorrer um insucesso, a organização pode sofrer uma perda de crédito, a ponto de seus serviços ficarem muito prejudicados pela má reputação, outros recursos se esgotam e se levantam barreiras para evitar a conexão com outras organizações, que normalmente auxiliariam a distribuir seu programa.

Esforços conjuntos, portanto, podem reduzir potenciais adaptáveis e inovação de programas. Whetten também argumentou que a coordenação extensiva pode reduzir a qualidade total dos serviços através do impedimento da entrada na distribuição do programa (1981). Os economistas chamaram atenção para as dificuldades de entrada num mercado e notaram que essas aumentam quando os conjuntos existentes de organizações têm padrões estabelecidos de comportamento e controle de recursos. Num mercado muito concentrado, onde poucas organizações determinam os recursos disponíveis para a maioria das outras, ou numa rede bastante tramada e bem coordenada, esperaríamos encontrar limites nas práticas inovativas. Porque essas intrusões do exterior desordenariam o conjunto estabelecido de transações organizacionais, mesmo com a adição de novos recursos.

O argumento de Caplow sobre a importância de hierarquias de prestígio entre organizações permanece insuperado na literatura, mas tem recebido pouca atenção ou investigações científicas (1964:201-28).

Um conjunto de organizações de prestígio tem um papel importante na alocação de recursos, porque aquelas na parte inferior da hierarquia de prestígio em geral recebem menos do que aqueles na parte superior. Enquanto que essa distribuição é considerada justa, freqüentemente o trabalho semelhante é avaliado e reconhecido de forma diferente. Portanto, mesmo as organizações que contribuem com entusiasmo, com freqüência não recebem retorno adequado sobre seus investimentos. As informações também são dirigidas para a base, na hierarquia de prestígio, e mesmo que se mantenham com recursos escassos numa rede podem distorcer a precisão da informação. Aquelas no ápice tendem a ter credibilidade maior do que aquelas na base da hierarquia. Solicita-se a aprovação das organizações do ápice, e as outras com freqüência concordam com a proposta sem considerar suas próprias percepções ou conseqüências. Aquelas no ápice de uma hierarquia de prestígio ganham crédito quando estão em conflito e muitas pessoas desvalorizam as capacidades de liderança das organizações classificadas como inferiores, e toleram pouco seus erros

e não compreendem os problemas que elas enfrentam. De certa forma, uma hierarquia de prestígio organizacional tende a desenvolver uma paranóia em relação àquelas da base, e contribui para um enaltecimento em relação àquelas que estão no ápice. Devido a escalas não confiáveis utilizadas na pesquisa, os procedimentos de amostragem inadequados e a racionalidade limitada dos entrevistados, as extremidades do continuum de prestígio em geral são indicadores mais apropriados para a posição das organizações, do que para um grupo grande que recaia na classificação intermediária.

Redes de prestígio também fornecem incentivos competitivos para alguns membros do conjunto; os participantes desejam uma parcela maior de atenção e glória, reconhecimento e outras recompensas que advêm das posições reconhecidas. Por outro lado, o prestígio também impede alguns de investirem toda a energia na participação, porque sentem que esforços iguais não serão apreciados com justiça, e acreditam que os outros têm uma vantagem injusta na competição. O prestígio, portanto, auxilia a coordenação de uma rede organizacional, e em alguns casos funciona como um mercado na teoria econômica tradicional.

Contudo, uma diferença importante é que um mercado econômico presume equilíbrio nas trocas. Não fizemos tal afirmação no mercado organizacional baseado no prestígio, estruturado hierarquicamente. Numa rede grande pode não haver nenhuma interação direta, e o controle do acesso aos recursos frequentemente alcança a mesma condição final de distribuição. Em resumo, algumas organizações não têm contato direto com outras, mas agem como "porteiros" para recursos estratégicos. Uma agência pode ser dependente, portanto, sem estar apta a especificar de quem indiretamente recebe verbas, informações, reconhecimento, crédito e outras contribuições sociais. Não consideramos nem mesmo recursos escassos, porque muitas organizações têm acesso ao que elas necessitam, mas não propiciam a si mesmas a contribuição. Por exemplo, separações internas podem impedir que algumas organizações se beneficiem de um bom ambiente; outras organizações têm equipamentos inferiores para processar as informações e interpretam mal as sugestões sobre fontes de apoio. Além disso, outras organizações não podem processar a informação recebida do ambiente ou alocar apropriadamente seus recursos internos para conseguir apoio. Em resumo, podem haver muitas razões para uma distribuição desigual de recursos numa rede, mas ninguém é obrigado a aceitar propostas não testadas sobre as pequenas elites de poder numa comunidade (Polsby, 1963).

Existem pelo menos dois tipos de coordenação: horizontal e vertical, e muito pouco se sabe sobre o funcionamento de ambas (Rogers e Whetten, 1979). Como dissemos, a maior parte da literatura aborda um modelo de trocas e considera uma escassez de recursos, ou um modelo de variabilidade que emprega a teoria da informação. Talvez necessitemos de muitos modelos que nos permitam considerar a natureza dos clientes e recursos que as organizações aspiram, e, portanto, adicionar à estrutura organizacional como um outro conjunto de variáveis. Sem dúvida, a estrutura comunitária autêntica e a configuração de relações organizacionais devem ser consideradas como o contexto onde a coordenação ocorre. A coordenação horizontal pressupõe um padrão de igualdade e exige pouca autoridade ou dominação, e mantém o máximo de autonomia para os participantes. Sob tais condições, os fluxos de comunicação e a codificação que é feita em cada organização tornam-se os mecanismos pelos quais as interdependências são conhecidas e aparece a coordenação

de serviços. Presume-se a existência de interesse próprio, e a troca de autonomia por recursos traz participantes para dentro do processo.

Contudo, existem muitos problemas com este modelo, e mencionaremos três deles aqui. Deve haver negociações contínuas em relação ao grau de participação e à contribuição de recursos. Este, em si, aumenta os custos transacionais das organizações participantes. Segundo, porque as organizações mantêm autonomia e uma filosofia de igualdade e participação voluntária, não existe um grupo para dirimir as disputas; um grupo pode renegar um acordo, ou utilizar seu próprio conceito de oferta de uma troca satisfatória. Sem um contrato formal, nenhum recurso legal é possível; mesmo com um contrato, uma ação judicial é muito dispendiosa, e muitas vezes traz uma publicidade negativa. Terceiro, a coordenação horizontal requer uma hierarquia organizacional interna consistente para pressionar os empregados a participarem no programa. Se profissionais estão envolvidos, tendem a agir com autonomia e os administradores devem utilizar recursos valiosos para obter consentimento; isto também aumenta os custos de participação nos programas coordenados. Sem dúvida, muitos esforços de coordenação não obtêm sucesso, porque os custos são muito altos, ou porque há disputas contínuas entre os participantes, ou porque muitos administradores não podem se responsabilizar pelo seu pessoal num sistema muito descentralizado.

A utilização da coordenação vertical diminui muito os custos transacionais, porque oferece aos participantes um árbitro, enfoca o fluxo de informações para os especialistas que podem compreendê-las e distribuir recursos equitativamente, e oferece aos administradores em cada organização um *rationale* para aliviar parte da responsabilidade pessoal (Williamson, 1975). Enquanto que a coordenação vertical também tem custos, e esses parecem semelhantes aos encontrados na maioria das organizações, muitas vezes seus benefícios são negligenciados sem um exame das condições sob as quais ela funciona com eficácia.

ALGUNS RESULTADOS DE PESQUISAS SOBRE REDES DE SERVIÇO SOCIAL

Este estudo salientou o conceito de hierarquias, redes organizacionais, e a importância das conexões entre organizações que prestam serviços sociais. Esta parte trata de alguns parâmetros específicos das redes desenvolvidas nesta pesquisa, e mostra como eles se relacionam com parâmetros perceptuais. Apresentaremos os diferentes níveis e, por fim, os indicadores que refletem o impacto sobre a ideologia dos dirigentes de organizações em relação à cooperação e integração de serviços. A maioria dos profissionais e teóricos exige procedimentos que utilizem as percepções dos administradores para que as mudanças se efetuem. No entanto, discordamos da idéia de que os administradores não refletem o contexto social maior onde eles agem, mas apenas dos ideais normativos, ou ideais de bom comportamento. Talvez eles reflitam os padrões de interações sociais que eles mantêm com outros (sobre eles), não as condições objetivas do seu meio ambiente. De qualquer forma, e examinaremos esses com detalhes mais tarde, nosso modelo hierárquico global prevê um impacto pequeno dos níveis comunitários mais altos sobre os atores organizacionais. Esta predição está conforme com a de Simon (1981), Kaniss (1981) e, para ambientes industriais, com os de Berg, Freedman e Freeman (1978).

Doze comunidades, com tamanhos de 100.000 a 700.000 foram selecionadas, seis no estado de Michigan e seis em Ohio.

Em cada cidade entrevistamos fontes informadas sobre o sistema de prestação de serviços, e preparamos listas de agências envolvidas com saúde mental ou com idosos, ou ambos. Desse modo, o instrumento geral que utilizamos mostrou-se relevante em cada local.

A análise mostrou como cidades diferentes têm contextos diferentes nas relações das agências, e as redes nas quais elas transacionam. Análises mais aprofundadas permitiram o desenredo das teias sutis e intrincadas que as agências formam dentro dessas configurações. Assim como a maioria das teias de aranha são parecidas, aos olhos de um observador eventual, da mesma forma as teias das transações organizacionais estão enredadas se os processos transacionais não forem examinados minuciosamente.

Os dirigentes das agências assinalam os nomes de:

1. Agências que prestam serviços semelhantes
2. Agências que competem por clientes
3. Agências que competem por recursos
4. Agências que recebem recursos das mesmas fontes
5. Agências que servem o mesmo grupo de clientes
6. Agências que encaminham clientes à agência do entrevistado
7. Agências que a agência do entrevistado encaminha clientes
8. Agências que têm influência sobre a agência do entrevistado
9. Agências cuja opinião é valorizada pelo entrevistado
10. Agências que fornecem cooperação e apoio
11. Agências que mantêm relações informais na prestação de serviços
12. Agências que exercem influência na comunidade
13. Agências de maior prestígio na comunidade
14. Agências com as quais a agência troca opiniões e idéias
15. Agências com membros nas mesmas comissões comunitárias onde a agência do entrevistado participa
16. Agências que administram programas para a agência do entrevistado
17. Agências para as quais a agência do entrevistado administra programas
18. Agências com as quais a agência do entrevistado administra programas conjuntos
19. Agências com as quais a agência do entrevistado tem acordos cooperativos formais
20. Agências com as quais a agência do entrevistado se conflita
21. Agências nas quais a agência do entrevistado confia para a realização de programas

A análise das respostas às 21 questões mostraram que elas se combinam em cinco dimensões diferentes. Algumas dessas cinco, na verdade, se sobrepõem, mas por razões analíticas e teóricas mantivemo-las separadas, para enfocar certas distinções nesse momento.

1. Competição por domínio (1 e 4 acima)
2. Competição por recursos (2 e 3 acima)
3. Envolvimento de trabalho (5 e 10 acima)
4. Coordenação interorganizacional (CIO; 11, 16 e 19 acima)
5. Comunicação (14 e 15 acima).

Os itens restantes, 12, 13, 20 e 21, não são confiáveis para incluir nesta análise.

Em primeiro lugar, explicaremos como as cidades diferem na densidade de interações entre organizações, e como os subgrupos diferem. Dividimos nossa amostra em três tipos de organizações: aquelas interessadas principalmente em prestar serviços de saúde mental (PMH); aquelas que prestam serviços de saúde mental indiretamente, como os *boy scouts* (escoteiros) ou o YMCA (Associação Cristã de Moços), que oportunizam melhores condições para o enriquecimento e construção do caráter e outros programas que destinam-se a prevenir doenças mentais (SMH); e uma categoria restante que inclui todos os outros tipos de organizações, como o departamento de polícia, escolas e igrejas (O). O grupo primário de saúde-mental (PMH) é nitidamente mais homogêneo do que o grupo secundário de saúde mental (SMH), e o grupo O é o mais diversificado.

Em segundo lugar, examinamos a densidade das redes, com correlações altas com a "distância" média de uma agência para outra, ou o número de agências que uma agência deve percorrer para alcançar outra, a fim de completar a transação.

Terceiro, observamos a concentração das redes, e isso nos auxiliou a conciliar o estudo a um conceito econômico, que avalia a estrutura do mercado. Empregamos dois parâmetros de um conceito muito semelhante, e independente da operacionalização real obtivemos os mesmos resultados.

Ao começar essa etapa da análise, calculamos a densidade de cada cidade, um parâmetro que revela a proporção de conexões que realmente existem quando padronizamos pelo número possível, $N(N-1)/2$; a tabela 1 mostra que tanto as cidades como as transações variam nas relações que as organizações estabelecem umas com as outras. A densidade mostra a integração total de uma rede, neste caso, a comunidade geral e os subgrupos. Por exemplo, observando os índices V para todas as cidades ($\sigma/\bar{X}$), a transação envolvimento σ/Z apresenta pouca variação, mas variações perceptíveis aparecem na comunicação, competição por domínio e recursos e CIO. O exame dos subgrupos apresenta mais diferenças: os grupos SMH têm índices V maiores do que os outros dois, os grupos PMH e os grupos do tipo O. Os grupos SMH variam mais entre as comunidades do que os outros. Os índices médios mostram que os PMH têm os índices mais altos, isto é, eles se utilizam da maioria dos canais para transações. Embora a média tenha poucas diferenças, a coerência é óbvia. O grupo mais diversificado de agências, o tipo O, obteve os índices mais baixos no CIO nos dois tipos de competição e na comunicação; comparado com os PMH e os SMH, os tipos O variaram em outras transações. Isto sugere que a homogeneidade do tipo de organização não conduz a uma interação maior ou menor, embora essa combinação não possa ser ignorada. A grande semelhança, de acordo com o que foi indicado pelo grupo PMH, parece conduzir a muita competição, CIO e utilização dos canais de comunicação.

As médias de densidade para todas as cidades merecem uma observação especial, porque elas indicam que cidades de tamanho médio utilizam apenas um terço das conexões potenciais numa comunidade. Para a maioria das transações importantes, como CIO, competição por domínio e clientes, e comunicação, apenas um quinto dos canais potenciais são utilizados.

O segundo parâmetro importante da estrutura da rede, a distância média entre organizações, nos revela a distância que se tem de percorrer para alcançar um ponto para completar a transação. Este parâmetro indica a distância que uma organização

deve percorrer numa comunidade, mas também tem um correlativo individual, que permite agregação restrita. Em algumas pesquisas sociais, emprega-se parâmetros diferentes para os níveis de análise, mas a falta de conclusões sólidas torna a comparação difícil. Por exemplo, coesão social — de significado nítido ao nível da família e de pequenos grupos — geralmente requer um parâmetro diferente no nível societal. Tentamos evitar esse problema na medição da distância média.

Algumas organizações estão muito próximas às outras e facilmente completam as transações com baixo custo, enquanto outras precisam fazer vários acordos intrincados para passar através da rede. Não se pode assumir que uma unidade próxima às outras numa dimensão está necessariamente próxima à outra dimensão: a comunicação pode estar muito próxima, mas na verdade o acordo sobre uma troca pode requerer outras transações que incorrem em custos, como: pedir permissão, conhecer os programas dos outros, oferecer informações, e assegurar sobre a capacidade ou disposição de se envolver na troca. Em alguns casos, vínculos fracos podem ser intermediários para auxiliar a evitar comprometimentos exagerados ou para diminuir a dívida daqueles que ajudam (Granovetter, 1977).

A distância média tem outras características importantes que os cientistas e profissionais devem saber. Por exemplo, o desvio-padrão fornece uma boa indicação sobre o nível de incerteza numa comunidade, a gama de organizações que uma agência se defronta e sugere a complexidade de acordos a fazer a fim de atingir os objetivos. Algumas organizações têm relações com apenas poucas, enquanto que outras relacionam-se com muitas. Algumas relacionam-se com um grupo homogêneo e podem planejar uma estratégia geral, enquanto que outras relacionam-se com grupos heterogêneos que requerem táticas flexíveis e planos alternados para solucionar muitas eventualidades. O desvio-padrão tem um significado importante, tanto no nível comunitário como no nível individual (da agência), e oferece um bom parâmetro do conceito de incerteza que se tornou a "pedra fundamental" de muitos teóricos sobre organizações (Scott, 1981).

A tabela 2 mostra a distância média para as 12 cidades, e para cada subgrupo. Primeiro e o mais óbvio é a distância média, que permanece abaixo de 1,7, e a mais alta é para o envolvimento. Todas as transações recaem dentro de uma variação muito pequena, e isto sugere que uma cidade com redes estabelecidas apresentará uma rede com aparência semelhante a outra. Esta observação importante auxilia a interpretação de alguns dados. Enquanto que distinções devem ser observadas, elas não devem obscurecer o nível alto de semelhança entre as redes. Contudo, os índices V mostram variações através das cidades: nenhuma transação está abaixo de 0,40. Em resumo, os índices médios mostram que a maioria das agências numa cidade pode alcançar a outra com suas conexões apenas. Isso mostra um conjunto de redes bem tramadas nessa amostra.

Vamos pressupor que $PMH > SMH > \text{tipo O}$ em algumas escalas de igualdade. Parece real, porque os PMH, como um grupo, provavelmente têm mais em comum porque as tarefas são semelhantes, e a tecnologia (tipo de pessoal empregado), e fontes de recursos, comparados com outros subgrupos onde os serviços de saúde mental são quando muito oferecidos como um apêndice do interesse focal das agências. Os dados da tabela 2 mostram que a distância média aumenta na mesma proporção que a semelhança diminui. O tipo $O > SMH > PMH$ em todas as transações. As diferenças entre os PMH e os SMH são maiores do que entre os últimos e os do

Tabela 1

DENSIDADES PARA CINCO TRANSAÇÕES EM DOZE CIDADES E PARA AGÊNCIAS DE TIPO PMH, SMH e O
(média, desvio padrão e escores de V)

Transações	Todas cidades			PMHs			SMHs			Os		
	M	DP	V	M _i	DP	V	M	DP	V	M	DP	V
CIO	0,196	0,045	0,23	0,210	0,056	0,27	0,207	0,069	0,33	0,202	0,044	0,22
Competição por domínio	0,185	0,044	0,24	0,229	0,054	0,24	0,205	0,072	0,35	0,172	0,036	0,21
Envolvimento	0,329	0,055	0,17	0,356	0,060	0,17	0,332	0,094	0,28	0,342	0,059	0,17
Competição por recursos	0,192	0,061	0,32	0,250	0,086	0,36	0,249	0,092	0,37	0,165	0,048	0,29
Comunicação	0,207	0,055	0,27	0,230	0,062	0,27	0,218	0,080	0,37	0,210	0,057	0,27

Tabela 2

DISTÂNCIA MÉDIA PARA DOZE CIDADES

Transações	Geral			PMH			SMH			Outro		
	Média	DP	V	Média	DP	V	Média	DP	V	Média	DP	V
CIO	1,58	0,71	0,45	1,39	0,88	0,64	1,61	0,64	0,40	1,69	0,59	0,35
Competição por domínio	1,58	0,72	0,46	1,47	0,95	0,64	1,63	0,66	0,40	1,63	0,55	0,34
Envolvimento	1,60	0,70	0,44	1,51	0,92	0,61	1,63	0,61	0,38	1,65	0,55	0,33
Competição por recursos	1,57	0,69	0,44	1,50	0,91	0,61	1,56	0,58	0,37	1,61	0,55	0,34
Comunicação	1,59	0,70	0,44	1,50	0,95	0,64	1,60	0,59	0,37	1,64	0,54	0,33

tipo O. Mas a variância é muito maior entre os PMH, o que mostra mais uma vez que as cidades variam muito. Mesmo entre os tipos O, nenhuma transação apresenta $V < 0,33$.

Como se esperaria, as correlações entre a distância média e a densidade foram muito altas, e isso revela um interessante problema teórico e prático. As redes fortemente tramadas têm organizações mais próximas do que aquelas em que o entrelaçamento é fraco. Sem dúvida, as correlações parecem altas ao ponto de podermos utilizar ambas as variáveis na mesma equação de regressões. No entanto, é uma questão empírica importante, se esta descoberta incluiria redes de tamanhos diferentes. Por exemplo, numa grande área metropolitana, os subgrupos podem exibir relações muito íntimas (distâncias médias baixas), e o total das redes tem configurações frouxas (densidades baixas). Os desvios-padrão permaneceriam constantes, supondo que a incerteza não altera o tamanho da cidade? A importância dessa variável para os planejadores se refere à densidade ótima e distância para a implantação de programas e sistemas de prestação de serviços eficazes.

Nós ousamos dizer que prestação de serviços ótima ocorre nas cidades com baixa densidade e distância média baixa, duas características que talvez sejam difíceis de ocorrer de uma vez, e se manter em equilíbrio. A baixa densidade sugere que todas as agências que desejam se agrupar podem fazê-lo, mas devem deixar muitos canais abertos e não aumentar os custos das transações em nenhum momento. Se todos utilizassem os canais disponíveis ocorreria uma sobrecarga, os custos para qualquer agência individual aumentariam, e novos canais deveriam ser construídos; os custos administrativos podem aumentar na alocação de acesso aos indivíduos, e provavelmente deve haver alguma forma de regulamento arbitrário. A distância média baixa sugere que cada agência pode alcançar outra rapidamente e com baixos custos, quando desejar, mas num determinado momento, com densidade baixa, muitos canais permanecem abertos para serem utilizados. A tentativa de conectar com muitas agências a qualquer momento também aumentaria o custo das transações e os níveis de incerteza, e provavelmente se tornaria difícil de solucionar os problemas depois de um certo nível. Pesquisas complementares são necessárias para revelar quais os pontos em que as redes se separam em subgrupos para satisfazer suas necessidades.

Tabela 3
ESCORES DE CONCENTRAÇÃO
PARA OITO TRANSAÇÕES
EM DOZE CIDADES

Transações	Todas cidades		
	M	DP	V
CIO	16,1	1,21	0,075
Competição por domínio	15,2	2,62	0,172
Envolvimento	14,7	2,58	0,175
Competição por recursos	15,2	3,29	0,216
Comunicação	16,7	3,0	0,180

A terceira variável relaciona este estudo com o parâmetro econômico de concentração, a proporção de transações controladas pelas quatro agências principais. Muitos teóricos discutiram sobre os problemas que as organizações enfrentam quando tentam entrar num mercado que é dominado por poucas companhias cujas vendas parecem ser controladas, ou onde as capacidades técnicas dos trabalhadores permanecem baixas devido aos salários e outras pressões (Caves, 1977). A tabela 3 mostra os índices de concentração para oito transações, e indica nitidamente que existe pouca variação entre as cidades. A competição por recursos tem um índice de $V = 0,22$. Obviamente as cidades apresentam o mesmo índice e fornecem boas oportunidades para as agências participarem nas transações. As descobertas mostram que as quatro agências principais controlam cerca de 20% das transações em CIO, os dois tipos de competição, comunicação e envolvimento. Se a aquisição de informações é uma prioridade importante para muitas organizações, então muitas fontes de informações existem e o custo deveria permanecer baixo, porque a informação está à disposição. Por outro lado, os custos podem aumentar quando as organizações não sabem onde ir ou a informação é inconsistente e não confiável: a incerteza pode ter um preço igual ao do monopólio.

ESTRUTURA DA COMUNIDADE E REDES DE SERVIÇO SOCIAL

Dentre as questões importantes que permanecem nesta análise, algumas se referem às relações entre as variáveis ecológico-estruturais, discutidas na primeira parte do estudo, e as variáveis da rede. Esta parte da análise utiliza cinco variáveis importantes, que têm com frequência aparecido na literatura, sobre a estrutura comunitária e a distribuição de serviços sociais. A primeira, bastante discutida por demógrafos e ecologistas, é o tamanho da comunidade (Hawley, 1981). A segunda variável importante se refere à proporção de membros dependentes na comunidade. Esta variável baseia-se no fato de que a necessidade determina a política social, as exigências das pessoas que solicitam os serviços como justificativa para alocação de fundos para satisfazer as responsabilidades de assistência social. Com certeza, as campanhas de United Way enfatizam a necessidade, e muitas testemunhas perante comissões legislativas descrevem com detalhes as catástrofes que sucedem com as pessoas que não recebem serviços de assistência. Algumas vezes, esses apelos são acompanhados de ameaças do que pode acontecer com os necessitados, mesmo sem terem sido prejudicados por não obterem os serviços.

A terceira variável incluída nesta análise baseia-se na idéia de que os serviços sociais se tornaram o bem-estar de profissionais de classe média e de técnicos que administram os programas (Niskanen, 1971). Este argumento discute que aos necessitados freqüentemente faltam recursos administrativos, educacionais e financeiros para formular um apelo coletivo para os grupos políticos e sociais alocadores de fundos. Muitas pessoas de classe média, continuando com o argumento, obtêm benefícios dos programas que as empregam, ou assumem responsabilidades dentro de uma aquisição comunitária que diminui os custos para os indivíduos. Os necessitados se beneficiam apenas indiretamente. Por exemplo, auxílio aos idosos pode ser concebido como as provisões que a classe média deveria fazer para seus parentes,

caso os fundos governamentais não estivessem à disposição para pagar os serviços. Esta afirmação baseia-se nas correlações encontradas entre a extensão dos serviços comunitários oferecidos e os níveis de renda (ou educação).

Portanto, a proporção dos funcionários do governo numa comunidade em geral também reflete a proporção de profissionais de classe média que administram os programas ou na verdade prestam os serviços. Obviamente, o interesse pessoal em manter o emprego estimularia esses profissionais ativamente para tentarem obter o serviço. Além disso, o interesse pessoal entre profissionais muitas vezes encontra-se sob uma ideologia coletiva que proclama a importância e a necessidade dos outros desfrutarem e lucrarem com o serviço. Através de seu treinamento, por meio das associações profissionais e comunicações, esses especialistas muito qualificados absorvem normas e valores sobre a importância de seus serviços, e a necessidade de autonomia para corresponder à exigências e à confiança da comunidade. Hoje, muitos profissionais trabalham para programas governamentais de educação e saúde, ou estão intimamente comprometidos com fundos governamentais, e apoiarão os esforços daqueles que buscam recursos comunitários. O número de empregados do governo per capita, o terceiro parâmetro utilizado nesta análise, reflete as muitas dimensões dessa discussão, porque estas pessoas trabalham diretamente para o governo na prestação ou administração dos serviços, ou trabalham em agências ou *bureaus* que depositam muita confiança em outros programas para aumentarem seus próprios esforços. Neste último caso, o funcionário do governo depende de um profissional estranho à organização para prestar os serviços e mostrar ao público que os fundos estão bem empregados.

O quarto e quinto parâmetros refletem a munificência da comunidade, as fontes de recursos de onde as agências e redes recebem auxílio. O primeiro desses, dólares per capita levantados pelos esforços da United Way, mostra o apoio privado e voluntário que as agências recebem na comunidade. Ele reflete a competência da organização de receber apoio, e também reflete o senso comunitário da confiança de que os serviços diminuirão o número de necessitados. Independente do modo como esses fundos são levantados, seja por muitas doações pequenas ou por poucas doações volumosas de corporações, a função da assistência programática recebe apoio da United Way e reflete o donativo comunitário, compromisso e uma capacidade fiduciária.

O segundo parâmetro de munificência, dólares locais per capita para saúde pública e serviços de assistência social, reflete como o governo é pressionado para alocar fundos para solucionar os problemas locais. Sem dúvida, este é um indicador impróprio, porque algumas cidades recebem mais recursos de diferentes programas federais do que outras, e algumas recebem mais recursos estaduais. Como consequência, a necessidade de alocar fundos locais pode variar se as fontes alternativas estão localizadas. No entanto, pensamos que esse parâmetro é importante porque reflete um nível de atividade entre alguns grupos, sejam os necessitados ou os grupos profissionais e governamentais. Supomos que deve haver uma correlação alta entre as competências para obter fundos locais, estatais e federais para propósitos de saúde e assistência social.

A tabela 4 mostra as correlações entre as cinco variáveis ecológico-comunitárias e as variáveis da rede. Talvez a evidência mais importante e óbvia, para este trabalho, é que a CIO tem correlações baixas com todas as cinco variáveis estrutu-

rais comunitárias (veja linha 1 das três subtabelas). O tamanho da população não passa de $r = -0,39$ para a densidade da cidade, mas permanece abaixo do nível $p < 0,10$. Para os outros índices, nenhum alcançou nem mesmo 15% de variância.

Estes dados mostram que a maioria das variáveis do nível comunitário tem pouco efeito direto sobre as redes organizacionais nas 12 cidades. Por exemplo, já observamos que a densidade urbana e a distância média têm correlações fortemente negativas (os dados não mostram), e mencionamos ambas as variáveis aqui simplesmente para substanciar o padrão consistente de correlações que cada uma tem com a terceira variável. Se essas duas variáveis sempre têm uma correlação fortemente negativa permanece uma questão empírica, porque a troca do número de nós, pontos numa rede, tem fortes implicações nestes dois parâmetros que não podemos explicar aqui. A população se correlaciona negativamente com a densidade urbana, e positivamente com a distância média, e negativamente com os índices de concentração, mesmo que a extensão das correlações permaneça bastante baixa (aumenta para $r > 0,40$, $p < 0,10$, apenas duas vezes, as relações competição por recursos e domínio). Obviamente, o tamanho da população, um parâmetro óbvio da demanda, tem pouco impacto sobre o modo pelo qual as redes se dispõem.

O parâmetro mais direto da demanda, a proporção da população dependente, correlaciona-se significativamente com muitas variáveis da rede. Por exemplo, os dois parâmetros de competição têm correlação alta, assim como envolvimento e comunicação. Em geral, quanto mais alta a proporção dependente, mais distantes estão as agências; quanto menor a densidade, maior é a concentração nas redes.

Os dois parâmetros de munificência, dólares coletados pela United Way e os gastos per capita de fundos públicos locais para saúde e assistência social, mostram os padrões diferentes de relações com as três variações da rede. Ambas apresentam alguma relação com os parâmetros de competição em densidade e distância, mas influenciam-nas de modo diferente; quando a contribuição voluntária é grande, os fundos públicos parecem diminuir. Contudo, os padrões gerais não são claros nas outras transações. A contribuição voluntária parece estar mais relacionada com a concentração do que os fundos públicos, mas novamente as correlações não passam de $r > 0,40$, $r < 0,10$.

Por fim, o parâmetro da demanda burocrática e profissional de serviços, o número per capita de empregados do governo não tem na verdade nenhuma relação com densidade ou distância, mas é certamente relacionado com a concentração de agências em transações de competição e envolvimento, e levemente com comunicação. Todas as relações são negativas, e sugerem que a demanda burocrática e profissional diminui a concentração e dispersa as agências. Talvez esses trabalhadores não direcionem a demanda para um mesmo ponto. Se os subgrupos de profissionais competem entre si, então deveriam ter diferentes domínios e pessoas para apoiá-los; talvez eles tenham muito poucos feudos.

Aqui termina a descrição e exame analítico das relações da estrutura da rede comunitária. Devemos começar a reunir as muitas variáveis diferentes.

A estratégia analítica empregada tentará mostrar por que a análise da rede é tão importante na distribuição de serviços sociais, se é para prestar serviços de saúde mental aos idosos ou para formular outra abordagem sistemática para a solução dos problemas comunitários. Experiências anteriores utilizavam parâmetros psicológicos e perceptuais dos acontecimentos, enfatizando a personalidade e aspectos do

Tabela 4

CORRELAÇÕES ENTRE ESTRUTURA DA COMUNIDADE E VARIÁVEIS DA REDE (N = 12)

ESTRUTURA DA COMUNIDADE					
	População 1975	Dependência	Empregados do governo local	Recursos da UW	Recursos públicos locais para H & W
DENSIDADE DA CIDADE					
CIO	-0,39	-0,05	-0,29	0,13	-0,11
Competição por domínios	-0,35	-0,45	-0,02	-0,50	0,37
Envolvimento	-0,15	-0,47	0,11	0,06	0,10
Competição por recursos	-0,14	-0,63	0,00	-0,14	0,36
Comunicação	-0,14	-0,43	-0,02	0,02	0,13
DISTÂNCIA MÉDIA DA CIDADE					
CIO	0,32	-0,09	0,30	0,03	0,21
Competição por domínios	0,15	0,58	-0,08	0,58	-0,38
Envolvimento	0,13	0,53	-0,05	0,12	-0,16
Competição por recursos	0,00	0,81	-0,07	0,32	-0,59
Comunicação	0,08	0,52	-0,04	0,07	-0,27
CONCENTRAÇÃO					
CIO	-0,30	0,12	-0,19	-0,09	0,36
Competição por domínios	-0,51	0,44	-0,59	0,28	0,23
Envolvimento	-0,28	0,69	-0,48	0,35	-0,08
Competição por recursos	-0,40	0,66	-0,45	0,39	-0,06
Comunicação	-0,12	0,67	-0,26	0,44	-0,20

caráter, métodos simples e práticos para auxiliar as pessoas a expressarem confiança e boa índole. Os dados que apresentamos sugerem que a maioria dos relatos de dirigentes de agências individuais não podem ser prognosticados a partir das condições das quais eles provêm.

Como variáveis dependentes, selecionamos duas que muitas vezes são consideradas críticas por profissionais e teóricos, quando responsabilizam os esforços coordenados na distribuição de programas comunitários sociais: a) pressão para se envolver na CIO, e b) suas posições ideológicas que lhes motivam e também aos outros para trabalhar com afinco para haver conexão entre as agências. Estas duas variáveis aparecem de formas diversas. Algumas vezes os planejadores comunitários falam sobre a falta de comprometimento entre os dirigentes de agências, ou sua indisposição para se envolverem em esforços conjuntos. Em outros casos, os cientistas sociais falam da necessidade de uma comunicação aperfeiçoada para convencer outros, ou informar os outros sobre a necessidade da CIO. Esta perspectiva, em geral, enfatiza a importância da educação e comunicação, retiros e reuniões que informarão e inspirarão os líderes locais a formarem redes.

Uma segunda perspectiva geralmente enfatiza a necessidade de fazer com que os dirigentes de agências se conscientizem dos seus benefícios através da CIO, e a necessidade de pressões políticas, sociais e econômicas que propiciarão a conexão, coordenação e cooperação. Muitos adeptos desta idéia procuram alguma forma de autoridade ou influências estruturais que movimentem as agências. Nem todos exigem centralização, e outros acreditam no mercado livre onde a competição aberta auxilia a estruturar o território das agências.

A técnica utilizada aqui é chamada de regressão hierárquica gradual (*hierarchical stepwise regression*), onde um número de indicadores diferentes são colocados deliberadamente em blocos de variáveis. Enquanto que a ordem interna de cada bloco é feita por uma análise de computador, a ordem de classificação geral de cada bloco é determinada pelo pesquisador, e tem implicações teóricas. Nestas duas análises de regressão que fizemos para prognosticar os relatos de pressão e convicção ideológica dos dirigentes de agências, utilizamos cinco níveis, ou blocos, de variáveis. Abaixo estão os cinco níveis, e os indicadores de cada um:

1. Estruturas ecológicas

- a) População de 1975
- b) Proporção da população dependente
- c) Pressões burocráticas e profissionais: número de empregados do governo (per capita)
- d) Munificência: contribuições de United Way (per capita)
- e) Munificência: fundos locais disponíveis para saúde e assistência social (per capita)

2. Estruturas da rede comunitária

- a) Índices da distância ao nível da cidade para:
 - Coordenação interorganizacional
 - Envolvimento
 - Comunicação
 - Competição por domínio
 - Competição por recursos

3. Estruturas de subgrupo

- a) Coesão: proporções de conexões intragrupo em agências semelhantes

4. Relações organizacionais

- a) Distância média de cada organização em relação às outras para:
 - Coordenação interorganizacional
 - Envolvimento
 - Comunicação
 - Competição por domínio
 - Competição por recursos
- b) Incerteza organizacional: desvio-padrão para cada distância empregada em 4a, para cada organização

5. Propriedades organizacionais*

- a) Relatos de dirigentes de agências sobre necessidades não satisfeitas na comunidade
- b) Relatos de dirigentes de agência sobre incerteza ambiental
- c) Formalização ao nível da agência
- d) Turbulência interna na agência.

A evidência mais óbvia e importante dessa análise metódica mostra que os relatos de pressão por CIO dos dirigentes de agências e uma ideologia a favor da CIO não dependem da posição da agência dentro da comunidade, nem das estruturas da comunidade. Aqui vemos uma demonstração clara do ponto onde a desagregação se torna crítica, quando explicamos as variáveis complexas. Por exemplo, todas as variáveis que entraram na equação não podem esclarecer muito sobre uma ideologia para comprometer os recursos da agência em colaboração. Críticas normativas, ou instruções dos próprios dirigentes de agências parecem desgastar grande parte da variância. Mesmo outros relatos de dirigentes de agências como as percepções das necessidades da comunidade não satisfeitas ou da incerteza, ou das estruturas das agências, como o nível de formalização e turbulência, têm pouco poder preditivo. À medida que nos afastamos do nível individual, vemos muitas diferenças entre os subtipos. Por exemplo, a distância média da agência do entrevistado é importante para os grupos PMH e SMH, mas não para os grupos tipo O. Isso se aplica especialmente para a transação de envolvimento entre os grupos SMH, e competição por recursos entre os grupos PMH. A incerteza tem um papel importante para os grupos tipo O e SMH; mas a coordenação interorganizacional e, em menor escala, a competição por domínio têm uma função em prever os compromissos ideológicos dos dirigentes de agências. A coesão do subgrupo e a distância média nas redes exercem muito pouco impacto. As variáveis comunitárias, ao nível estrutural, também exercem pouco impacto, em geral, mas entre alguns subgrupos vemos pequenas variações: os grupos PMH apresentam mais reações às variáveis de nível comunitário do que os dois outros grupos.

*Veja apêndice A para a composição dessas escalas e para as duas variáveis dependentes.

Tabela 5

REGRESSÃO HIERÁRQUICA GRADUAL POR IDEOLOGIA PARA COORDENAÇÃO E RELATÓRIOS DE COMUNIDADE,
DE REDE, ORGANIZACIONAIS E DE DIRIGENTES DE AGÊNCIA

	Todas agências (n = 351)				PMH (n = 113)				SMH (n = 103)				Tipo O (n = 135)			
	r	β	γ	Efeito	r	β	γ	Efeito	r	β	γ	Efeito	r	β	γ	Efeito
<i>Estruturas ecológicas</i>																
População	-0,00	0,000	3,677	0,5	-0,06	0,000	0,485	0,6	0,03	0,000	1,496	2,2	-0,01	0,00	0,182	0,4
Dependência	-0,07	-0,090	2,422	0,5	-0,13	-0,030	1,888	2,3	-0,05	0,033	0,318	1,4	0,01	-0,004	0,013	0,2
Burocr./profiss.	0,06	3,989	3,231	0,7	0,04	-0,975	1,118	1,0	0,10	1,780	1,386	1,1	0,00	0,075	0,23	0,0
Munificância-VW	0,01	0,000	1,990	0,0	-0,10	0,000	0,097	2,0	0,11	0,000	0,450	1,2	0,08	0,000	0,250	0,4
Munificância-SMH	-0,01	0,000	1,917	0,3	0,06	0,000	2,288	0,6	-0,01	0,000	0,265	0,2	-0,08	0,000	0,152	0,2
<i>Estruturas de rede comunitária</i>																
CIO	-0,03	6,668	1,640	0,0	-0,12	-6,028	0,309	0,7	0,01	-1,043	0,009	0,3	0,02	1,364	0,31	1,3
Envolvimento	-0,03	6,254	0,919	0,0	-0,11	3,865	1,881	0,8	-0,08	2,028	0,576	0,1	0,03	7,151	0,682	0,2
Comunicação	-0,02	6,100	0,768	0,3	-0,12	-4,601	0,209	0,0	-0,03	6,082	0,454	0,2	0,06	-0,535	0,009	0,0
Competição de domínio	-0,03	-5,413	1,624	0,2	-0,19	-20,197	4,808	0,2	0,10	-8,212	0,952	1,2	0,03	-0,578	0,018	0,1
Competição de recursos	-0,02	-11,923	2,180	0,0	-0,10	2,834	0,477	0,4	-0,03	-8,680	1,673	4,7	0,07	1,787	0,429	0,0
<i>Estruturas de subgrupo</i>																
CIO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Envolvimento	0,03	-2,528	2,912	1,1	-	-	-	-	-	-	-	-	0,07	0,525	1,047	1,3
Comunicação	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Competição de domínio	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Competição de recursos	-	-	-	-	0,01	-1,767	1,781	1,4	-	-	-	-	-	-	-	-
	-	-	-	-	-	-	-	-	0,14	-0,283	0,65	0,1	-	-	-	-

Relações organizacionais (distância média de cada organização a outra para:)				Propriedades organizacionais												
r	β	γ	Efeito	r	β	γ	Efeito									
CIO	-0,13	4,935	0,4915	1,6	-0,15	73,935	0,099	0,82	-0,08	-1,668	0,022	0,0	-0,15	-2,109	0,080	0,6
Envolvimento	-0,08	-3,364	0,262	0,0	—	—	—	—	-0,26	-1,872	3,224	6,0	0,05	-4,774	0,311	0,4
Comunicação	-0,10	3,429	1,095	0,3	-0,11	11,941	1,630	2,5	-0,13	-4,069	0,314	0,2	-0,06	2,276	0,267	0,2
Competição de domínio	-0,04	1,643	0,493	0,0	-0,11	14,380	4,312	0,3	0,04	10,483	1,837	0,7	-0,04	-0,805	0,074	0,6
Competição de recursos	-0,04	-2,011	1,884	0,6	0,06	-1,898	0,243	3,5	-0,01	4,995	1,156	0,6	-0,14	-1,598	1,676	0,4
<i>(Incerteza organizacional: desvio padrão para cada distância média entre organizações)</i>																
CIO	-0,13	8,489	0,764	0,2	-0,11	-8,387	0,135	5,1	-0,08	3,418	0,26	0,0	-0,17	3,130	0,050	0,1
Envolvimento	-0,07	3,877	0,286	0,0	-0,01	0,606	0,237	0,1	—	—	—	—	0,05	9,795	0,456	1,3
Comunicação	-0,11	-7,076	1,305	0,1	-0,07	-23,426	1,852	1,4	-0,12	7,979	0,001	1,4	-0,11	-5,421	0,413	0,4
Competição de domínio	-0,04	-3,031	0,448	0,1	0,00	-26,659	4,096	3,6	-0,03	-19,236	1,704	1,6	-0,06	1,100	0,036	0,0
Competição de recursos	-0,03	4,290	1,951	0,0	0,16	6,014	0,609	0,6	0,01	-9,147	0,999	0,6	-0,19	5,117	1,392	1,1
<i>Propriedades organizacionais</i>																
Necessidades não-satisfeitas	0,10	0,008	2,188	0,8	0,12	0,010	0,861	0,6	0,19	0,013	1,181	1,5	0,02	0,001	0,018	0,0
Incerteza ambiental	0,08	0,018	0,612	0,1	0,00	0,040	0,103	0,0	0,14	0,056	0,175	0,2	0,08	0,063	0,430	0,7
Formalização da incerteza	-0,03	-0,014	0,088	0,0	-0,03	0,046	0,267	0,2	-0,02	0,070	0,370	0,3	-0,05	0,21	0,083	0,1
Turbulência	0,03	-0,026	0,137	0,0	0,04	0,031	0,062	0,0	0,00	-0,294	3,260	2,6	0,03	0,018	0,163	0,1
Constante		4,299			37,629					20,294				-12,499		
R		0,078			0,284					0,284				0,130		
r		1,107			1,454					1,789				0,771		
Erro padrão		12,869			26,129					23,089				0,333		

Voltando aos relatos dos dirigentes de agência, de pressão para coordenar, vemos que existe mais variância, e pode ser explicada pelas variáveis ao nível dirigente de agência, mas não no contexto da organização, ou nas relações entre agências na comunidade, ou em termos de estruturas comunitárias (ver tabela 5). Sem dúvida, esta análise é coerente com as idéias de Simon (1981), que uma unidade de análise pode ser melhor compreendida pelo exame de outros elementos no seu próprio nível, e quanto maior a distância através dos níveis, menor é o impacto. Embora não tenhamos encontrado exatamente esse padrão, vemos que certos níveis, na cidade, não causam nenhum impacto sobre os relatos de pressão para coordenação. Por exemplo, a coesão dos subgrupos entra muito pouco na equação, e quase não apresenta variância (ver tabela 5). Os relatos sobre a incerteza da comunidade, que influenciam o funcionamento da agência, parecem ser melhor preditor do que a maioria do que foi relatado pelos dirigentes de agências, especialmente para os grupos PMH e tipo O. Os relatos sobre formalização dentro das agências predizem pouco, e turbulências (discordâncias entre subunidades) parecem ser bastante importantes para os grupos SMH, mas não para as outras agências.

No nível comunitário, a proporção dos empregados burocráticos e profissionais parece ser um indicador bastante importante para os relatos de dirigente-agência sobre a pressão para coordenação, mas não para os do tipo misto, os grupos tipo O. O impacto explanatório das distâncias médias nas redes, um indicador da coesão comunitária, tem apenas um poder de previsão pequeno e ocasional. Esperávamos que o parâmetro de incerteza, o desvio-padrão da distância média da agência, fosse um bom indicador devido a sua importância teórica, mas não foi. Embora funcione razoavelmente bem na predição da ideologia de um dirigente de agência entre os grupos PMH (ver tabela 6, linhas 4B1 e 4B3), nenhuma das transações de incerteza exercem um impacto acima do comum na pressão relatada para a coordenação.

CONCLUSÕES

Apresentamos uma proposta para o estudo das hierarquias, ou níveis de análise, e sua utilidade na compreensão da distribuição de serviços sociais, como a educação. Não temos dados sobre um sistema de educação, esclarecemos nossas observações a partir da análise de alguns dados de um estudo de prestação de serviços para saúde mental para idosos em 12 cidades. Devemos confessar que durante a maior parte da nossa carreira profissional utilizamos um modelo de sociedade bastante diferente daquele que estamos apresentando aqui. Quando estudante, fomos bastante influenciados pelo trabalho de Durkheim e Parsons, e vimos o mundo como se fosse formado por forças sociais maiores. Admitimos que devemos estudar essas forças sociais maiores e assim poder vir a explicar a variância nas atitudes e comportamento humano. Temos sido, na verdade, um determinista estrutural um tanto inocente durante um grande período de nossa carreira. Na nossa época, como estudante universitário, não estudamos muito Marx, e no final de nossa carreira acadêmica, decidimos que Weber era muito psicológico para o nosso gosto. Afinal, nos perguntávamos, o que faz com que um valor exista a não ser como uma abstração simbólica? E apenas as pessoas podem formar símbolos na sua mente. Mesmo hoje, temos dificuldade para compreender o trabalho de Levi-Strauss, dos freudianos, dos marxistas, e weberianos, que buscam modelos básicos e os abstraem para expressarem a realidade, um modelo para explicar o mundo em seus próprios termos.

Tabela 6

REGRESSÃO HIERÁRQUICA GRADUAL POR IDEOLOGIA PARA COORDENAÇÃO E RELATÓRIOS DE COMUNIDADE,
DE REDE, ORGANIZACIONAIS E DE DIRIGENTES DE AGÊNCIA

Todas agências (n = 351)				PMH (n = 113)				SMH (n = 103)				Tipo O (n = 135)				
r	β	γ	Efeito	r	β	γ	Efeito	r	β	γ	Efeito	r	β	γ	Efeito	
Estruturas ecológicas																
População	0,14	-0,000	0,211	0,0	0,13	0,000	0,864	0,2	-0,02	0,000	1,267	1,0	0,24	0,000	0,291	3,6
Dependência	-0,03	-0,018	1,361	0,1	-0,06	-0,032	1,776	0,0	-0,05	-0,46	1,371	0,7	-0,07	-0,020	0,823	0,0
Burocr./profiss.	0,16	-0,298	0,457	1,6	0,19	-1,071	1,132	3,6	0,04	-1,301	1,643	2,3	0,23	-0,373	0,190	0,1
Munificância-UW	-0,08	-0,000	1,227	0,4	-0,12	0,000	0,000	0,9	0,00	0,000	0,681	0,3	-0,12	0,000	0,569	0,7
Munificância-SMH	-0,07	0,000	0,420	0,6	-0,04	0,000	0,696	0,2	-0,13	-0,000	0,866	1,6	-0,07	0,000	1,623	0,2
Estruturas de rede comunitária																
CIO	-0,01	4,033	0,300	0,0	0,02	-10,156	0,573	0,0	-0,10	-0,054	0,000	0,4	0,00	8,196	0,986	0,1
Envolvimento	0,01	2,496	0,116	0,0	-0,02	1,908	0,383	0,1	0,00	1,662	0,309	0,9	0,02	-3,400	0,121	1,1
Comunicação	-0,02	-1,003	0,439	0,0	0,00	10,948	0,996	0,2	0,02	1,685	0,046	0,2	-0,07	-5,768	0,793	0,8
Competição de domínio	-0,06	3,634	0,462	0,0	0,004	-4,600	0,209	0,6	-0,09	-4,724	0,414	0,3	-0,03	6,713	1,231	0,1
Competição de recursos	0,01	1,748	0,484	0,0	0,00	3,230	1,373	0,1	0,11	14,856	6,431	0,0	-0,05	-0,333	0,011	0,0
Estruturas de subgrupo																
CIO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Envolvimento	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Comunicação	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Competição de domínio	-	-	-	-	0,00	-1,631	1,273	0,4	-	-	-	-	0,06	0,231	0,101	0,4
Competição de recursos	0,00	-0,676	0,140	0,1	-	-	-	-	0,03	1,146	1,404	0,6	-	-	-	-

Relações organizacionais (distância média de cada organização a outra para:)				Propriedades organizacionais												
r	β	γ	Efeito	r	β	γ	Efeito									
CIO	-0,16	-3,513	0,479	0,3	-0,09	7,486	0,302	0,8	-0,20	-0,417	0,002	0,9	-0,18	-6,956	0,760	0,9
Envolvimento	-0,19	-0,039	0,000	3,9	—	—	—	—	-0,23	-0,333	0,218	6,0	-0,22	5,524	0,361	6,4
Comunicação	-0,12	-1,780	0,308	0,0	0,06	-8,342	0,668	0,2	-0,14	-3,431	0,737	2,0	-0,16	2,004	0,180	0,1
Competição de domínio	-0,10	-0,436	0,039	0,0	-0,01	1,144	0,23	0,3	-0,07	3,177	0,596	0,0	-0,18	-4,411	1,910	0,1
Competição de recursos	0,00	-1,655	1,318	0,3	-0,01	-2,403	0,327	0,6	0,13	-11,182	7,618	5,3	-0,06	1,190	0,303	0,0
(Incerteza organizacional: desvio padrão para cada distância média entre organizações)																
CIO	-0,16	5,893	0,380	0,7	-0,11	-14,341	0,317	0,1	-0,16	-0,136	0,000	0,7	-0,20	12,624	0,700	1,0
Envolvimento	-0,20	-0,515	0,002	0,0	-0,10	-0,752	0,306	0,2	—	—	—	—	-0,24	-10,594	0,463	0,3
Comunicação	-0,12	3,093	0,257	0,2	-0,07	15,060	0,640	0,8	-0,15	11,370	0,885	0,2	-0,14	-3,788	0,176	0,1
Competição de domínio	-0,09	1,131	0,064	0,0	-0,02	-1,525	0,011	0,2	-0,03	-10,213	0,632	0,0	-0,10	8,805	1,986	0,3
Competição de recursos	0,00	3,790	1,372	0,5	-0,01	5,531	0,436	0,4	0,10	22,500	7,949	1,9	-0,04	-2,883	0,305	0,2
Propriedades organizacionais																
Necessidades não-satisfeitas	0,24	0,015	4,880	1,9	0,19	0,12	0,998	1,0	0,26	0,021	2,789	2,0	0,26	0,017	3,879	2,2
Incerteza ambiental	0,26	0,157	6,772	4,9	0,28	0,333	5,978	8,1	0,12	0,21	0,32	1,3	0,34	0,247	5,680	3,8
Formalização da incerteza	0,13	0,66	3,333	0,8	0,13	0,103	1,034	0,9	0,05	0,27	0,074	0,0	0,23	0,163	4,570	2,9
Turbulência	0,30	0,211	9,308	2,29	0,23	0,143	1,113	1,0	0,44	0,538	14,417	11,0	0,26	-0,016	0,013	0,0
Constante	13,147				0,288				-11,493				-4,474			
R	0,204				0,215				0,409				0,301			
r	3,322				1,006				2,233				1,877			
Erro padrão	11,822				18,516				0,965				18,004			

Sabemos que muitos de vocês não viajaram centenas de milhares de quilômetros para ouvir um professor de sociologia do exterior murmurar sobre a história da sua vida. Mencionamos essas trivialidades porque estamos convencido de que a maioria de nós ainda se guia por conceitos ultrapassados do século XIX sobre o mundo social, e estaremos destinados ao fracasso na nossa política social e planejamento, se não modificarmos nosso pensamento drasticamente. A maioria dos legisladores bem intencionados com quem trabalhamos, seja em medicina, saúde mental, educação ou assistência social, exigem mais dados antes de tomarem decisões. Não estamos convencidos de que precisamos de tantos dados, quanto precisamos de conceituações razoáveis e teorias para organizar os dados que temos agora e continuar a coletá-los. Se insistimos, por exemplo, no emprego das opiniões dos entrevistados como percepções acuradas da realidade e depois traçamos a política a nível organizacional ou comunitária, não faremos nenhum progresso: o fracasso é inevitável. Embora nos pareçamos com alguém que se converteu recentemente a uma religião ou partido político, ou um ambientalista, não-fumante, ou abstinente, estamos convencidos de que devemos ter uma concepção muito diferente da sociedade, se ainda temos esperança de trazer-lhe uma contribuição significativa.

O que este conceito diferente inclui? Primeiro, devemos seguir Blau, que está bastante correto quando afirma que uma realidade mensurável existe (1977). Segundo, a natureza dessa realidade é hierarquicamente determinada. No entanto, terceiro, como tentamos mostrar neste trabalho, e como Simon argumentou originalmente (1973, 1981) as conexões são muito fracas. Quarto, a maioria das transações e controle ocorrem horizontalmente, através das unidades nos mesmos níveis. Sem dúvida, apenas poucas unidades têm contatos com outros níveis. Uma questão interessante para nós, portanto, é se essas unidades que têm contatos com os próximos níveis mais altos são as mesmas que têm contatos com os níveis mais baixos. Ou, em outras palavras, algumas unidades, num determinado nível agem como transmissoras em ambas as direções, hierarquicamente, ou existem especialistas que apenas transmitem e recebem numa direção, seja para cima ou para baixo?

O método que nos auxilia a pensar sobre a sociedade disposta hierarquicamente é continuar a ênfase sociológica sobre as relações sociais, ou redes, e diminuir a atenção para as atitudes e percepções individuais. Não queremos denegrir a importância dos sentimentos e percepções, mas temos muitos dados para mostrar uma correspondência baixa entre percepções, atitudes e comportamento, entre estados mentais e condições sociais. Sem dúvida, de acordo com a sugestão de Simon (1982), alguns problemas sociais nunca podem ser resolvidos através da ciência, porque continuamos a mudar nossas linhas, nossos padrões de uma solução aceitável. A pobreza, a falta de escolaridade e doenças são apenas exemplos da nossa crença de que os padrões atitudinais não têm nenhum ponto de apoio. As percepções dos estudantes que alegam que aprendem menos em classes grandes ou através da televisão; obviamente não têm base na verdade. As correlações muito baixas entre satisfação no trabalho e produtividade, apoiadas por milhares de estudos, são apenas um outro exemplo. Contudo, ainda despejamos nossos poucos dólares em pesquisas, a fim de tornar as pessoas felizes no trabalho, e enchemos os cofres dos consultores que nos ajudam a fazê-lo. Estados mentais deveriam ser considerados importantes, com seu devido direito, mas nunca devemos nos enganar que as atitudes e motivações explicarão o comportamento, ou ter um impacto sobre a estrutura social onde vivemos.

O estudo das redes nos auxilia a tirar proveito de disciplinas diversas, como: química, biologia, ecologia, ciência da computação; e de outras teorias, como da evolução e informação. Não estou apelando por uma adoção indiscriminada de metáforas, mas penso que nós, cientistas sociais, precisamos dar mais atenção às outras ciências. Por exemplo, nos Estados Unidos, na área de ciências sociais é quase impossível conseguir livros-texto introdutórios que dêem aos estudantes uma boa explicação de sociobiologia e os progressos recentes no pensamento evolutivo. Pagamos um preço alto por isso, porque a política social é formulada a partir do pressuposto de que uma simples manipulação das pessoas e atitudes solucionará os problemas, e ignoramos os contextos onde as pessoas moram, e os limites biológicos do seu comportamento.

A análise da rede nos permite observar o modo pelo qual as pessoas se agrupam e formam estruturas sociais maiores, como os grupos e organizações. Por sua vez, a análise da rede nos auxilia a unir a sociologia e economia em estruturas de mercado, em outros termos, além do fluxo de dinheiro: podemos observar as fusões e membros comuns do conselho, posições oficiais tomadas sobre certas leis, e requisição de esforços. Em que ramo, por exemplo, a indústria do aço ou eletrônica forma uma coalisão para apoiar a educação? Em termos hierárquicos, que impacto sobre as estruturas universitárias encontramos, quando firmas de computação estabelecem consórcios para formar sistemas de correio eletrônicos para pesquisa de educação superior e trocas de informações? Os pesquisadores ou estudantes se beneficiam através dessas estruturas modificadas? Se o modelo conceitual apresentado aqui está correto, deveríamos esperar apenas suaves mudanças diretamente, e elas deveriam fluir lentamente. Mas por quanto tempo discutiremos essas questões? (Queremos nos juntar a um consórcio?) E se os benefícios provierem, através de um conhecimento maior das conexões internáveis, não poderíamos apressar alguns, e tentar diminuir o impacto de consequências negativas? Hoje, a questão sobre o estudo que apresentamos a vocês exigiu muitas horas de reuniões de comitê, tanto para os membros docentes, como para os administradores tentarem decidir sobre o assunto. Não temos dados nem conceitos; o argumento centra-se na idéia de querermos ou não que "eles" controlem nossos departamentos.

Os dados que apresentamos, especialmente nas regressões mostram que as percepções do ambiente por um administrador têm algum valor de previsão na sua sensibilidade de pressionar para coordenação. Contudo, nenhuma correlação explica, nem mesmo 10% da variação. Talvez devêssemos lembrar desta correlação baixa quando solicitamos que organizações se conectem com outras para formarem programas numa comunidade. Precisamos de mais estudos como o de Aiken e Hage (1968), que nos mostram as relações entre estruturas internas e conexões interorganizacionais. As unidades podem estar dispostas a formar coalisões, apenas quando os custos das transações internas superam os custos das conexões externas. Sem dúvida, se a competição entre as subunidades dentro de uma organização é alta o suficiente, então uma ou duas partes podem formar conexões lado a lado para obter recursos adicionais para uma posição estratégica contra seu competidor mais próximo. Se isto é verdade, então os planejadores podem valer-se menos de apelos exortatórios para coordenação e tentar persuadir a competição dentro de uma organização. Com certeza, esse conceito é coerente com o abstrato estudo teórico de Kaniss (1981). É também coerente com algumas observações que fiz sobre o modo como os diretores de escolas profissionais utilizam agências de credenciamento.

to profissionais estranhas à organização para avaliar os programas com baixo custo, e então solicitam fundos adicionais para o orçamento universitário. Se geralmente pensamos em recompensas indo para os vitoriosos no setor público, acho que vemos alguns perdedores formando coalisões para obter benefícios.

Nossos dados mostram que mesmo onde existem oportunidades para formar conexões, apenas pequenas proporções possíveis são efetuadas, isto é, completamente incoerente com as formulações abstratas de Simon (1975, 1981), que previu que as teias conservam energia, e salvaguardam autonomia. Se outros estudos confirmam essas evidências, então devemos recomeçar a pensar nas nossas estratégias para formar programas coordenados, ou pelo menos diminuir os custos das unidades. Muitos exigem descentralização de programas, mas a maioria tem feito isso por propósitos ideológicos (Likert, 1961). Eu gostaria de saber quais tipos de programas requerem competição e qual trabalho emprega com mais eficácia as estratégias cooperativistas. Portanto, também precisamos saber quais transações tendem a efetuar os objetivos desejados: a literatura cita apenas fluxos de informação, e já sugerimos que este termo é muito vago para qualquer compreensão do conteúdo verdadeiro dos sinais.

Embora não tenhamos examinado o assunto completamente nesse trabalho, é óbvio que as universidades podem ser concebidas como grandes redes. A questão dos limites, de acordo com o que foi indicado no trabalho, é crucial, e não tenho certeza de como lidar com este problema além dos comentários iniciais. Poderíamos falar sobre todo o sistema universitário de um país, e considerar cada um como uma subunidade, ou poderíamos considerar cada departamento dentro de uma universidade apenas como uma subunidade. No presente, não temos dados suficientes para sugerir onde as linhas devem ser traçadas, e posso apenas sugerir que comecemos com os limites formais existentes. No entanto, a pesquisa atual poderia ser conceituada em termos hierárquicos e de rede, para permitir uma análise através e dentro dos níveis. Como administradores, acho que deveríamos exigir dados, formular planos, que continuamente complementam nosso repertório de solução de problemas, a solução de problemas através da manipulação dos dados hierárquicos e da rede. Sem tal perspectiva, temo que continuaremos a nos perguntar por que nossos modelos bem intencionados terminam em confusão e racionalizações pelo insucesso.

APÊNDICE A

Necessidades comunitárias não satisfeitas

Contagem do número de necessidades identificadas como grandes ou muito grandes da lista das 34 necessidades.

Incerteza ambiental

Escala formulada a partir de respostas a perguntas com cinco alternativas, sendo cada uma das seguintes um problema:

- Políticas e medidas de assistência social local ou departamento de serviço social
- Políticas e medidas de United Way local
- Atitudes de outras agências
- Atitudes de líderes comunitários

Formalização estrutural

Escala formulada a partir de respostas a perguntas com cinco alternativas, e a agência emprega critério por escrito para:

- Absorção de clientes
- Tratamento com clientes
- Assessoria e acompanhamento
- Relações com outras organizações

Turbulência interna

Escala formulada a partir de respostas a perguntas com cinco alternativas para:

Qual é o grau de competição na sua agência?

- Entre departamentos?
- Entre o quadro de profissionais?
- Entre membros do conselho ou membros do comitê de consultoria?
- Entre níveis mais baixos do quadro de pessoal?

Quais são as diferenças de opinião que existem entre o quadro administrativo e profissional em sua agência sobre:

- Levantamento de fundos e solicitação de subsídios e contratos?
- Coordenação de serviços com outras agências?
- Modificação de programas ou serviços existentes?
- Alteração de prioridades de serviço ou programa?
- Serviços a novos grupos de clientes?

Pressão para coordenação

Número de relatos de pressões grandes ou muito grandes para desenvolver e/ou participar em projetos cooperativos com outras agências de:

- Organizações locais de United Way
- Agência regional para idosos
- Organizações de planejamento para saúde mental
- Departamento local de assistência ou serviços sociais
- Organizações de planejamento e desenvolvimento de comunidade local ou departamento de serviços humanos de cidade/região
- Outros dirigentes de agências
- Grupos de clientes
- Comitês comunitários

Ideologia de coordenação

Escala baseada em respostas a perguntas com cinco alternativas referentes à coordenação de serviços ou colaboração de agência com:

- Clientes que se beneficiam com os serviços e que não receberam anteriormente
- Recursos comunitários são utilizados de uma forma melhor
- A coordenação nos auxilia a servir melhor os clientes

BIBLIOGRAFIA

- ADAMEK, Raymond J. & LAVIN, Bebe F. *Interorganizational exchange*; a note on the scarcity hypothesis. Mimeographed, 1974.
- AIKEN, Michael & HAGE, Jerald. Organizational interdependence and intra-organizational structure. *American Sociological Review*, 33:912-33, 1968.
- LADRICH, Howard E. *Organizations and environments*. Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1979.
- ALDRICH, Howard E. & PFEFFER, Jeffrey. Environments of organizations. *Annual Review of Sociology*, 2:79-106, 1976.
- ALDRICH, Howard & WHETTEN, David A. Organization-sets, action-sets, and networks; making the most of simplicity. In: NYSTROM P.C. & STARBUCK W.H. (eds.). *Handbook of Organizational Design*. New York, Oxford University Press, 1981. v.1.
- ARROW, Kenneth J. *The limits of organization*. New York, W.W. Norton, 1974.
- BERG, Ivar; FREEDMAN, Marcia; FEEMAN, Michael. *Managers and work reform*; a limited engagement. New York, The Free Press, 1978.
- BERKOWITZ, S.D. *An introduction to structural analysis*; the network approach to social research. Toronto, Butterworths, 1982.
- BLAU, Peter M. *Inequality and heterogeneity*; a primitive theory of social structure. New York, The Free Press, 1977.
- . *The nature of organizations*. New York, John Wiley, 1974.
- . *The organization of academic work*. New York, John Wiley, 1973.
- BLAU, Peter M. *Exchange and power in social life*. New York, John Wiley, 1964.
- BLAU, Peter M. *The dynamics of bureaucracy*. Chicago, University of Chicago Press, 1955.
- BLAU, Peter M. & SCHOENHERR, Ricard A. *The structure of organizations*. New York, Basic Books, 1971.
- BORGATTA, Edgar F.; JACKSON, David J. (eds.). *Aggregate data*; analysis and interpretation. Beverly Hills, Calif., Sage Publications, 1980.
- BURT, Ronald S. Models of network structure. *Annual Review of Sociology*, 6:79-141, 1980.
- . *Toward a structural theory of action*; network models of social structure, perceptions and action. New York, Academic Press, 1982.
- . Distinguishing relational contents. In: BURT, R.S. & MINOR, M.J. (eds.). *Applied network analysis*; a methodological introduction. Beverly Hills, Calif., Sage Publications, 1983. p.35-74.
- BURT, Ronald S. & MINOR, Michael J. (eds.). *Applied network analysis*; a methodological introduction. Beverly Hills, Calif., Sage Publications, 1983.
- CAPLOW, Theodore. *Principles of organization*. New York, Harcourt, Brace and World, 1964.
- CAVES, Richard. *American industry, structure, conduct and performance*. 3d. ed. Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1972.
- CLOWARD, Richard A. & OHLIN, Lloyd E. *Delinquency and opportunity*. New York, The Free Press, 1960.

- CLOWARD, Richard A. & PIVEN, Frances Fox. The professional bureaucracies; benefit systems as influence systems. In: CLOWARD, R.A. & PIVEN, F.F. *The politics of Turmoil* New York, Vintage Books, 1975.
- COHEN, Albert K. *Delinquent boys*. Glencoe, Ill., The Free Press, 1955.
- COLEMAN, James S. *Community conflict*. New York, The Free Press, 1957.
- CULL, John G. & HARDY, Richard E. Counseling with the older american. In: HARDY, Richard E. & CULL, Richard G. (eds.). *Organization and administration of service programs ofr older american*. Springfield, Ill., Charles C. Thomas, 1975.
- DAVIS, James A. Clustering and hierarchy in interpersonal relations; testing two graph theoretical models on 742 sociograms. *American Sociological Review*, 35:843-52, 1970.
- DAVIS, James A.; SPAETH, Joe L.; HUSON, Carolyn. A technique for analyzing the effect of group composition. *American Sociological Review*, 26:215-25, 1961.
- EMERY, F.E. & TRIST, E.L. The causal texture of organizational environments. *Human Relations*, 18:21-32, 1965.
- EVAN, William M. The organization set: toward a theory of interorganizational relations. In: THOMPSON, J.D. (ed.). *Approaches to organizational design*. Pittsburgh, University of Pittsburgh, 1966.
- FRANKEL, G. The multi-purpose senior citizens center; a new comprehensive agency. *Gerontologist*, 6:23-7, 1966.
- FRASER, E.J. When someone needs you — you can't fail them; a report of the metropolitan referral service for aging. *Gerontologist*, 5, 1965.
- FREEMAN, Linton C. Centrality in social networks; conceptual clarification. *Social Networks*, 1:215-39, 1978/79.
- GALASKIEWICZ, Joseph. *Systems of cummunity interorganizational exchange*. Beverly Hills, Calif., Sage Publications, 1979.
- _____. *Exchange networks and community politics*. Beverly Hills, Calif., Sage Publications, 1979.
- GALASKIEWICZ, Joseph & MARSDEN, Peter V. Interorganizational resource networks; formal patterns of overlap. *Social Science Research*, 7:89-107, 1978.
- GOULDNER, Alvin W. The norm of reciprocity; a preliminary statement. *American Sociological Review*, 25:161-78, 1960.
- GRANOVETTER, Mark. The strength of weak ties. In: LEINHARDT, S. (ed.). *Social Networks*. New York, Academic Press, 1977. p.347-66.
- HALL, Richard H. *Organizations; structure and process*. 2nd ed. Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1977a.
- HALL, Richard H. et alii. Patterns of interorganizational relationships. *Administrative Science Quarterly*, 22:457-74, 1977b.
- HARDY, Richard E. & CULL, Richard G. *Organization and administration of service programs for the older american*. Springfield, Ill., Charles E. Thomas, 1975.
- HAWLEY, Amos. H. Community power and urban renewal success. *American Journal of Sociology*, 68:422-31, 1963.
- _____. Human ecology. In: SHORT, James F. (ed.). *The state of sociology; problems and prospects*. Beverly Hills, Calif., Sage Publications, 1981. p.119-40.
- JENCKS, Christopher. *Inequality*. New York, Basic Books, 1972.

- KANISS, Phyllis C. *Evolutionary change in hierarchical systems; a general theory*. Ithaca, New York, Cornell University Program in Urban and Regional Studies, 1981.
- KAPLAN, Rosalyn Judith. *Comprehensive services to the elderly*. Detroit, Wayne State University, 1974. Mimeographed.
- KATZ, Daniel & KAHN, Robert L. *The social psychology of organizations*. New York, Wiley, 1978.
- KATZ, Elihu & LAZARSFELD, Paul F. *Personal influence*. Glencoe, Free Press, 1955.
- KNOKE, David & KUKLINSKI, James H. *Network analysis*. Beverly Hills, Calif., Sage Publications, 1982.
- KNOKE, David & WOOD, J.R. *Organized for action; Commitment in voluntary associations*. New Brunswick, N.J., Rutgers University Press, 1981.
- KRUPP, Sherman. *Patterns of organization analysis*. New York, Holt, Rinehart and Winston, 1961.
- LAUMANN, Edward O.; GALASKIEWICZ, Joseph; MARSDEN, Peter V. Community structure as interorganizational linkages. *Annual Review of Sociology*, 4:455-84, 1978.
- LAWRENCE, Mark A. *Developing problem models in the human services*. New York, Behavioral Publications, 1975. p.41-141.
- LAWRENCE, Paul R. & LORSCH, Jay W. *Organizations and environments managing differentiation and integration*. Boston, Harvard University School of Business Administration, 1967.
- LAZARSFELD, Paul F. & THIELENS JR., Wagner. *The academic mind*. Glencoe, Free Press, 1958.
- LAZARSFELD, Paul A. & MENZEL, Herbert. On the relation between individual and collective properties. In: Etzioni, A. (ed.). *A sociological reader on complex organizations*. 2nd. ed. New York, Holt, Rinehart and Winston, 1969.
- LEHMAN, Edward W. Coordinating health care; explorations in interorganizational relations. *Sage Library of Social Research*. Beverly Hills, Sage Publications, 1975. v.17.
- LIKERT, Rensis. *New patterns of management*. New York, McGraw-Hill, 1961.
- LINGOES, J.C. *The guttman-lingoes nonmetric program series*. Ann Arbor, Mich., Mathesis Press, 1973.
- LIPSET, Seymour Martin; TROW, Martin A.; COLEMAN, James S. *Union Democracy*. Glencoe, Free Press, 1956.
- LITWAK, Eugene & MEYER, Henry J. Balanced theory of coordination between bureaucratic organizations and community primary groups. *Administrative Science Quarterly*, 11:31-58, 1956.
- MATCHAR, J.C.; FURSTENBERG, F.F.; KALISCH, H.P. Comprehensive medical care; Sinai Hospital's approach to medical care for the aged. *Gerontologist*, 5:125-28, 1965.
- MENZEL, Herbert. Comment on Robinson's ecological correlations and the behavior of individuals. *American Sociological Review*, 15:674, 1950.
- MERTON, Robert K. Social structure and anomie. In: MERTON, R.K. (ed.). *Social theory and social structure*. Revised and enlarged edition. Glencoe, Ill., The Free Press, 1957.

- _____. Continuities in the theory of social structure and anomie. In: MERTON, R.K. (ed.). *Social theory and social structure*. Revised and enlarged edition. Glencoe, Ill., The Free Press, 1957.
- MEYER, John W. & SCOTT, W. Richard. *Organizational environments*. Beverly Hills, Calif., Sage Publications, 1983.
- MINOR, Michael J. New directions in multiplexity analysis. In: BURT, R. & MINOR, M.J. (eds.). *Applied network analysis; a methodological introduction*. Beverly Hills, Calif., Sage Publications, 1983. p.223-44.
- NATIONAL INSTITUTE IN MENTAL HEALTH. A client-oriented system of mental health delivery and program management. *DHEW Publication No. (ADM);* 76-307, 1976. GPO.
- NISKANEN JR., William A. *Bureaucracy and representative government*. Chicago, Aldine-Atherton, 1971.
- OFFERMAN, Bernard J. *Organizational characteristics, dependencies and joint programs*. Michigan State University, East Lansing, 1976. Unpublished Ph.D. dissertation.
- PARSONS, Talcott. Suggestions for a sociological approach to the theory of organizations. *Administrative Science Quarterly*, 1:63-9, 74-80, 1956.
- _____. *Politics and social structure*. New York, Free Press, 1969.
- PARSONS, Talcott & PLATT, Gerald M. *The american university*. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1973.
- PARSONS, Talcott & SMELSER, Neal. *Economy and society; a study in the integration of economic and social theory*. New York, Free Press, 1956.
- PATTEE, Howard (ed.). *Hierarchy theory; the challenge of complex systems*. New York, George Braziller, 1973.
- PERROW, Charles. *Complex organizations*. 2nd. ed. Glenview, Ill., Scott Foresman, 1979. p.58-138.
- RFEFFER, Jeffrey & SALANCIK, Gerald R. *The external control of organizations*. New York, Harper and Row, 1978.
- POLSBY, Nelson. *Community power and political theory*. New Haven, Yale University Press, 1963.
- REID, William J. Interorganizational cooperation; a review and critique of current theory. In: *Proceedings: interorganization research in health*. DHEW Public Health Service, GPO 0-421-532, 1971.
- ROBINSON, W.S. Ecological correlations and the behavior of individuals. *American Sociological Review*, 15:351-56, 1950.
- ROGERS, David L. & WHETTEN, David. *Research needs on interagency cooperation*. Ames, Iowa, North Central Regional Center for Rural Development, Iowa State University, 1979.
- ROGERS, Everett M. & AGARWELA-ROGERS, Rheka. *Communications in organizations*. New York, Free Press, 1976.
- ROGERS, Everett & KINCAID, L. *Communication networks; toward a new paradigm for research*. New York, The Free Press, 1981.
- SARASON, Seymour B. & LORENTZ, Elizabeth. *The challenge of the resource exchange network*. San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1979.
- SCHERER, F.M. *Industrial market structure and economic performance*. New York, Rand McNally, 1970.
- SCOTT, W. Richard. *Organizations*. Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1981.

- SELVIN, Hanan C. & HAGSTROM, Warren O. The empirical classification of groups. *American Sociological Review*, 28:399-411, 1963.
- SELZNICK, Philip. *TVA and the grass roots*. Berkeley, University of California Press, 1949.
- SHELDON, Ann W. *Organizational interaction in social services systems: a two-city comparison*. Michigan State University, East Lansing, 1975. Unpublished Ph.D. dissertation.
- SIMON, Herbert A. Are social problems that social science can solve? In: KRUSKAL, H.W. (ed.). *The social sciences: their nature and uses*. Chicago, University of Chicago Press, 1982.
- . The architecture of complexity. In: SIMON, Herbert. *The sciences of the artificial*. (2nd. ed.). Cambridge, MIT Press, 1981.
- . The organization of complex systems. In: PATTEE, H. (ed.). *Hierarchy theory: the challenge of complex systems*. New York, George Braziller, 1973.
- SPENCE, A. Michael. *Market signaling: informational transfer in hiring and related screening processes*. Cambridge, Harvard University Press, 1974.
- TANNENBAUM, Arnold S. & BACHMAN, Jerold G. Structural versus individual effects. *American Journal of Sociology*, 69(6), May 1964.
- TERREBERRY, Shirley. The evolution of organizational environments. *Administrative Science Quarterly*, 12:590-613, Mar. 1968.
- THOMPSON, James D. *Organizations in action*. New York, McGraw-Hill, 1967.
- TRYON, C.R. & BAILEY, D.E. *Cluster analysis*. New York, McGraw-Hill, 1970.
- TURK, Herman. *Interorganizational activation in urban communities: deductions from the concept of system*. Washington, American Sociological Association, 1973.
- . *Organizations in modern life*. San Francisco, Jossey-Bass, 1977.
- WARREN, Roland L. The interorganizational field as a focus of investigation. *Administrative Science Quarterly*, 12:396-419, 1967.
- WEICK, Karl E. Educational organizations as loosely coupled systems. *Administrative Science Quarterly*, 21:1-19, Mar. 1976.
- WHETTEN, David A. Interorganizational relations: a review of the field. *Journal of Higher Education*, 52(1):1-18, 1981.
- WHITE, Harrison C.; BOORMAN, A.; BREIGER, R.L. Social structure from multiple networks-1; Block models of roles and positions. *American Journal of Sociology*, 81:730-80, 1976.
- WHITE, Harrison C. Where do markets come from? *American Journal of Sociology*, 87(3):517-47, Nov., 1981.
- WHITE, Paul E. & VLASAK, George J. *Substantive problems in interorganizational relationships in health*, 1973. Mimeographed.
- WILENSKY, Harold L. *The welfare state and equality: structural and ideological roots of public expenditures*. Berkeley/Los Angeles, University of California Press, 1975.
- WILLIAMSON, Oliver E. The economics of organization: the transaction cost approach. *American Journal of Sociology*, 87(3):548-77, Nov. 1981.
- . *Markets and hierarchies*. New York, The Free Press, 1975.
- WOODWARD, Joan. *Industrial organization: theory and practice*. New York, Oxford, 1965.

REDES SOCIAIS E ORGANIZAÇÕES COMPLEXAS: BREVES COMENTÁRIOS

CLÓVIS L. MACHADO DA SILVA*

Comentar o trabalho apresentado pelo Prof. Philip Marcus não é uma tarefa fácil. Não apenas pelo curto período de tempo que nos foi destinado, mas sobretudo pelo grau de abstração e complexidade do tema abordado. Em consequência, não pretendemos realizar uma análise exaustiva, mas sim examinar certos pontos que nos chamaram mais particularmente a atenção.

Parece-nos que o principal objetivo do palestrante é levar-nos a refletir sobre as potencialidades teóricas e práticas da abordagem estrutural de redes sociais para o estudo das organizações. Entende que a análise estrutural de redes sociais possibilita uma melhor compreensão da realidade organizacional nas sociedades contemporâneas, podendo assim contribuir para o aperfeiçoamento do processo de formulação e implementação de políticas que impliquem ação coordenada de várias organizações ou subsistemas organizacionais.

O autor desenvolve o seu trabalho em dois segmentos básicos: no primeiro, que poderia ser chamado de referencial teórico, apresenta e procura articular os conceitos de níveis de análise, teoria hierárquica e redes organizacionais; e no segundo, que consiste na tentativa de oferecer evidências empíricas exemplificativas da relevância e utilidade da abordagem estrutural de redes sociais, discutida no primeiro segmento, com base na pesquisa que realizou sobre o relacionamento entre organizações de serviço social (casas de saúde mental e/ou casas para idosos) em doze comunidades — seis do Estado de Michigan-EUA e seis do Estado de Ohio-EUA. Vale ressaltar que ele visa revelar a utilidade da abordagem em pauta para o estudo de instituições de ensino superior, apesar de ilustrar sua aplicabilidade com a pesquisa sobre agências de serviço social. Reconhece esta limitação, mas julga que, em determinado nível de abstração, as similaridades entre os tipos organizacionais permitem a generalização.

No primeiro segmento do trabalho, o Prof. Philip Marcus trata de um aspecto central na abordagem estrutural de redes sociais, qual seja, o de dirigir o foco de análise para as relações de interdependência entre sistemas e subsistemas face ao pressuposto de que processos sociais são de natureza unitária. Dois pontos importantes ligados a esta perspectiva, não tratados pelo autor, poderiam ter merecido atenção: a) a rejeição, pelos analistas estruturais de redes sociais, da dicotomia entre análise e síntese em função de terem recuperado e reformulado o conceito de níveis

*Professor na Universidade Federal de Santa Catarina.

de análise, e b) a noção de que classificações da realidade observável devem derivar do estudo de processos sociais e não vice-versa, revertendo, pois, a perspectiva de grande parte da ciência social convencional — inclusive de certas abordagens estruturalistas.

A articulação entre os conceitos de níveis de análise, hierarquias sociais e redes organizacionais descortina um referencial teórico fértil para orientar a realização de pesquisas empíricas, mas não sem problemas. Um desses problemas refere-se à questão dos níveis de análise — permanente objeto de controvérsias em ciência social, com implicações epistemológicas, teóricas e metodológicas. Por um lado, os seis níveis de análise relacionados no trabalho revelam vastas possibilidades analíticas, conforme o próprio autor observa — no caso da sociedade brasileira, talvez possa pensar-se em outra composição entre os níveis quatro (grupos secundários) e seis (nível societário). Por outro lado, revela dois problemas decorrentes: o das unidades de análise e o das fronteiras entre níveis.

O problema das unidades de análise decorre da conhecida distinção de Durkheim entre ação individual e ação coletiva. Se tal distinção pode ser sustentada empiricamente e se for possível discriminar entre eventos sociais e não-sociais, quais são as unidades apropriadas para estudo de fenômenos em diferentes níveis? Esta é uma questão em aberto nas ciências sociais, ocasionando inclusive debates sobre os conceitos de dados agregados e falácia ecológica — com soluções metodológicas discutíveis. Contudo, os que advogam a utilização da abordagem estrutural de redes sociais julgam ter trazido novas luzes sobre o assunto, uma vez que procuram enfocar processos sociais, derivando, dos padrões observáveis, esquemas classificatórios e unidades estatísticas de análise para a coleta e agregação de dados. Um ponto que merece destaque nesta abordagem é o abandono do pressuposto da independência entre eventos; ao contrário, o pressuposto orientador é o da interdependência entre sistemas e subsistemas. Na realidade, a expansão do número de níveis de análise é defendida pelos seguidores desta abordagem que, ao adotarem o conceito de sistemas, abandonaram a noção dicotômica entre individual e coletivo. A idéia de inúmeros níveis de análise implica que um fenômeno pode ocorrer em diferentes níveis, daí a importância que atribuem aos conceitos de processos sociais e interdependência.

O segundo problema decorrente, o das fronteiras entre níveis, é obviamente relacionado ao primeiro. À luz das considerações constantes do parágrafo anterior, vale acrescentar que o próprio conceito de fronteiras e a noção de superposição entre níveis são objetos de pesquisa para o analista estrutural de redes sociais. Se é verdade que tal posicionamento representa um avanço desta abordagem em relação a certas perspectivas convencionais, não oferece, entretanto, nenhuma garantia de que se possa alcançar um grau adequado de operacionalização dos conceitos em pauta (níveis e unidades de análise; fronteiras entre níveis), dado seu caráter problemático e uma vez que a questão crucial continua sendo aquela ligada à possibilidade de construção de modelos e teorias, passíveis de teste empírico, que constituam representações adequadas da realidade.

Não é nossa intenção, com tais observações, apresentar uma visão pessimista sobre a utilidade da abordagem estrutural de redes sociais. Apenas procuramos assinalar que um dos pontos fortes desta abordagem — a recuperação do conceito de níveis de análise e termos decorrentes — implica navegar, até o presente momento,

em águas nada calmas. No entanto, as possibilidades teóricas e práticas de uma compreensão crescente do relacionamento entre os diversos níveis de análise sugerem que um esforço de tal natureza pode chegar a ser altamente compensador.

Cabe observar que apesar de relacionar seis níveis de análise, o Prof. Philip Marcus revela uma preocupação constante em contrapor o nível individual com o nível organizacional, chegando a afirmar que o problema de coordenação intra e intersistemas só pode ser resolvido com a acumulação de conhecimentos teóricos e empíricos de como esses dois níveis interagem. Tal preocupação do palestrante é compreensível, uma vez que o nível estrutural nem sempre é levado em consideração no processo de formulação e implementação de políticas organizacionais. Isto, obviamente, decorre da extensa difusão e penetração do paradigma psicológico — a síndrome comportamentalista — na teoria e práticas administrativas. A propósito, concordo com o autor que o psicologismo — além das questões éticas ligadas a práticas manipulativas — tem criado mais problemas que soluções na gestão das organizações. Contudo, para não incorreremos no sociologismo, não posso concordar com um elemento subjacente nas críticas do palestrante à abordagem comportamentalista, qual seja, o de praticamente abandonar o paradigma psicológico. Parece-me que o caminho do entendimento crescente de como os níveis individual e estrutural interagem é o mais frutífero para a teoria e práticas administrativas — posição, aliás, defendida pelo autor numa evidente contradição com o elemento subjacente acima destacado.

É óbvio que um dos problemas a ser resolvido pelo analista estrutural de redes sociais diz respeito à seleção de variáveis relevantes para o estudo de configurações globais ou de unidades focais e seu relacionamento com outras unidades. Considerando que a escolha de variáveis resultará do quadro teórico de referência a ser utilizado pelo pesquisador em situações concretas de pesquisa, é interessante a ligação da teoria hierárquica com o conceito de redes sociais propostas pelo Prof. Philip Marcus, em especial com a preocupação de utilizar modelos múltiplos, abandonando, assim, o pressuposto de que indivíduos são decisores racionais, característico dos modelos de troca e incerteza. A situação passa a ser, então, a de selecionar variáveis que não sejam tão restritas que retratem o óbvio ululante ou tão amplas que não sejam manejáveis.

O tratamento dado pelo autor à abordagem estrutural de redes sociais enfatiza, conforme já mencionei, a possibilidade de contribuição para o aperfeiçoamento do processo de formulação e implementação de políticas que impliquem ação coordenada de várias organizações ou subsistemas organizacionais. Tal tratamento segue a língua funcional-estrutural de análise que se baseia na noção de consenso e empresta grande valor ao conceito de integração social. Desta forma, não deve surpreender a preocupação do Prof. Philip Marcus em arrolar uma série de considerações sobre dificuldades e mecanismos para a cooperação intra e interorganizacional. Para tanto, não se entrega à prescrição fácil — e às vezes inconsequente — tão em voga em nossos dias. Ao contrário, procura sintetizar conhecimentos teóricos e empíricos relevantes ao tema que mereceriam ser levados em conta no processo decisório de organizações concretas. De especial importância para debate no âmbito de instituições universitárias são as colocações que faz, baseado em uma série de autores, sobre a questão da articulação frouxa entre subsistemas organizacionais. Tal conceito parece apropriado para caracterizar a baixa conexão entre e dentro dos depar-

tamentos acadêmicos de universidades, com implicações substantivas para a noção de autonomia. Não seria demais acrescentar que se, por um lado, as unidades acadêmicas são frouxamente articuladas tanto horizontal quanto verticalmente, por outro lado, a universidade como uma organização burocrática que requer um certo grau de previsibilidade estabelece controle estrito em outra área, a dos rituais de categorização, face à sua necessidade de racionalidade funcional. Neste contexto, a afirmação de Simon — citada pelo palestrante —, de que, em sistemas complexos, a eficiência resulta da baixa conexão entre unidades organizacionais, é merecedora de pesquisa empírica. Por sua vez, a colocação do Prof. Philip Marcus de que o controle e a maior parte das transações ocorre entre unidades de mesmo nível precisa ser sujeita a teste empírico, no caso brasileiro.

Ao enfatizar neste trabalho o problema da coordenação e cooperação, o autor acaba minimizando a questão do conflito entre subsistemas e sistemas organizacionais. Tal posicionamento poderia dar a impressão que a abordagem estrutural de redes sociais só seria passível de utilização a partir de pressupostos relacionados ao conceito de integração social. Não me parece que seja o caso. Ao contrário, tal abordagem permite que se parta de outros pressupostos, englobando uma metodologia também adequada para a análise de conflitos intra e interorganizacionais.

Finalmente, gostaria de assinalar que, de modo geral e considerando os comentários precedentes, concordo com o Prof. Philip Marcus sobre a aplicabilidade da abordagem estrutural de redes sociais para o estudo de instituições universitárias. Na verdade, precisamos, e muito, de pesquisas teórico-empíricas que utilizem esta abordagem para o estudo: a) de configurações de subsistemas organizacionais — com diferentes unidades de análise como, por exemplo, centro e departamento; e b) de inter-relações entre a universidade e seus subsistemas com outras organizações do ambiente, em diversos graus de abrangência.

COMENTÁRIOS AO TRABALHO DE PHILIP MARCUS

GEORGE BROWNE REGO*

A essência do trabalho do Professor Philip Marcus, no meu modo de entender, é o estudo da hierarquia dos diferentes níveis das realidades organizacionais. Após delinear níveis hierárquicos, o professor Marcus procura examinar a possibilidade de quantificar as variações e interações entre estes diferentes níveis. Para isso ele se serve do que chama de *network analysis* para, de maneira empírica, dirimir conflitos, competições que se processam em um *environment organizacional*. Afirma ser ingênuo pensar que o administrador reflete, em escala social ampla, as diferentes formas de interação da sua organização. Para ele, o administrador provavelmente reflete apenas aspectos normativos ideais e não condições propriamente objetivas da realidade. Seleciona doze amostras para a sua pesquisa e tenta traçar uma analogia entre organizações educacionais. Por fim entende-se que a realidade é mensurável e a natureza dessa realidade é hierarquizada e que as ligações entre os níveis hierárquicos é quase indeterminável; que as transações são exercidas horizontalmente sobre unidades do mesmo nível e só algumas poucas mantêm contato com outros níveis; que é importante saber que essas poucas formas de interação agem como transmissores em ambas as direções de hierarquia, para cima e para baixo.

Por fim, Marcus recomenda, metodologicamente, que o *network* está apto a não só aprofundar o estudo dessas relações, mas também, o que é importante, ser guia de outras ciências, como a Química, a Biologia, a Ecologia, a Computação e em teorias como a Evolucionária e da Informação. E que é preciso investigar esses níveis de interação em todas as suas manifestações e não apenas ao nível formal da hierarquia. Esta é uma síntese bastante superficial e rápida do trabalho, de concepção funcionalista, ao gosto do espírito americano, descendo, é verdade, a um nível de complexidade e de sofisticação bastante avançada.

Para mim, no entanto, continua a prevalecer a consideração do indivíduo, de uma maneira um tanto o quanto cibernética, um tanto o quanto robótica. Há quase mais uma crítica, um desprezo pelo aspecto humanístico presente nas organizações sociais, na sociedade como um todo, como se houvesse uma cisão, um abismo entre o humanismo e a racionalidade, entre a ciência e os valores. Eu, como professor, não vejo as coisas assim, até porque acho que uma das grandes contribuições americanas — por sinal muito mal entendidas pela própria sociedade e intelectualidade americanas — procura exatamente estabelecer linhas de conciliação entre o humanismo e a ciência. Falo de um pensador que tem um papel importantíssimo na formação do processo educacional americano, na psicologia educacional americana. Aliás,

*Professor e Reitor da Universidade Federal de Pernambuco.

acho que ele foi o pai, e continua sendo uma pessoa tão importante na constituição do pensamento americano que não vejo, substancialmente, que se tenha feito muito progresso depois dele. Falo de John Dewey.

Falo do pragmatismo americano, não o pragmatismo americano na forma superficial, imediatista e utilitarista como foi colocado em termos reais, mas falo no pragmatismo autêntico como foi elaborado por aquele pensador. Eu continuo acreditando nos valores e nas pessoas, não descarto o valor do indivíduo e acho que nesse aspecto Kierkegaard tinha muita razão, falando dessas conceptualizações abstratas que colocam o mundo dentro de um sistema. Ao fazer a crítica a Hegel, ele dizia que o sistema era como um castelo no infinito, dourado, com todas as características do luxo, da riqueza. Mas, dentro dele, quem entrava não saía, pois não tinha porta nem janelas. E por isso, ele diz que essas conceptualizações abstratas acerca do homem servem apenas para demonstrar que o ser humano é insuscetível de ser analisado pela via do puro entendimento.

Eu não sou apenas uma coisa ou um fato, posso mover minhas condições concretas e mover as condições concretas que estão à minha frente com as minhas potencialidades. E os valores não estão af voando pelo universo, como disse o professor Marcus. Eles estão dentro de nós e é impossível fazer uma avaliação do ser humano, sem levar em conta a produção dos valores que nos é essencialmente intrínseca.

Depois de fazer essa breve consideração sobre o trabalho, eu gostaria de dizer alguma coisa mais específica e mais pertinente para nós que é a realidade nacional. Esse seminário, como foi aqui anunciado, foi feito com vistas a que pudéssemos fazer diferenças, com relações, correlações, interações, entre as coisas que estão aqui sendo discutidas e a nossa realidade concreta. Por falar em interação, quais seriam os níveis de interação existentes nesta sociedade brasileira e como se processam, por exemplo, interações entre a universidade brasileira e a sociedade como um todo ou entre os diferentes níveis hierárquicos que permeiam a nossa realidade universitária?

Tem sido dito que a crítica desapareceu da universidade brasileira em 1968. Acho que ela não desapareceu em 1968, acho que ela nunca existiu. É uma abstração extremamente perigosa querer estabelecer um fosso entre pré-64 e pós-64. Eu quero deixar bem clara a minha posição: não tenho nenhuma postura radical por nada disso que aconteceu, nem que está acontecendo e gostaria de fazer uma análise bastante objetiva desse fato. A crítica não aconteceu porque nós não temos ainda, nós não tivemos e não temos ainda, uma universidade. As coisas não mudaram, substancialmente, do ponto de vista de *status*, do ponto de vista de essência de universidade, até porque não temos nem conhecemos a essência dela. E se critica muito, eu quero dizer, mais objetivamente se critica a reforma universitária, pelos aspectos deletérios que a caracterizam, porque ela, efetivamente, trouxe a massificação, etc.

Mas por outro lado, se a gente compara a realidade universitária brasileira da pré-reforma, onde universidade era só um nome, um engodo, nós tivemos uma caricatura, uma nomenclatura de universidade em 1920, às expensas de um episódio ridículo. Não houve nenhuma consciência crítica, não se deu nenhum valor substancial à necessidade da sociedade brasileira de ter uma universidade. A universidade surgiu, como um ato burocrático, para satisfazer o interesse formal do gover-

no, para atribuir uma honraria que só a universidade poderia conferir. E essa universidade, no nome, era organizada em uma reitoria e uma série de faculdades isoladas, faculdades, algumas delas, de valor histórico significativo, que vieram da colônia, mas que guardavam índices de uma independência absoluta, não havia nenhuma interação entre essas faculdades de Direito, Medicina, Engenharia, etc., com a reitoria. Não havia absolutamente nada, cada uma era uma instituição absolutamente autônoma, o catedrático era um senhor todo poderoso e o diretor e a Congregação decidiam todas as coisas, de cima para baixo. E não havia nenhum processo de ligação das faculdades entre si e, muito menos, delas com a reitoria.

A reforma trouxe, expôs, colocou a nu, pondo em contato, aproximando, física e institucionalmente, grupos que até então eram absolutamente independentes e desconhecidos. Então, pelo menos, ela provocou a experiência interativa e crítica de diferentes grupos dentro da universidade, um aspecto que até alguns críticos bastante fortes do sistema ressaltam, como Durmeval Trigueiro, Florestan Fernandes e outros. A reforma trouxe este caráter didático de emprestar uma institucionalização, uma organização mais ampla e, naturalmente, aí emergiram alguns conceitos de universidade.

Um outro aspecto: se, como foi dito, quanto mais um departamento se integra com o conjunto dos outros níveis da universidade, tanto mais ele cresce, tanto mais seu conceito aumenta, daí advêm outros problemas, outras questões extremamente graves, entre política e racionalização. Não política partidária, mas aquela que é a pedra de toque da vivência universitária, política como busca de consenso na diversidade de tudo o que existe na universidade. Política que está em contraposição à estrutura e organização acadêmicas e que entra aqui como uma idéia empresarial, conotada de autoritarismo. E também tenho um exemplo concreto na minha universidade. Os melhores departamentos da minha instituição (cito por exemplo um deles que hoje é o melhor do Brasil, o Departamento de Física, assim como o Departamento de Matemática e o Departamento de Economia) são departamentos que reagiram durante oito anos, de forma radical, a qualquer contato ou interação com o resto da universidade, porque dirigidos por pessoas extremamente competentes e, por outro lado, conscientes de que o que caracteriza a universidade brasileira é a incompetência, particularmente as incompetências dos administradores. Nós estamos vivendo o paraíso da incompetência abrigada no autoritarismo. E assim não havia clima para diálogo entre estes departamentos e o poder superior.

Então, os grandes departamentos, as pessoas sérias da universidade, aqueles que vêem a universidade pela sua real ótica, não estavam dispostos a admitir processo em cooperação com incompetentes, porque isso, de certo modo, destrói a seriedade e a dignidade que devem presidir o espírito universitário e que constituem os alicerces da sua autêntica política. Por isso os chefes de departamentos e os seus professores têm autonomia própria, orçamentos próprios. Têm uma estrutura completamente diferente do resto da estrutura da universidade. São os melhores departamentos da universidade, repito. Contudo, foi a estrutura departamental que os permitiu estabelecer, relacionar-se com outros segmentos da estrutura universitária, inclusive a própria administração central, e daí adotarem critérios valorativos no que tange à sua posição acadêmica relativamente aos mesmos. Isto não me parece natural nem desejável mas entendo esta atitude como um mecanismo de defesa para preservar a qualidade e a dignidade acadêmicas que são a essência do ser uni-

versitário. Creio que estes departamentos e os seus professores aspiram por uma universidade realmente integrada, na qual a excelência acadêmica seja a tônica genérica e não um privilégio eventual de alguns, com uma administração central que coordene e facilite estes níveis interativos de convivência e esforços conjuntos.

Enfim, que os valores básicos que direcionam a ação universitária sejam uma espécie de código onde a sua hermenêutica seja sempre objeto de análise e interpretação das inteligências e dos espíritos críticos, mas que, enquanto valores fundamentais, façam que a universidade seja o que ela efetivamente é, e não venham a ser, jamais, questionados.

O tempo e um esforço sério tenderão, acredito, a superar estes obstáculos e promover esses desejáveis níveis de interação, na medida em que se processe um crescimento harmonioso e qualitativo mais amplo entre os diversos departamentos e a administração central da universidade.

A ORGANIZAÇÃO UNIVERSITÁRIA BRASILEIRA: ANÁLISE CRÍTICA E PROPOSTAS QUASE-UTÓPICAS

LUCIANO ZAJDSZNAJDER*

RESUMO

O autor analisa a situação universitária brasileira considerando a necessidade de se estudar as forças ambientais atuais (movimentos de docentes e funcionários) e o formato organizacional das instituições.

Destacando as funções sociais e econômicas da universidade na sociedade contemporânea, identifica alguns conflitos mais aparentes em nosso meio. E, então, apresenta propostas denominadas quase utópicas para a definição e organização do ensino, da pesquisa, da extensão e da gestão das universidades brasileiras.

Em seu comentário, Franco enfatiza que as principais questões em discussão estão relacionadas à crise de poder hoje manifesta, a qual é também associada à crise de identidade por que passam nossas entidades de ensino superior.

ABSTRACT

The author analyzes the situation of Brazilian Universities, stressing the need for further studies on the present environmental forces (faculty and student movements) and on the institution's organizational format.

Discussing the social and economical functions of universities in contemporary society, the author identifies then most revealing macro and micro conflicts. Then, he presents proposals named quasi-utopical addressed to teaching, research extension and administration in Brazilian universities.

In her commentary, Franco emphasizes that the main questions raised are related to the power crisis faced by on institutions of higher education.

INTRODUÇÃO

A análise de nossos problemas universitários nos ângulos social, educacional, científico e organizacional exige um conjunto de enfoques complementares que proibem a abordagem simplista. Entretanto, o que mais frequentemente se observa a este respeito é o exame segundo ângulos parciais ou segundo as motivações do momento. Sem dúvida, há que levar em consideração o momento atual, que se caracteriza por um amplo movimento de docentes e de funcionários das instituições públicas de terceiro grau. Mas o problema universitário brasileiro não pode nem deve ser pensado exclusivamente na perspectiva deste agrupamento e das questões do momento.

*Professor na Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas.

Deve ser reconhecida a carência de um paradigma sintético para exame das questões universitárias. É nosso entendimento que qualquer exame da universidade deve se iniciar por uma avaliação deste formato organizacional na sociedade contemporânea. Entendemos por sociedade contemporânea as sociedades desenvolvidas e os segmentos mais avançados das sociedades subdesenvolvidas. Não nos parece claro que o formato universidade seja indiscutivelmente aquele que se encontra plenamente capacitado para resolver os problemas que se lhe põe a sociedade. Embora esta conclusão nos pareça razoavelmente correta, dela não partiremos em nossas propostas, pois tal questionamento acha-se profundamente distante das atuais preocupações em nosso país. Em outra oportunidade, será o caso de melhor aproveitá-la.

Após a consideração da questão do formato universitário em geral, é preciso analisar a problemática brasileira. Este exame não é porém simples. Com frequência verifica-se que os problemas assinalados tanto pelas autoridades quanto por aqueles que a elas se opõem não são os que efetivamente devem ser enfrentados. Temos assim uma superposição dos problemas reais por problemas equivocados. Contrapor os problemas que aparecem nos discursos oficiais e nos discursos contestadores àqueles que consideramos reais é uma tarefa difícil, seja no conteúdo, seja na forma. Além do mais, isto deve ser feito de modo construtivo para não acrescentar apenas ruído às discussões atuais.

A composição das dificuldades atuais de nossa sociedade com as questões universitárias, boa parte também reflexo da recessão e da inflação que ora vivemos, torna qualquer proposta no sentido de uma reformulação universitária algo próximo da utopia. Entendemos, no entanto, que mesmo em meio a esta situação crítica e de difícil encaminhamento, é obrigatório formular propostas positivas. Neste sentido, àquilo que esboçamos foi dado o nome de "propostas quase-utópicas".

A UNIVERSIDADE CONTEMPORÂNEA

A universidade possui uma importância fundamental nas sociedades do presente século. Tendo o conhecimento assumido um papel tão relevante em todas as ocupações, a universidade constitui o principal, embora não o único, espaço para a produção e a disseminação do saber. Segundo uma aproximação cibernética, a universidade funcionaria como um subsistema que propicia melhores ajustes à realidade e faz avançar as informações que sobre ela dispomos. Sabemos, no entanto, que esta visão cibernética não diz tudo. A universidade funciona ainda como um sistema de acesso a posições sociais e organizacionais — isto é, tanto para a ascensão social quanto para a manutenção de status. Em outras situações não-incomuns, a universidade serve de ponto de estacionamento para que massas de jovens não cheguem de imediato a um mercado de trabalho saturado. Ao lado disso, a universidade serve também para proteger muitos que não se encontram dispostos a enfrentar situações mais competitivas nas organizações privadas ou públicas. Em qualquer universidade, há uma parcela do ensino e da pesquisa que é inteiramente irrelevante, e isto porque inúmeras características da organização universitária propiciam alguma forma de empreguismo.

Pela sua própria natureza, a universidade apresenta-se como uma organização que se deve colocar constantemente em questão. Tendendo a funcionar de algum modo como consciência da sociedade, é obrigatório que o seu primeiro movimento seja o da autoconsciência. De fato, a universidade apresenta-se como o espaço em que concepções distintas competem entre si e muitas vezes interesses distintos entram em choque. Além disso, a universidade deve considerar legítimo que em seu interior sejam questionadas a sua função e a sua necessidade. Com repercussões menos intensas, as divergências entre a administração — que tem o poder e não sabe — e os professores/pesquisadores — que sabem mas não têm o poder — serão inevitáveis. Como também aquelas que se colocam entre os que financiam as atividades — sejam organizações privadas ou o poder público — e o corpo de professores/pesquisadores.

Não cessa aí a potencialidade de conflitos da universidade. De fato, poucas organizações na sociedade moderna apresentam uma concentração humana por metro quadrado como a universidade. Isto, como se sabe, favorece o surgimento de movimentos de massa de alunos, professores e do corpo administrativo em uma escala só comparável com as grandes plantas fabris. Mas este potencial de ação fica contido pelo pequeno impacto efetivo destes movimentos na sociedade, já que não interferem diretamente sobre a oferta de bens e serviços. Este "poder impotente" deve ser levado em conta para melhor entendermos a realidade organizacional da universidade. A este respeito, deve ser anotada uma outra situação peculiar: enquanto trabalhador intelectual, o professor universitário realiza em grau elevado a auto-expressão — se comparado, por exemplo, com o operário da linha de montagem; no entanto, na realidade prática das grandes universidades, este mesmo professor é um ser tão anônimo quanto aquele mesmo operário.

No que se refere aos alunos, é fato que a universidade tem reconhecido a sua realidade de um modo bastante imperfeito. Eles não são simplesmente um conjunto de indivíduos que estão a ponto de atravessar mais um degrau de sua formação. De fato, constituem um grupo sócio-etário da sociedade a encontrar-se em um período marcante de sua existência e que se apresenta como uma significativa subcultura. Sob este ângulo a universidade estará sempre atrasada em relação a seus alunos. De outra parte, a universidade teria a cumprir o papel de um espaço específico para um tipo de maturação que é a cada termo diferente. Neste sentido — embora alguns antropólogos falem com nostalgia dos ritos de passagem — não temos mais a imobilidade das sociedades arcaicas. Estas características dão um tom aos movimentos estudantis, cujas características políticas constituem muitas vezes aparências superficiais.

O terceiro grupo funcional da universidade é constituído pela corpo administrativo, que apresenta uma heterogeneidade marcante. Nos seus níveis elevados, vamos encontrar tanto os tipos humanos que se desempenhariam razoavelmente bem na administração privada ou pública, e cujas orientações primárias são a eficiência ou eficácia, ou então o status, e renda e o poder, juntamente com aqueles professores ou pesquisadores que saíram de seus espaços originais, por razões múltiplas, e que com o tempo cessaram de ser o que eram originalmente. Nos escalões intermediários vamos nos deparar com indivíduos cuja formação anterior não lhes deu os meios para compreender no que se constituem as atividades fundamentais da universidade. Nas demais organizações privadas ou públicas este segmento mantém uma posição pouco ambígua na hierarquia. Nas universidades, ocorre uma confusão

hierárquica: alunos e professores, grupos que lhe são de algum modo subordinados e, no entanto, são superiores em termos de status e de conhecimento. Nos escalões inferiores — os indivíduos encarregados da limpeza, transporte, reparos, etc. — vamos nos deparar com outro grupo que é minoritário, inferior e solitário.

Embora não seja nosso objetivo discorrer sobre a dinâmica deste sistema social que é a universidade, é preciso tê-lo como pano de fundo tanto para entender uma série de fenômenos que nela ocorrem, quanto para refletir sobre as questões organizacionais. Estas questões têm sido objeto de reflexão e de prática segundo o ângulo administrativo e, bastante menos, sob o ângulo pedagógico.

Sob o ângulo administrativo, a questão tem sido basicamente centrada em aspectos da eficiência e da eficácia, embora a efetividade também apareça como enfoque, mas sempre de um modo limitado. Ora, na demanda que a eficiência e eficácia conhecidas realizam-se no âmbito empresarial, sempre há a tentação de trazer padrões empresariais para a administração universitária. Sem dúvida, certos aspectos da realidade universitária podem ser tratados no ângulo de custo/benefício e da minimização dos retornos ou minimização dos custos. Entretanto, as atividades voltadas para o ensino e a produção de conhecimentos não admitem um tratamento empresarial estrito sob pena de grandes distorções.

Desta maneira, fica a faltar sempre um paradigma para a administração universitária e esta carência decorre, em nosso entender, de dois fatores. De um lado, carece-se de uma apreciação mais global da universidade — que leve em conta as realidades sociais e os aspectos científico-educacionais — de modo a mais claramente definir qual seja o problema organizacional da universidade. E deve-se lembrar que este enfoque assinalado é ainda deficiente porque há ainda a considerar as questões que a sociedade como um todo põe à universidade, as relações com o poder público e o setor privado e, ainda, as questões relativas ao sistema de universidades como um todo. O segundo fator é que intrinsecamente o paradigma universitário não pode se constituir em um modelo organizacional específico, mas em um método de exame e de discussão que seja suficientemente aberto para incluir as principais e as mudanças de angulação.

Sob a perspectiva pedagógico-científica, a vida universitária apresenta-se como uma sucessão de tensões incontornáveis. De um lado, mostram as atividades de ensino uma tendência a achar-se sempre em atraso em relação às novas coortes que ingressam como estudantes. Este atraso é incrementado pelo inevitável desenvolvimento desigual dos setores de ensino universitário, mesmo no interior de uma mesma universidade, e pela preocupação não igualmente disseminada por meios de ensino e questões educacionais. Para uma ilustração, pode-se assinalar que setores mais preocupados com questões educacionais — em geral as escolas de Educação e de Administração — têm um status acadêmico baixo relativamente a outras, e não encontram meios de auxiliar reformulações nas práticas educacionais.

De outra parte, o corpo em geral pesado das universidades não encontrou um meio de reconhecer efetivamente a prática educacional que se realiza na sociedade fora de seus muros, e, por assim dizer, partir daí para efetuar as suas tarefas. O fato é que a sociedade vem contribuindo, com os auxílios telemáticos, formas de quase-universidade, isto é, sistemas de formação de objetivos e contornos ainda pouco nítidos e que tenderão, em algum tempo do futuro, a questionar profundamente a realidade universitária. É sabido que organizações públicas e privadas de grande por-

te já instalaram sistemas de ensino e treinamento de peso e que possuem em geral mais flexibilidade e atualidade que a universidade. É fato que esta costuma contribuir para tais sistemas através de seus docentes mas é também fora de dúvida que tais docentes tendem a atuar de forma mais dinâmica quando fora das universidades.

Em referência à pesquisa há três tendências principais a assinalar. A primeira delas é o fato incontornável de que os docentes têm de dividir suas atividades entre o ensino e a pesquisa, que em si mesmas realizam demandas que tornam a conciliação quase sempre difícil e muitas vezes impossível. O segundo fato é que as regras de funcionamento administrativo da universidade colocam em geral as atividades de pesquisa sob camisas de força e é universalmente conhecido que os dirigentes de investigações têm de dedicar em geral uma parcela ponderável do seu tempo para as questões administrativas. O terceiro fato, também bastante universal, é a crescente freqüência da realização de pesquisas em instituições não-universitárias. É particularmente fácil encontrar as contribuições científicas ou tecnológicas que têm sido realizadas nos campos da física, química, matemática, engenharia, fora do âmbito das universidades.

Estas considerações permitem que aflore um questionamento profundo sobre o formato organizacional "universidade". Como outros formatos organizacionais — entre os quais se destacam os partidos políticos — numerosas transformações na sociedade e no conhecimento científico e tecnológico levaram a que as premissas de sua viabilidade de alterassem substancialmente. A universidade, que nasceu no período medieval e que apresentou uma vida hibernar por muitos séculos, abrigou as atividades que se expandiram intensamente no século XX. Surgiu então essa grande organização de massa centralizada cuja monumentalidade foi sempre impressionante. No entanto, alterações que a própria universidade contribuiu para efetivar acabaram por modificar premissas de sua existência.

PROBLEMAS BRASILEIROS

Enfocaremos os problemas universitários brasileiros segundo dois marcos. O primeiro refere-se aos problemas que efetivamente emergem. O segundo refere-se àqueles que se nos afiguram como efetivamente reais, embora não sejam enfrentados de modo consoante com sua grandeza e importância. É freqüentemente reconhecido que os problemas que surgem na sociedade não são muitas vezes percebidos e resolvidos a não ser quando se tornam clamantes ou quando as estruturas de poder são alteradas. Em nosso caso, conforme já assinalamos, os problemas educacionais têm recebido uma consideração bem restrita embora muitos sejam aqueles que afirmam a sua importância. Na prática, as ações não correspondem a esta importância atribuída.

Não contamos que os problemas da universidade sejam em breve resolvidos. De fato, a sociedade se encontra a braços com outros problemas de tão grande magnitude que as questões educacionais deixam de ser consideradas em toda a sua profundidade. No entanto, é concebível que as esperadas alterações substanciais na vida brasileira promoveram a solução dos problemas principais que nos acossam e, desta forma, a educação venha a merecer o tratamento que lhe é devido.

Não seria difícil elaborar uma longa lista dos problemas atuais da universidade brasileira. Há no entanto a possibilidade de indicar as questões fundamentais e, entre estas, desejamos assinalar aquela que se constitui em origem dos seus maiores males. Enquanto nos países desenvolvidos, a universidade como formato organizacional tendeu a ser o desaguadouro para onde se dirigiam os problemas de formação e de produção de saber da sociedade, em nosso caso o formato foi expandido sem que estes problemas tenham efetivamente se evidenciado. A sociedade não se manifestou ainda como uma sociedade de conhecimento em que a formação é fundamental. É reconhecido que o seu caráter cartorial tem ainda grandes repercussões na área educacional.

De algum modo esperou-se que a nossa universidade realizasse a revolução científico-tecnológica, sem que jamais tenha sido feito um profundo diagnóstico das razões de nossa carência nesta área. Este diagnóstico não poderia deixar de mostrar que os valores educacionais e científicos têm ainda uma adesão muito limitada entre nós. Enquanto tais valores educacionais e científicos não tiverem obtido uma adesão maciça — e para tanto, algumas transformações na consciência social far-se-ão necessárias — a relevância funcional da universidade será limitada no que toca às suas finalidades, realçando-se outros aspectos: as funções de titulação e de santuário para um tipo de incompetência empreguista.

A expansão universitária entre nós teve duas bases fundamentais nos anos recentes: de um lado, a pressão social talvez menos pela educação do que pelas possibilidades aparentemente abertas pela titulação (a educação identificada de um modo muito imediato à obtenção de emprego e à ascensão social). Em segundo lugar, a expectativa de que o continente possa produzir o conteúdo, ou seja, a idéia que instituição universitária geraria a sua relevância. Este tipo de expectativa é idêntica àquela muito comum segundo a qual a lei acabará por criar a realidade. Em terceiro lugar, uma interessante transmigração para o plano educacional e científico de um modelo que é intrinsecamente econômico. Referimo-nos ao modelo de ligações para frente e para trás. Recorde-se que em termos de uma teoria do desenvolvimento econômico, a instalação de uma indústria que substitua importações acaba por propiciar mercado para aqueles que lhe fornecem insumos e ao mesmo tempo propicia condições para o aparecimento de outras, que aproveitem os seus produtos. Será que efeitos semelhantes podem ser esperados da parte das universidades. Não serão os seus liames para frente e para trás principalmente perversos?

Este tratamento econômico da universidade que implicitamente presidiu a sua expansão não nos parece unicamente resultante da predominância na época de seu maior crescimento do pensamento tecnocrático de corte predominantemente econômico. As razões encontram-se a uma profundidade maior: na incompreensão prática que a sociedade brasileira ainda manifesta no tocante às questões educacionais.

A respeito desta incompreensão prática é preciso assinalar que a sociedade brasileira não se tornou senão em segmentos muito limitados uma sociedade de conhecimento. Embora os que realizam atividades intelectuais possuam um status elevado, este não lhes é atribuído pela utilização efetiva de seus produtos e sim pela valorização formal de seus papéis. Esta tese pode ser avaliada à luz do que efetivamente absorvem, em termos de conhecimentos, os conjuntos de organizações privadas e públicas. No caso das organizações privadas, os principais elos de conhe-

cimento manifestam-se com o exterior enquanto uma boa parte das empresas — as pequenas e médias nacionais — passam ao largo da utilização de conhecimentos. Da parte das entidades públicas, o desconhecimento das possibilidades de utilização do que é potencialmente realizável pelas universidades é proverbial.

Esta situação coloca as universidades numa posição paradoxal. Embora a sociedade e o Governo lhes reconheçam a importância, tal reconhecimento não está voltado para as suas questões intrínsecas. E isto traz como decorrência uma realidade dramática manifestada na baixa produtividade da universidade, na ocupação muito reduzida do tempo de grande número de docentes.

Certamente, não se deveria esperar uma plena ocupação conforme os modelos empresariais. Ao mesmo tempo é preciso assinalar que não dispomos de dados precisos sobre esta subocupação. No entanto, as informações a respeito são compatíveis com o que apresentamos como a questão básica da universidade: os problemas para os quais ela poderia ser chamada a resolver ainda não emergiram. A este propósito, pode ser colocada a seguinte interrogação: não precisa a nossa sociedade de conhecimentos para resolver uma gama de problemas e não necessita de pessoas com boa formação técnica, científica ou humanista? Sem dúvida, mas estas necessidades ainda não se materializam em demandas reais.

A análise dos movimentos dos docentes universitários pode também fornecer subsídios para uma melhor compreensão das condições de existência de nossas universidades. As suas reivindicações têm sido basicamente salariais, mantendo ainda um conteúdo político manifestado de formas variadas mas com o sentido de redução ou extinção da interferência do poder público na escolha de seus dirigentes. Devido à situação econômica atual, não se pode criticar os movimentos que buscam pelo menos a manutenção de seu poder aquisitivo. E devido ao fato de ainda vivermos a situação autoritária nada há a reparar em relação às reivindicações de maior autonomia universitária.

É no entanto notório que a questão educacional propriamente dita é tocada, na pauta de reivindicações, de modo indireto, na forma de solicitação de maiores verbas. A reivindicação por maiores verbas a partir de um diagnóstico dos problemas educacionais e de pesquisa, formulados em termos específicos, encontra-se ausente. Nada é dito sobre as condições de ensino, as questões de aprendizagem e o direcionamento da pesquisa. E muito menos ouvem-se formulações acerca das relações entre a universidade e a sociedade.

A diminuta atenção concedida à educação e à pesquisa, nas pautas de reivindicação, corresponde a enorme preocupação devotada às questões de poder. De um lado, a atenção é dada à questão da escolha dos dirigentes. De outro, a uma luta política implícita contra o poder central.

Antes de analisar estas questões, é importante ressaltar o funcionamento sindical das massas de docentes, o que parece resultar, de um lado, das características do sistema social que é a universidade, conforme já assinalamos, e, de outro, às transformações ocorridas nas condições de existência profissional. Ao contrário do que ocorreu por décadas, em que a atividade do magistério universitário era exercida por pessoas que obtinham os seus rendimentos de outras fontes, desde os inícios dos anos 70 tornou-se crescente o número de docentes que encontram na atividade universitária sua principal senão única fonte de renda. Esta característica pôde

recentemente ser observada também na classe dos médicos que deixaram sua situação de profissionais liberais e tornaram-se funcionários. E isto teve a consequência de produzir uma consciência e um comportamento sindicais. No entanto, a este potencial organizativo dos professores, atualmente bem superior a inúmeras categorias operárias, corresponde um poder de pressão menor, já que os efeitos imediatos de sua paralisação sobre a sociedade são nulos. De outra parte, aparentemente os únicos diretamente prejudicados são os alunos que vêm alongado o seu tempo de permanência nos cursos. Assim, as possibilidades de pressão exercidas pelos professores através das paralisações têm especialmente — senão unicamente — um efeito moral, embora não deva ser ignorada a sua capacidade de obtenção de apoios, especialmente junto aos políticos — apoio este a que se podem dar as explicações mais variadas.

Estas considerações sobre a universidade devem ser completadas com o que referimos como sendo o segundo marco: o dos problemas reais não-enfrentados. Para entendê-los é preciso compreender que uma sociedade pode apresentar problemas que embora percebidos por alguns de seus membros, não o são pela maioria, e nada efetivamente é feito para enfrentá-los. De algum modo, estes problemas não são reais, de modo que as soluções que lhes são propostas podem ser rotuladas como utópicas.

Quais são, pois, estes problemas que a universidade tem a resolver? No plano do ensino, a universidade tem que fornecer uma base de conhecimentos solidamente estabelecida. Precisamos reconhecer que uma educação rala sem uma boa fundamentação é de valor duvidoso ou mesmo nulo. Com a qualidade de formação que temos obtido, os volumosos recursos empregados têm um rendimento muito baixo. O problema se encontra tanto do lado dos docentes quanto dos alunos. Em relação aos primeiros, têm de ser melhorados em sua base — o que não é um resultado garantido de cursos de mestrado ou doutorado que venham a realizar, pois esta base terá de se manifestar no ensino. Da parte dos alunos, é reconhecida a deficiência de muitos a partir da formação insatisfatória em graus anteriores. Em não poucos casos, uma alfabetização insuficiente é encontrada na universidade. Esta massa de subinstruídos que chega à universidade não deve continuar a ser uma desculpa para o mau desempenho. Algo terá de ser feito para remediar esta situação, inclusive em termos de uma melhoria na escrita e na compreensão da leitura do vernáculo, nas habilidades numéricas, e no plano da informação geral.

No que toca à pesquisa, é preciso que se realize a produção de conhecimentos com vistas a melhorar as decisões na sociedade e incrementar o conhecimento, especialmente aquele que facultará o aumento da produtividade. Mas é também necessário reduzir o fosso que nos separa dos países mais avançados. Já é surpreendentemente difícil enfrentar estes desafios com recursos escassos. Em nosso caso, esta dificuldade se compõe com o insuficiente reconhecimento entre nós da importância da ciência e da tecnologia.

No plano da extensão, a universidade tem não somente de dar uma contribuição concreta à solução de inúmeros problemas como também deve fortalecer os seus vínculos com a realidade social. Neste terreno, aparentemente não temos andado muito afastados do caminho certo. A dificuldade tem sido que as contribuições são diminutas e ainda não se chegou a uma consciência da magnitude obrigatória destas ações.

PROPOSTAS QUASE-UTÓPICAS

Mesmo com a compreensão de que a orientação atual dos movimentos na universidade não vem colocando em questão propostas de alteração do ensino, da pesquisa e da extensão, achamos que não podemos nos furtar de fazê-lo. Distantes da preocupação da maioria e não obstante necessárias, estas propostas podem ser consideradas quase-utópicas. Acreditamos, porém, que, quando se colocar na ordem do dia uma reformulação da universidade, algo nas linhas que iremos esboçar adiante terá de ser feito.

Embora se afirme com frequência que os gastos com o terceiro grau de ensino expandiram-se além da conta e que os graus anteriores representam de fato uma prioridade, é nossa opinião que a reformulação da educação brasileira passa obrigatoriamente por uma profunda transformação da universidade, que deverá funcionar como centro irradiador efetivo para todo o sistema educacional. De resto, recursos para a educação poderão encontrar-se amplamente disponíveis — e para todos os níveis — caso sejam realizadas modificações nas prioridades governamentais e, especialmente, na estrutura de poder da sociedade.

Deve ser acrescentado que o sentido destas propostas é buscar aproveitar o momento atual, de grande efervescência universitária, para lançar formulações que se orientem para as atividades básicas da universidade.

Sobre o ensino

As nossas universidades devem estar voltadas para a preparação dos alunos para o trabalho. Consideramos que esta formulação permite superar a dicotomia entre a formação humanista e a formação profissional. Afinal, mesmo aqueles que vierem a se dedicar às áreas humanistas terão de enfrentar as atividades laborativas e tornar-se hábeis em produzir. Mas para entender as limitações desta preparação para o trabalho, é importante ter em consideração o mercado de trabalho brasileiro. Ele possui indubitavelmente uma estranha ambivalência. De um lado, são frequentes as reclamações de parte das empresas em relação às deficiências do preparo universitário. De outro lado, são as próprias empresas que realizam o recrutamento e a seleção com base em títulos escolares, que ao menos formalmente indicam uma formação superior às necessidades do posto de trabalho.

Esta ambivalência só será superada após transformações efetivas na economia. De algum modo, pode a universidade antecipá-las se estabelecer em seu interior efetivos padrões de desempenho e estruturar os cursos e currículos segundo uma perspectiva formativa. Para que a avaliação rigorosa se estabeleça é necessário reduzir ao mínimo o freqüente conluio entre professores e estudantes que visa a uma facilitação mútua.

Reconhecer que a universidade prepara para o trabalho não significa, porém, que apenas ensinará ou treinará para aquelas habilidades necessárias aos primeiros postos de trabalho. O ensino deve ser orientado dentro de uma perspectiva ampla, que faculte uma flexibilidade ao longo da carreira profissional. Isto exige que seja distinguido o que constitui o aspecto básico da formação e que seja identificado um modelo de formação que abra em vez de fechar os caminhos do futuro. Neste sentido, as determinações decorrentes de obrigações legais ou quase-legais expedidas por

um Conselho Federal de Educação acabam por constranger a formação, obrigando-a em geral a um currículo mínimo que é máximo, e que deixa muito pouca liberdade a variações. De fato, a flexibilidade exigida deve atingir até a possibilidade de realização dos cursos de graduação em um número variado de anos, após uma formação básica. Evidentemente, as exigências de titulação por parte do mercado de trabalho, conforme já assinalamos, impõem uma extrema limitação a tais possibilidades.

É importante assinalar que a orientação da universidade para o trabalho vai em oposição a uma tendência dominante dos alunos no sentido de obter uma colocação e não de efetivamente produzir. Esta tendência não é mais que uma repercussão de traços ainda predominantes em nossa sociedade, que a universidade poderia contrarrestar, mas não tem mostrado energia suficiente para tanto.

A esta orientação para o trabalho deve corresponder uma pedagogia que combine o aprendizado de elementos fundamentais — uma base — e a sua aplicação orientada. O sentido de aplicação imediata não quer dizer que se sugira uma orientação utilitarista, no sentido de usos empresariais ou sociais imediatos. Diz sim respeito a uma utilização operativa do que foi ensinado tanto para a fixação do assunto quanto para uma percepção mais ampla do que foi aprendido. Nesse sentido, um procedimento antigo — que utiliza professores expositores e professores que estão voltados para a aplicação — torna-se fundamental. E isto introduz uma divisão de trabalho na universidade, no plano do ensino, que obrigaria a uma ocupação mais plena.

Uma simplificação curricular, com uma redução do número das disciplinas, permitirá um melhor uso do tempo. De outra parte, esta redução de disciplinas não terá como efeito a diminuição dos professores necessários pois haverá um número maior por cadeira, a ser ministrada realmente por uma equipe, o que permitirá maior atenção individual aos alunos.

Estas diretrizes poderão ser postas em prática se houver uma profunda orientação valorativa em relação ao ensino, com a constituição de um setor central voltado para a orientação pedagógica, sua avaliação, e para o apoio na produção de meios instrucionais. A parte prática deverá obter um significativo apoio, de modo que os exercícios possuam uma capacidade de envolvimento, devendo ser interessantes e atuais. De outro lado, é indispensável que o material didático seja não só de boa qualidade quanto facilmente disponível, o que significa uma enorme ênfase nas bibliotecas.

Sobre a pesquisa

O problema da pesquisa é sob certos ângulos de uma magnitude e de dificuldade maiores do que o ensino. No ensino, trata-se principalmente de transmitir um saber e na pesquisa trata-se de produzi-lo. Nas condições de um país pobre e atrasado cientificamente, a questão é dupla: encontramos à grande distância dos países desenvolvidos e não possuímos a massa de recursos e de cérebros para acompanhá-los. Apesar dos esforços que vêm sendo feitos, assinala-se com frequência e com justiça a carência de recursos. Novamente deparamo-nos com um efeito do fato de que a sociedade brasileira nem tende a absorver boa parte dos conhecimentos produzidos, nem mostra um profundo interesse pelo conhecimento.

É preciso reconhecer não apenas as dificuldades do problema da pesquisa como ainda o fato de que os seus termos são em geral mal colocados. Há áreas em que são necessários vultuosos recursos mas há outras em que são dispensáveis e pouco ou nada se faz. É freqüente encontrar casos em que as dificuldades para a realização de pesquisas são desculpas para nada fazer. Em outros, a irrelevância predomina.

Parece-nos que a atividade de pesquisa não deve se apresentar como obrigatória e que uma grande parcela dos docentes deve atuar exclusivamente no ensino. A um grupo bem menos numeroso, mas vocacionalmente vinculado à pesquisa, devem ser dados os meios, com a condição de formularem definições estratégicas precisas na medida do possível. Esta estratégia teria como ponto orientador a transformação consolidada da base científica de nossa sociedade.

Segundo essas indicações, ficaria caracterizado o corpo de pesquisadores da universidade, com cargas didáticas mínimas ou mesmo nulas. Haveria sempre a possibilidade de deslocamentos periódicos das atividades de ensino para as de pesquisa. Seria fundamental o estabelecimento de um elo de ligação entre o ensino e a pesquisa, na forma de os pesquisadores alimentarem os didatas com informações, resultados de pesquisa e estados da arte. Também algumas das atividades práticas a serem realizadas pelos alunos seriam orientadas pelos pesquisadores, os quais, nesta situação, teriam a oportunidade de descobrir e orientar vocações.

Sobre a extensão

A extensão universitária tem sido uma área cuja importância é reconhecida, embora a sua prática venha-se apresentando muito limitada. De fato, ela padece da falta de um melhor equacionamento. Há perspectivas que a entendem como uma oportunidade prática para os discentes. As experiências neste sentido têm sido muito limitadas e frustrantes pois em geral as entidades que recebem os alunos não se encontram organizadas para tornar o estágio uma experiência significativa. Há também a perspectiva da extensão constituir-se em um serviço prestado pela universidade à comunidade. As experiências neste sentido têm sido importantes e parece ser este o caminho mais relevante.

A idéia central que deveria nortear a extensão entre nós é que à universidade, por intermédio de seu corpo discente, cabe prestar um serviço aos grandes contingentes populacionais de baixa renda e de precárias condições de existência. Esta atividade poderia consistir tanto em práticas relacionadas com áreas de formação quanto algumas de natureza genérica. As condições para que isto se realize encontram-se tanto na redução da dimensão dos currículos quanto na atribuição a parcelas do corpo docente de responsabilidades exclusivas nesta área.

Consideremos que este tipo de trabalho de extensão, afora o seu inegável sentido social, constitui um elemento essencial na formação do alunado e encontro com determinadas realidades que a carreira profissional certamente não propiciará.

As atividades extensionistas deverá corresponder a concessão de créditos. Parece-nos que elas podem prolongar-se por quase três quartas partes do curso de graduação, realizando-se através de atividades genéricas no período inicial, efetuando-

se em seguida na área de formação do aluno. Os docentes encarregados do trabalho de extensão deverão ser em número suficiente para acompanhamento e avaliação, e para estabelecer os elos entre a sala de aula e a prática.

O corpo de docentes extensionistas deverá submeter-se a um trabalho de reciclagem permanente, de modo que suas atividades não os afastem dos padrões estabelecidos nas áreas de ensino e de pesquisa no tocante aos saberes transmitidos. Deverão ser consideradas particularmente importantes as suas avaliações e observações para o direcionamento do ensino.

Sobre a gestão

Estas idéias a respeito das atividades universitárias estabelecerão um regime em que a rotina representará uma parcela pequena do que acontece. De fato, a universidade apresentar-se-á como uma entidade especialmente viva e dinâmica, reduzindo-se em muito os aspectos meramente burocráticos que acompanham a freqüentemente tolhem o seu funcionamento. Não que os aspectos administrativos e políticos mostrem-se ausentes; possivelmente, os debates a respeito tornar-se-ão mais objetivos e centrados numa busca de resultados.

Certamente, os aspectos relativos ao rendimento e à carreira deverão ser plenamente considerados. Sem dúvida, para a massa de exigências que a universidade reformulada imporá aos seus docentes, uma remuneração menos que razoável não tornará realizáveis os objetivos. Mas uma universidade viva será indubitavelmente um lugar especial de auto-realização, que reduzirá ao menos parcialmente a busca de satisfações que só a via monetária favorece.

De outra parte, centrar-se nas tarefas poderá ter um interessante efeito sobre as questões de poder universitário. A supervalorização do poder universitário deve-se em boa parte ao reduzido grau de satisfação e de importância das tarefas específicas. Sem dúvida, a direção universitária é um espaço importante para a garantia da execução das diretrizes fundamentais mas ela apenas se torna muito atraente quando outros caminhos apresentam-se cerrados. É duvidoso que um bom professor ou um bom pesquisador, suficientemente remunerados e com boas oportunidades de trabalho e de realização, prefiram as dificuldades, dilemas e perplexidades — e freqüentemente a chatice — da administração universitária.

Parece-nos que um esquema ideal de gestão universitária seria aquele em que a cada uma das áreas examinadas — ensino, pesquisa e extensão — fosse dirigida por conselhos — com participação de docentes, alunos, funcionários e de representantes da comunidade — que elegeriam os correspondentes dirigentes. O dirigente máximo — o reitor — seria escolhido por um conjunto de órgãos do espaço regional em que a universidade se encontre inserida. A finalidade deste esquema seria o de obter um equilíbrio de poderes na universidade, não um equilíbrio político essencialmente, mas que garantisse tanto uma forte ligação com a comunidade quanto a fidelidade aos fins e objetivos da instituição.

Dentro da enorme preocupação que temos demonstrado em relação à autonomia universitária, a característica democrática das escolhas de reitores parece-nos, embora partindo de uma inspiração correta, uma aplicação insatisfatória da idéia democrática. Uma universidade não pode ser tratada da mesma forma que uma assembléia sindical ou uma assembléia de acionistas. De fato, ela apenas pertence bem parcialmente aos seus professores, alunos e funcionários administrativos.

A função destes é basicamente zelar para que os fins da instituição sejam respeitados. Mas não podem ser eles os únicos e nem os principais garantidores da instituição. São transitórios à instituição que deve ser velada pela comunidade a quem pertence e a quem deve prestar contas.

CONCLUSÃO

À guisa de conclusão, deve ser dito que a questão universitária ainda é insuficientemente debatida entre nós, embora dela se fale muito. A discussão é insuficiente, porque não foram examinados com profundidade os critérios e os ângulos do debate. Têm predominado os ângulos social e político. Embora não lhes neguemos a importância, achamos que sem uma consideração específica das questões de ensino, pesquisa e extensão, passa-se ao largo da questão universitária.

Assinalamos no início deste trabalho, que o próprio formato organizacional universidade deve ser questionado. De fato, é possível que para as nossas dificuldades, formatos organizacionais mais leves venham a ser indicados. É difícil uma justificativa deste ponto de vista sem levar em conta as questões da qualidade e dos recursos.

Constituiu uma das teses centrais de nosso argumento que os problemas universitários não estão sendo corretamente focados. Ignoramos porém, como trazer o foco certo aos debates. O tempo provavelmente nos encaminhará nesta direção, embora os custos desta espera venham a ser muito elevados.

O problema mais geral, todavia, é preciso que se enfatize mais uma vez, é que no Brasil ainda não se formou uma consciência da importância do conhecimento e da educação. A universidade pode realizar algo neste sentido, mas não se tem mostrado muito capaz de, ou disposta a, fazê-lo. Os próximos passos de nosso processo histórico terão provavelmente algo a nos dizer a respeito de novas posturas nas áreas científicas e educacionais.

BIBLIOGRAFIA

- BRASIL. MEC. *Reforma universitária, Relatório do grupo de trabalho criado pelo Decreto 62.937/68*. Rio de Janeiro, 1968.
- DRUCKER, Peter. *Uma era da descontinuidade*. Rio de Janeiro, Zahar, 1970.
- FURTER, Pierre. *Educação e reflexão*. Petrópolis, Vozes, 1966.
- SANDER, Benno. *Educação brasileira: valores formais e valores reais*. São Paulo, Livr. Pioneira Ed., 1977.
- SUCUPIRA, Newton. Ensino superior; expansão, reforma e pós-graduação. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Rio de Janeiro, MEC/INEP, 5, out./dez. 1972.
- WOLFF, Robert Paul. *The ideal of the university*. Boston, Beacon Press, 1969.

COMENTÁRIOS SOBRE O TRABALHO DE LUCIANO ZAJDSZNAJDER

MARIA ESTELA DAL PAI FRANCO*

No trabalho apresentado pelo professor Luciano Zajdsznajder, duas questões merecem registro e atenção especial, haja visto estarem estreitamente ligadas com o que pode ser consignado como "as crises" que transpassam a universidade de hoje. São as questões: (1) da *superposição dos problemas reais por problemas equivocados*; e (2) a da proposta sobre o *formato da universidade brasileira*, que deveria ter em seu bojo não só aspectos administrativo-organizacionais, mas aqueles afetos às próprias funções da universidade.

Em relação à primeira das questões, isto é, à *superposição dos problemas reais por problemas equivocados*, é desvelado que os problemas assinalados tanto pelas autoridades oficiais como por aqueles que a elas se opõem, não necessariamente são os problemas que devem ser enfrentados. Ambos os grupos, seja do poder constituído e seus organismos oficiais, seja de contestação, muitas vezes apresentam e discutem problemas equivocados.

Não seria significativo e socialmente relevante tentar buscar as causas que provocam a emergência de problemas equivocados em detrimento de problemas reais?

Parece que uma das causas reside na própria incompetência individual e/ou institucional de saber adotar a ótica adequada para formular a questão correta e, logo, o problema que lhe é inerente. Aliados a tal aspecto existem os inúmeros reducionismos que embaciam a visualização dos problemas da universidade, na medida em que colocam somente sob um prisma, esquecendo-se que nos problemas educacionais as interfaces econômicas, políticas, culturais, sociais e até mesmo técnicas se fazem representar.

O fator alienação também favorece a emergência de problemas equivocados, na medida em que é mais cômodo assentar-se em decisões por outros tomadas, em responsabilidades por outros assumidas e em problemas por outros identificados do que pensar criticamente e expor-se.

Mas parece-nos que tem um terceiro aspecto a ser considerado e que se resume numa questão para reflexão: serão tais problemas realmente equivocados para quem os formula?

Não seria estratégico obliterar problemas reais porque os problemas equivocados é que conduziriam à consecução de objetivos não-declarados?

*Professor na Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

No caso de grupos oficiais, o problema da expansão do ensino superior a partir de meados da década de sessenta parece ser um típico problema que veio se mostrar como equivocado, mas que favoreceu à cooptação e à legitimação dos modelos vigentes, seja no plano político e econômico, seja no plano educacional.

No caso dos grupos contestatórios, cabe questionar se o reducionismo político-econômico no trato de problemas educacionais seria um equívoco ou uma estratégia que visa objetivos não declarados.

A questão ora em pauta está em muito relacionada com a "crise de poder" na universidade de hoje pois a história tem mostrado que muitos dos problemas equivocados têm sido estratégicos, tanto na manutenção do poder quanto na tentativa de obtê-lo.

A segunda das questões que merece um registro e uma reflexão especial é aquela relativa ao formato da universidade, tendo em seu bojo não só aspectos administrativo-organizacionais mas afetos às suas funções. Subjacente a essa questão está a crise de identidade da universidade brasileira, seja pela dependência a modelos exógenos ao longo de sua moldagem histórica, seja pela falta de clareza nas razões e missões que justificam sua existência enquanto organização e instituição.

O ensino, a pesquisa e a extensão têm sido considerados como as bases do tripé funcional e missionário da universidade. Mas quais os objetivos, ou seja, o porquê e o para que dessa tríade funcional? Que tipo de homem e que tipo de sociedade deve a universidade ajudar a formar através do ensino, da pesquisa e da extensão? Todas as universidades devem ater-se aos mesmos objetivos ou estes devem ser diversificados?

A dificuldade em tentar responder tais questões está no âmago da crise de identidade mas não deixa de ter respingos da crise do poder.

Isto é muito bem mostrado por Kerr (1968) ao estudar doze paises com diferentes orientações ideológicas, políticas e econômicas. O autor evidenciou que, independente das orientações, os grupos que detêm o poder tendem a evitar discussões sobre os objetivos do ensino superior quando não de problemas que afetam a universidade.

Possivelmente, tal situação tende a se apresentar na universidade brasileira considerando o descompasso de séculos que ela tem em relação a outros países.

Uma das características organizacionais da universidade brasileira parece ser a dependência tal qual posta por Berger (1977) isto é, a internalização de relações, processos e estruturas entre sociedades desenvolvidas e sociedades periféricas. Tal característica pode ter contribuído para o formalismo, na perspectiva de Riggs, ou seja, a discrepância entre os comportamentos prescritos e os comportamentos reais, ou ainda, no dizer de Anísio Teixeira, como as dissonâncias entre valores proclamados e valores reais.

Aspectos como os citados marcam a falta de clareza da universidade brasileira quanto aos seus objetivos e finalidades. Se os objetivos e as finalidades da universidade fossem mais claros e expressassem valores genuínos da sociedade brasileira, caberia perguntar:

— a universidade esperaria ser chamada para atender problemas da sociedade ou ela anteciparia e até mesmo criaria as demandas sociais?

— a universidade seria compartimentada, quando não dicotomizada em suas funções de ensino, de pesquisa e de extensão?

— a universidade separaria a aprendizagem de elementos fundamentais dos elementos práticos?

— a universidade pensaria em separar “professores expositores” de “professores orientadores para a aplicação”?

— a universidade cogitaria em separar o corpo de cientistas, do corpo de professores extensionistas?

— a universidade que luta por sua autonomia em relação ao Estado, pensaria em subordinar-se a organismos da comunidade não-universitária? Ela continuaria “mais seguindo que liderando a sociedade”?

Uma investigação realizada por Franco (1984) mostra que docentes do ensino superior tendem a questionar os objetivos e os papéis da universidade. Eles indicam uma nítida tendência de enfatizar atitudes e habilidades mais permanentes de educação continuada e autodirigida, ao invés de acúmulo de conhecimentos; buscam enfatizar a auto-identificação pelos alunos das suas metas pessoais de vida e a reflexão sobre como concretizá-las, ao invés de fornecer “as coisas prontas”; esperam desenvolver a crítica social ao invés do compromisso alienante.

Situações como as expostas acrescentam novos elementos na discussão sobre o formato da universidade indicando que os meios administrativo-organizacionais são importantes mas os objetivos e as finalidades devem estar no cerne de qualquer projeto educativo.

A ESTRUTURA DEPARTAMENTAL DA UNIVERSIDADE BRASILEIRA: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES CRÍTICAS

ERLANDSEN FREITAS JAGUARIBE*

RESUMO

O autor analisa a atual estrutura departamental da universidade brasileira e, privilegiando o processo de planejamento, propõe uma estratégia para a reestruturação e redefinição dos departamentos. Tal estratégia visaria a superação das condições presentes na universidade: dependência, fragilidade e falta de inovação e produção.

O comerciarío de Marques ressalta a problemática da divisão e transmissão do conhecimento nos departamentos, que limita as possibilidades da universidade atuar na situação interdisciplinar dos dilemas sociais.

ABSTRACT

The author analyzes the current departamental organization of Brazilian universities and, focusing on the planning process, proposes a strategy for restructurating and redefining the departments. Such stratey wouls seek to overcome the prevailing organizational conditions which are: dependency, fragility, and lack of innovation and productivity.

Marques comments stress the cconditions of division and transmtion of knowledge in the departments which, therrford, limit the possibilities for univer-sities participation in interdisciplinary solutions os social problems.

INTRODUÇÃO

A intenção deste trabalho é apresentar o óbvio de forma direta. Nenhuma novidade poderia ser trazida para debate diante da familiaridade do tema sobre o qual nos propusemos discutir. É de se prever que falar de uma estrutura com a qual convivemos há cerca de quinze anos, e que vem suscitando pelo menos algumas dezenas de discussões, debates, diagnósticos e avaliações em encontros, seminários e congressos, como este que aqui está se realizando, é tarefa de extrema delicadeza, sobretudo considerando-se a experiência da maioria dos que marcam suas presenças neste evento.

*Professor na Universidade Federal de Paraíba.

Contudo, gostaria de fazer uma ressalva que serve como justificativa para aquilo que nos dispusemos a pôr em discussão neste documento e nas propostas que nele aparecem. Todos sabemos ser a administração universitária assunto de relevante importância, mas somente agora começa a ganhar uma dimensão maior e um lugar que há muito deveria estar ocupando no cenário educacional brasileiro.

Tomando esta prerrogativa como verdade insofismável, entendemos que algo de sério deverá ser feito, sobretudo em momento que se afigura cada dia mais difícil para que o processo educacional resultante da reforma de 1968 possa fluir com a eficácia desejável e necessária para todo o sistema.

Destarte, procuraremos, sob à luz da administração universitária, mas vista sobre a tônica do planejamento, lançar (após breve análise crítica da ação departamental na estrutura das universidades brasileiras) uma estratégia de reestruturação da figura do departamento, elemento de transcendental importância na sistemática operacional da estrutura educacional brasileira, em cujas bases assentam os alicerces educacionais da Reforma Universitária.

Se tal mensagem conseguirmos transmitir, nos daremos por satisfeito, embora tenhamos consciência da insignificância da contribuição que dela possa resultar, diante da agudeza dos problemas que ora começam a se avultar no sistema educacional brasileiro, se considerado em sua plenitude.

A ATUAL ESTRUTURA DOS DEPARTAMENTOS NA ORGANIZAÇÃO DA UNIVERSIDADE

A partir de 1967, a juventude universitária brasileira, insatisfeita com a estrutura educacional vigente, apressou os acontecimentos que culminaram com a Reforma Universitária, que se consubstanciou em novembro de 1968, quando revisões normativas de grande profundidade ocorreram em todo o sistema. Isso se deu por força da Lei 5.540/68. Essa lei previa que as funções básicas da universidade seriam:

- a) o desenvolvimento da pesquisa;
- b) desenvolvimento das ciências, letras e artes; e
- c) a formação de profissionais ao nível universitário.

Com o advento da Reforma, passa o sistema educacional brasileiro do modelo seriado, mais rígido e inteiriço no que concerne à seqüência, constância e quantidade de disciplinas oferecidas anualmente, para o modelo de créditos, mais frouxo, mais pretensamente democrático, onde o aluno escolhe as disciplinas que deseja cursar dentro de um leque relativamente grande daquelas que lhe serão oferecidas.

Para tal fim, a organização da universidade brasileira deveria estruturar-se em departamentos.

Como surgiu o departamento e como sobrevive na atual estrutura

O departamento foi eleito como sendo o órgão que deveria ter a responsabilidade de gerar os mecanismos capazes de levar a bom termo os objetivos a que se propunha a Reforma então nascente; quer administrando as atribuições do corpo docente no desempenho das funções de ensino e pesquisa, e *auxílio* às atividades de extensão; quer no encaminhamento ou orientação ao corpo discente, na escolha de suas profissões e no desempenho acadêmico.

Para que se possa ter uma idéia do campo de abrangência da amplitude da ação departamental, basta que se observe o que estabelece a maioria dos estatutos das universidades quanto às suas atribuições, assim definidas:

"A Universidade será organizada com as seguintes características:

- a) Unidade de patrimônio e administração;
- b) Estrutura orgânica com base em departamentos;
- c)

Art. — Os departamentos como Unidades Universitárias constituem a menor fração para todos os efeitos de organização administrativa, didático-científica, bem como de distribuição de pessoal.

§ 1º — Os departamentos desenvolverão atividades de ensino, pesquisa e extensão, no âmbito de suas áreas específicas.

§ 2º — Para que possa ser implantado o departamento deverá ter:

- a) No mínimo 10 docentes;
- b) Disponibilidade de instalações e equipamentos;
- c)

No que toca à sua competência, estes estatutos em geral têm a seguinte redação:

"§ 1º — Ao Departamento compete elaborar os seus planos de trabalho, atribuindo encargos de ensino, pesquisa e extensão aos docentes nele lotados e praticar todos os atos que lhes são inerentes".

No entanto, não conseguindo levar a bom termo seus objetivos, *logo surgiram as coordenações de cursos em seu auxílio*; e, aos poucos foram crescendo em importância e assumindo atribuições que legalmente caberiam àqueles. Não tardou e outros organismos apareceram como os núcleos de pesquisas, e as coordenações de pós-graduação, que mais uma vez não levando em conta a normatização da estrutura departamental, começaram a desenvolver atividades que, segundo a filosofia da Reforma, caberia ao departamento seu controle e administração. Mas tais organismos contaram com a complacência dos órgãos da administração superior e começaram a exercer suas funções, desconhecendo assim a competência dos departamentos.

Estes fatos serão melhor analisados no subitem que se segue.

Disfunções da ação departamental

A ação departamental consubstancia-se em mecanismos institucionais postos à disposição dos departamentos para o atingimento de suas finalidades. Contudo, na consecução de tais mecanismos, duas disfunções básicas podem ser observadas. São elas:

- a) disfunções na concepção; e
- b) disfunções referentes à competência versus realização.

Disfunções na concepção

Neste caso, inclui-se principalmente a divisão dos departamentos em departamentos de disciplinas básicas e de disciplinas profissionalizantes como norteadoras

da organização departamental que tinha por objetivos: o primeiro, emprestar subsídios e respaldo ao aluno recém-egresso do segundo ciclo, procurando dar-lhe condição de melhor desempenho em sua vida acadêmica; e o segundo, se responsabilizar pela formação profissional, recebendo os alunos aptos a desempenharem suas funções, uma vez que sofreram um processo de nivelamento ao passarem pelo ciclo básico. No entanto, esta divisão, como é facilmente perceptível, apenas tem servido para gerar elitização, incompatibilidade e causar distanciamento entre docentes e discentes.

Um exemplo que pode se observar como fruto de tal divisão, é o escalonamento hierárquico que distinguia o estudante universitário como sendo aquele que havia concluído o básico, e o subuniversitário como o estudante do curso básico.

Disfunções referentes à competência versus realização

Neste segundo caso, as disfunções resultaram do crescimento da universidade e do fortalecimento de organismos que na verdade foram concebidos como reforço ou em auxílio às ações departamentais, caso típico das coordenações de cursos e dos núcleos de pesquisas, já referidos anteriormente.

Porém, a situação se agravou com o advento da pós-graduação, quando foram criadas coordenações de cursos para o atendimento a este novo nível. Tais coordenações se sobrepuseram aos departamentos, de tal sorte que os docentes da pós-graduação se articulam mais (ou quase que exclusivamente) no âmbito destas coordenações, chegando até mesmo a desconhecer quase que inteiramente o departamento ao qual deveriam ou devem estar lotados ou vinculados legalmente.

Em boa parte das universidades brasileiras a atuação da pós-graduação no que diz respeito aos interesses e desempenho desses cursos (tais como: definição de critérios para criação de cursos de especialização, aperfeiçoamento ou extensão, programas desses cursos, áreas de concentração, critérios para aceitação de professores pós-graduados (visitantes), auxílio às atividades de pesquisa, elaboração de projetos de pesquisas, etc.) quase sempre é discutida ao nível de Pró-Reitoria para Assuntos de Pós-Graduação e Pesquisa, num flagrante desrespeito no que está prescrito nos próprios estatutos e regimentos das universidades, no que concerne às atribuições dos departamentos e seus chefes, quanto à sua atuação, controle e administração. Considerando-se que as atividades da pós-graduação constituem-se em partes integrantes da vida departamental, fatos dessa monta não deveriam ocorrer, pelo menos com tanta frequência.

Em razão do exposto, tem-se a nítida impressão que de repente o alicerce ou base sobre a qual assentaram-se os pilares ou colunas da estrutura universitária de pós-reforma (os departamentos) começou a ceder diante do peso dessa estrutura, por erro de cálculo ou inadequabilidade dos mecanismos usados na sua construção. Não dividindo seus planejadores a real dimensão que tal alicerce deveria suportar, essa estrutura cresceu alguns andares a mais (caso da pós-graduação).

O resultado é este que aí está, não escapando sequer às vistas do mais incauto dos observadores. Hoje temos uma estrutura de universidade apresentando rachaduras e fendas enormes que reclamam concertos urgentes; e todos os fatos, estudos, análises e diagnósticos apontam para uma única solução, qual seja: a reestruturação dos mecanismos de ação dos órgãos que compõem a atual estrutura universitária brasileira.

REFLEXOS DA ATUAL ESTRUTURA NO PROCESSO ACADÊMICO

A despeito das modificações recentemente introduzidas pelo Conselho Federal de Educação — CFE — através de sua Resolução 07/78, que trata sobre organização de universidades, os departamentos continuam a se agregar em áreas de conhecimento para compor centros, setores ou grupos de unidades:

“Art. 3º — As universidades serão organizadas com obediência nos seguintes requisitos:

- a)
- b) Estrutura orgânica com base em departamentos reunidos ou não em unidades mais amplas;
- c)
- d)
- e) Universidades de campo, pelo cultivo das áreas fundamentais dos conhecimentos humanos, estudados em si mesmos ou em razão de anteriores aplicações e de uma ou mais áreas técnico-profissionais.

Art. 4º — A organização departamental em função do que dispõe a alínea “b” do artigo anterior, adotará um dos modelos seguintes, ou sistema misto, organicamente composto:

- a) departamentos reunidos em faculdades, escolas ou institutos;
- b) departamentos agrupados em centros, setores ou grupos de unidades;
- c) departamentos que funcionem sem coordenação intermediária, diretamente subordinados à administração superior da universidade”.¹

Dentro do espírito da Reforma, os departamentos foram criados como sendo o pivô das universidades, constituindo-se em elemento básico de sua organização.

Essa atual estrutura trouxe consigo uma certa complexidade administrativa e acadêmica. Isto é perceptível pela falta de caracterização observada na definição dos objetivos não só da conjuntura em si, mas também de cada uma de suas partes, sendo de difícil definição as fronteiras do campo de atuação dos órgãos que a compõem.

Sendo os departamentos setorizados em conteúdos específicos dentro das tradicionais áreas de conhecimento (centros) resultaram em variadas realidades, como sejam: universidades com 50 departamentos, outras em 80, 100, 150 departamentos, alguns por vezes muito grandes, outros extremamente pequenos.

Porém, a impressão que se afigura como a mais provável é a de que o grau de fracionamento da estrutura universitária em departamentos foi originado a partir de dois critérios: um referente à homogeneização de conteúdo programáticos traduzidos pelas disciplinas que os compõem; e outro de natureza política, que desagrega ou fraciona segundo interesses meramente políticos, sem visar objetivos administrativos e acadêmicos que deveriam ser sua verdadeira finalidade.

¹ Resolução 07/78, de 29 de agosto de 1978. Conselho Federal de Educação — CFE.

Passados quase três lustros da Reforma Universitária, a conjuntura educacional brasileira — no que concerne a currículos e vinculação de coordenação a centros ou áreas de conhecimentos — no atual estágio em que se encontra dá a idéia de ter sido fruto de medidas improvisadas e desconexas, o que de alguma forma negativa está repercutindo hoje em dia no desempenho do sistema como um todo.

Contudo, o tempo decorrido com os departamentos estruturados como se encontram atualmente, leva a crer que o problema da eficiência deve estar associado mais à falta de organização do trabalho do que a quaisquer outras causas que lhe possam ser atribuídas, inclusive aquelas referentes à sua dimensão ou porte.

A esse respeito, é bom ouvir-se a opinião do professor Valmir Chagas,² que referindo-se ao departamento como parte preponderante da atual organização universitária, assim se expressa:

“Ora, como há uma relação dinâmica entre a parte e o todo, o departamento condizente a estrutura e é por ela condicionado. Para que tal se verifique, a primeira condição é que ele se forme com amplitude capaz de proporcionar-lhe existência e significação reais. O departamento ‘estrito e arrogante’ gera o provincianismo, em que esvai a própria idéia de Universidade”.

Com base neste raciocínio, o que se afigura como o mais viável para os atuais departamentos é concentrar esforços no sentido de organizar o trabalho departamental na sua forma mais geral, através da distribuição de encargos, de estímulos e do acompanhamento, realizado de forma conjunta e extensiva a todos os seus componentes.

Ao que se sabe ainda não se arregimentou os recursos departamentais e/ou os instrumentos de organização das suas ações, de modo a serem utilizados formal ou informalmente no momento.

Provavelmente não constitui nenhum truismo a idéia de se poder contar com coordenações, grupos, áreas ou equipes que setorializem e objetivem adequadamente o trabalho dos docentes no âmbito departamental, no intuito de fazê-lo mais atuante e eficaz, mas ao mesmo tempo resguardando o conjunto.

É sabido que a atual divisão da universidade em departamentos contribui para agrupar profissionais da mesma formação em departamentos especializados por áreas de conhecimento. A intenção maior dessa diretriz conduziu sobretudo para o desenvolvimento das áreas de conhecimentos realizados de forma isolada. O que se pode detectar a partir das experiências já percebidas, embora o tempo decorrido seja relativamente curto, é que esta forma de aglutinar profissionais, associados a fatores conjunturais diversos e possíveis ineficiências de mecanismos e ações no âmbito das instituições, tem levado a ações cada vez mais unidisciplinares, impossibilitando a articulação de trabalho de profissionais de áreas de formações diferenciadas. Como consequência disso o que se pode verificar é o aumento de sectarismo profissional, algumas deformações de enfoques no trato das questões, na medida em que são tratadas sob óticas cada vez mais especializadas, perdendo com isso a visualização ampla dos seus significados e configurações. A consequência disso, possivelmente se dará através do empobrecimento da ação universitária, na medida que

²CHAGAS, Valmir. Conferência realizada na Universidade Federal de Juiz de Fora.

estas deformações são difundidas e generalizadas nos campos de ensino, pesquisa e extensão.

Ratificando nosso ponto de vista no que concerne à má utilização do dispositivo departamental, ainda e até agora, reconhecemos que o modelo de créditos facultado pela Reforma de 1968 possibilitou às universidades uma maior flexibilidade em termos administrativos e pedagógicos, constituindo-se em algo de relevante para o sistema educacional como um todo. Entretanto, é bom que se frise que a utilização inadequada do potencial inerente ao modelo adotado tem trazido sérios problemas que estendem seus *tentáculos* desde a má formação cultural até a má qualidade profissional dos egressos de nossas universidades.

UMA ESTRATÉGIA DE REESTRUTURAÇÃO NA AÇÃO DA REFORMA UNIVERSITÁRIA (abordagem departamental)

Já foi aludido que a incompreensão das atribuições do departamento gerou problemas de natureza diversa. Aqui tentaremos clarear o sentido desta afirmação no que respeita a seu aspecto estrutural, que a nosso ver consiste na ausência de critérios para composição departamental que os tem transformado numa verdadeira *Torre de Babel*, tornando a comunicação e integração entre eles cada vez mais difícil.

A seguir abordaremos as duas formas de estruturação departamental utilizadas largamente em nossas universidades, mas de maneira indiscriminada. A nosso ver a definição por um ou outro critério de composição departamental constituir-se-á no primeiro passo a ser dado em busca de uma maior coerência no tocante à redefinição no desempenho deste importante elemento da conjuntura universitária, que é, como frisamos, o pivô da ação da universidade de pós-Reforma.

Em ambos os casos, o que se tem a fazer é organizar o trabalho segundo determinados critérios pré-estabelecidos, determinados ou dirigidos de forma a que venha a se adequar aos objetivos da universidade, mas que resista à ação dos anos.

No entanto, para qualquer um dos caminhos apontados impõe-se uma análise detalhada de cada caso isoladamente, considerando que os mesmos têm características que não se adaptam ao outro e vice-versa.

Departamentos congregando profissionais de áreas específicas de conhecimento

Para o primeiro caso, parece ser perfeitamente concebível, viável e plenamente praticável a organização de departamentos em setores, coordenações, áreas, câmaras ou coisa que o valha, que fiquem responsáveis pelas atividades de pesquisa, ensino e extensão. Com isso, teria cada chefe de departamento condições de administrar os mesmos, independentemente do seu porte.

Nestas circunstâncias, a amplitude departamental passa a ser desejável; quanto mais amplo o departamento, mais integrada será a instituição e vice-versa. Esta amplitude deve obedecer basicamente a duas diretrizes:

- o campo abrangido do conhecimento;
- a quantidade de recursos materiais e humanos que devem ser efetivamente utilizados.

No entanto, é bom insistir-se que para isso vir a ocorrer é imprescindível uma boa articulação interdepartamental.

Como isso não acontece, estes departamentos devem gerar profissionais altamente especializados, sem a noção do geral que serve de respaldo para seu melhor desempenho, seja qual for sua formação. Isso seria resultado de um tratamento profundo no que diz respeito aos aspectos desenvolvidos pelos departamentos no tocante às áreas abrangidas do conhecimento, e uma visão monótica no que concerne à metodologia imprimida às análises destas áreas.

Os departamentos que congregam profissionais de áreas específicas, não se organizando em setores que coordenam suas atividades de ensino, tanto ao nível da graduação quanto da pós-graduação, pesquisa e extensão; não se articulando melhor com as coordenações de cursos para os quais cedem disciplinas (créditos) nos dois níveis, assim como os demais órgãos com que estejam efetivando trabalhos de extensão ou pesquisas; e não procurando acompanhar as atividades (desempenho) de seus docentes, provavelmente desenvolverão suas áreas de forma incongruente, gerando possíveis preconceitos profissionais.

Observando o aspecto organizacional por esse prisma, infere-se que para o melhor funcionamento dos departamentos, ainda que congregando profissionais de áreas específicas, se faz mister que disponham eles de mecanismos geradores de articulação capazes de aperfeiçoar os contatos diretos com outros departamentos e órgãos dentro da universidade.

Esses mecanismos de articulação entre profissionais para atender a objetivos definidos têm-se mostrado imprescindível, haja visto a inviabilidade das ações departamentais no campo de pesquisa e extensão, como resultado da atual Reforma, que dividiu e não gerou mecanismos adequados. Exemplo típico dessas ocorrências é observado no surgimento e proliferação dos núcleos de pesquisa, que vêm atuando no terreno que seria, até mesmo por normas regimentais, da alçada dos departamentos.

Os que defendem a existência dos minidepartamentos poderiam alegar que exercerem os departamentos atividades de pesquisas e extensão, além do ensino, implicaria em uma sobrecarga para estes. É bom lembrar que, em primeiro lugar, para que eles pudessem exercer estas funções, sugeriu-se a organização dos mesmos em áreas ou setores específicos para ensino, pesquisa e extensão; e em segundo lugar, que as pessoas que exercem estas atividades, atualmente nos núcleos, em sua totalidade são docentes vinculados a departamentos, e que também encontram-se em atividades didáticas. Além do que, um fator negativo que seria evitado se estas atividades passassem a se realizar nos departamentos, como deveriam ser, é o constante deslocamento dos docentes de seu departamento de origem para o local onde se encontra instalado o núcleo, o que implicaria a priori em elevação de produtividade.

Por outro lado, com os atuais recursos humanos e materiais existentes, e tendo por objetivo o melhor desempenho departamental, a alternativa desejável para que isso venha a ocorrer está implícita na seguinte disjuntiva: organização ou conjunção destes recursos. Cabem aí duas indagações:

— a organização dos recursos viabilizam, inibem, facilitam ou dificultam os resultados das ações pretendidas?

— tendo em vista o que se deseja, é melhor agregar profissionais semelhantes ou não?

Talvez o que se tenha a fazer é adequar alguns departamentos de forma a se organizarem para que efetivamente exerçam suas atribuições, procurando se ajustar às atuais políticas das universidades para que assim consigam alcançar os objetivos pretendidos.

Departamento com profissionais de áreas distintas

No segundo caso, para se ter departamentos integrados, ou seja, congregando profissionais de setores distintos, embora de mesmas áreas de conhecimentos, se faz necessário ter como principais elementos balizadores dessa decisão resposta às indagações:

- por que e para que juntar profissionais de áreas distintas?
- que objetivos práticos poderão se obter dessas conjugações?

A vantagem de congregar profissionais de áreas distintas em um mesmo departamento parece se justificar na possibilidade de viabilizar articulações benéficas, para um profícuo trabalho no raio de ação departamental, que envolve ensino, pesquisa e extensão; e na possibilidade de se adequar os programas de algumas disciplinas de forma compatível com o enfoque desejável para cada curso.

As respostas às duas indagações justificam amplamente a facilidade de viabilizar o trabalho departamental no âmbito geral de sua atuação.

Por exemplo, imagine-se que um departamento de História, além dos professores de História que deveriam existir ali em maior quantidade, contasse ainda com dois ou três economistas, ou dois ou três geógrafos, e cientistas sociais. Provavelmente essa conjugação em um mesmo departamento iria melhorar o padrão de ensino, com programas mais coerentes em termos de enfoque para os cursos aos quais esse departamento cede disciplinas. Considere-se ainda que esses departamentos poderiam exercer as atividades que os núcleos vêm exercendo, possivelmente com amplas vantagens.

Com relação ainda à conjugação de profissionais de áreas distintas em um mesmo departamento, considere-se por exemplo que inconveniente existiria em se ter departamentos onde estivessem juntos médicos, psicólogos, dentistas, enfermeiros e assistentes sociais; ou economistas, sociólogos, administradores, advogados, contadores; ou qualquer outra combinação cabível de junção ou agregação de profissionais de áreas de conhecimento quaisquer? Até que ponto são tão rígidas as fronteiras do saber, que não permitem estas combinações?

Imagine-se quanta coisa de útil e desejável não poderia surgir a partir da junção de profissionais de diferentes departamentos em torno de objetivos pré-estabelecidos.

Ressalte-se que nas duas alternativas apresentadas deve ter-se em mente que tanto uma quanto a outra se fundamentará com a existência de grupos cujas respostas sejam respaldadas nas necessidades de se trabalhar em consonância com as diretrizes ou políticas adotadas pela universidade.

Por último, e ainda tomando por referência as alternativas apresentadas, o que se defende é que o sucesso da ação departamental está no grau ou capacidade de articulação que ele venha a desenvolver. No primeiro caso, sendo os departamentos formados por profissionais de áreas específicas, esta articulação deve ser promovida através de mecanismos a serem criados nos próprios departamentos; e, no segundo, as articulações já existem na forma como os mesmos são concebidos.

Recomenda-se cuidados especiais para os trabalhos de reorganização departamental em quaisquer dos casos aqui sugeridos. Estes cuidados prendem-se às disciplinas, posto que ao se reorganizar departamentos deve-se ter em mente a possível existência de disciplinas dispersas em outras unidades que em atenção às filosofias de reorganização deveriam ser realocadas independentemente da lotação de profissionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como a temática que acabamos de expor encontra-se inserida em um contexto bem mais amplo, que é a própria conjuntura, consideradas as diversas nuances nela existentes, temos consciência da necessidade de incluir-se outros parâmetros para uma melhor avaliação do sistema e seu funcionamento.

No entanto, é certo que se formos buscar no passado histórico das universidades as razões do obscurantismo do nosso obumbrado sistema educacional, encontraremos a evidência dos fatos que levaram nossas universidades ao atual estágio em que ora elas se encontram.

Quando se observa pelo prisma histórico, vê-se que a universidade brasileira nasceu sob o signo da improvisação e amadureceu por força da desavença, dos interesses espúrios, das contradições políticas e das adaptações inadequadas, que refletem os diferentes momentos da vida nacional.

O que se tem hoje no Brasil é uma universidade inteiramente dependente, frágil e que fica à mercê do que se está desenvolvendo fora de nossas fronteiras em termos de renovação nos métodos de ensino e pesquisa. Débil e agonizante administrativamente, total e estreitamente dirigida por determinações emanadas do MEC, CFE e DASP. Quase que inoperante em termos de produção científica em quaisquer dos campos de conhecimento em que atua e forma profissionais. Estéril na renovação de seus quadros por falta de liberdade de ação, má remuneração, falta de tradição nas funções para a qual foi concebida e, sobretudo, por falta de condições de trabalho.

A título de conclusão, gostaríamos de externar nossa confiança no futuro das instituições de ensino superior no Brasil; esperamos que melhores dias estejam reservados para a até então apocalíptica conjuntura educacional brasileira.

Confiamos que as novas políticas traçadas sejam pensadas e repensadas antes de postas em práticas, pois um erro na execução é mais prejudicial que admitir-se falhas na concepção.

Esperamos que os estímulos aos programas de pós-graduação ao invés de sacrifícios à graduação, como via-de-regra vem acontecendo em boa parte de nossas universidades, sirvam de motivação e levem a reboque a graduação, elevando seu nível.

Desejamos veementemente ver nossas universidades adotarem políticas mais compatíveis com os interesses e aspirações nacionais coerentemente com seu prestígio, fazendo-se assim cada dia mais merecedoras e dignas da confiança que a sociedade lhes confere.

Enfim, esperamos ter em um futuro não muito distante, uma universidade brasileira que sirva como ponto de referência, balizador, paradigma e termômetro do progresso nacional, e nunca um "muro das lamentações" da mediocridade, da incapacidade, da vergonha, das políticas espúrias, dos desígnios obscuros e passarela para aspirações mesquinhas.

O DEPARTAMENTO E SUA FRAGMENTAÇÃO POR ÁREAS DO CONHECIMENTO

Comentários sobre o trabalho de Erlandsen Jaguaribe

JURACY C. MARQUES*

Estudos sobre a importância e significado do departamento, como menor célula da organização universitária, podem ocorrer praticamente em qualquer área de especialização. Entretanto, quando tais estudos têm lugar em departamentos das áreas de Ciências Humanas e Sociais, o aprofundamento de significados geralmente traz contribuições mais definitivas. Um departamento de Economia, por exemplo, não precisa fazer necessariamente estudos de economia da educação. Seus membros podem e muitas vezes fazem contribuições destacadas para as teorias e práticas administrativas e educacionais.

Desta primeira, tentativa na abordagem do problema da departamentalização na organização da universidade brasileira ressalta a questão da divisão do conhecimento por áreas específicas, destinando-as a determinados departamentos e não a outros. Os departamentos seriam, então, territórios privativos de determinadas áreas de conhecimento. Neste sentido, como em outros, o departamento seria o substituto da cátedra na organização universitária: uma visão monopolística do conhecimento na distribuição de tarefas e atribuições.

Há, entretanto, peculiaridades organizacionais que estão presas à área de conhecimento que o caracteriza. Tome-se, como exemplo, as comparações entre um departamento de Genética e um departamento de Ciências Sociais. Num departamento de Genética, o chefe do departamento, possivelmente, coordena tanto a produção como a transmissão do saber, aos níveis de graduação, pós-graduação, especialização e serviços. As separações internas serão, por certo, menos nítidas do que num departamento de Ciências Sociais.

Neste último temos, pelo menos, três subdivisões do conhecimento: Sociologia, Antropologia e Ciências Políticas, cada uma com suas metodologias e seus objetos do saber. Os modos de produção e transmissão do conhecimento, bem como as eventuais prestações de serviço à comunidade, na forma talvez de consultoria, se revestem de características distintas, embora guardem afinidades entre si. Sob certa ótica é *de per se* um departamento interdisciplinar. No departamento de Genética, as fragmentações, desde o ponto de vista epistemológico, ao que parece, são bem menos acentuadas. A unidade departamental se constrói na distribuição das atividades e não no esforço de buscar pontos de confluência de interesse científico ou didático.

*Professora e Diretora da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Ao mesmo tempo, num departamento de Genética as atividades de pós-graduação e pesquisa estão intimamente ligadas as suas demais atividades, enquanto que num departamento de Ciências Sociais as atividades de pós-graduação e pesquisa estão, em geral, distanciadas daquelas que se caracterizam como de graduação. Além disso, como já foi mencionado, convivem num mesmo departamento programas distintos de pós-graduação (Sociologia, Antropologia e Ciências Políticas) com associações científicas diferentes, revistas distintas, congressos separados e grupos de pares não coincidentes.

Assim, coexistem na universidade departamentos e departamentos. Até mesmo se tomarmos a dotação orçamentária que a maioria dos departamentos não detém; se poderão encontrar alguns com orçamento próprio, seja pela reorganização de seus recursos para a pesquisa, seja pela captação de recursos através de serviços prestados (veja-se PRADO, Leal J. Departamento: sua constituição e seu papel perante o ensino e a pesquisa, *Ciência e Cultura*, 1973, 25(4):311-5).

Por outro lado, o departamento evoluiu daquela concepção de reunião de cátedras afins na antiga estrutura, particularmente das faculdades de Filosofia, para a atual organização de departamentos por áreas de conhecimento. Todavia, quando se busca analisar o departamento por áreas de conhecimento, o que se verifica é a ausência de lógica ou de um paradigma que obedeça a quaisquer princípios de racionalidade.

O departamento na proposta inicial da Reforma (Lei 5.540/68) se propunha, entre outros objetivos, a reforçar e desenvolver a pesquisa. Esperar-se-ia, então, pela doutrina da lei, que a pesquisa e por consequência a pós-graduação seriam naturalmente estruturados com apoio nos departamentos.

Muitas universidades ao criarem seus programas de pós-graduação e pesquisa valem-se da própria lei, para estabelecer estruturas diferenciadas e deste modo organizar a pós-graduação com independência administrativa e didática do próprio departamento. É exemplo a UFPb, onde o Reitor Lynaldo Cavalcante instituiu núcleos para estimular o desenvolvimento da pesquisa e a criação de programas de ensino de pós-graduação. Os departamentos desse modo acabaram por se restringir ao ensino de graduação, aprofundando uma dicotomia que deveria ser superada: o ensino de graduação e pós-graduação.

Se o Departamento não corresponde às missões para as quais foi proposto (ensino, pesquisa e extensão), não é o caso de se repensar sua função? Não será mais promissor de criatividade e desenvolvimento deixar que núcleos, setores, centros, etc. se organizem para responder às necessidades sentidas pelos professores e pesquisadores e se pense ou repense a estrutura organizacional depois?

É possível que este movimento "de baixo para cima" acabasse por gerar uma universidade mais autenticamente brasileira, mais capaz de responder aos nossos problemas e aos nossos anseios de realização. Por isso não se deveria pensar, hoje, em reestruturar a universidade, mas em dar liberdade para que a própria ação universitária possa ir moldando seus modos singulares de organização, conforme as peculiaridades de cada instituição universitária.

Alguns pensam que o fato da departamentalização ter separado as áreas de conhecimento (que eram integradas a partir da concepção curricular dos cursos) tornou a interdisciplinariedade impossível. Não será que a relativa impossibilidade de alcançar interdisciplinariedade obedece a outros pressupostos, mais epistemológi-

cos e menos estruturais ou organizacionais? Ou será que a estrutura organizacional, como ela se apresenta — fragmentada, dissociada e contraditória — acaba sendo um indicador da própria dificuldade epistemológica?

Se tomarmos os órgãos de coordenação da pesquisa, como o CNPq, ou as agências de financiamento, como a FINEP, verificamos também aí uma dificuldade muito grande no ordenamento de áreas de conhecimento, bem como na operacionalização dos projetos que envolvem interdisciplinariedade.

Com a atual organização estamos de algum modo coarctados, limitados em nossas ambições de bem cumprir as missões para as quais fomos chamados, como professores e pesquisadores, pela sociedade que espera de nós uma resposta mais vigorosa na solução dos seus problemas (em geral interdisciplinares) que, certamente, são também os nossos, como membros dessa sociedade que vive um sentimento de urgência em relação às suas transformações necessárias.

DEPARTAMENTOS E COLEGIADOS DE CURSO: DOIS PÓLOS DE PODER NA ESTRUTURA UNIVERSITÁRIA

TÂNIA FISCHER*

RESUMO

Após referir que o ensino de graduação é um dos alvos preferenciais da crítica da sociedade à universidade, a autora introduz o exame do relacionamento entre dois pólos de poder na estrutura universitária — o departamento e o colegiado de curso.

Faz considerações históricas sobre a estrutura das universidades brasileiras até o aparecimento da idéia de departamento e de colegiados de curso, considerações baseadas na caracterização da universidade brasileira como dotada de centralização administrativa e rigidez estrutural.

Examina a configuração matricial imposta pela legislação de ensino, a dinâmica do relacionamento entre o departamento e o colegiado de curso (em termos de composição e recursos, atribuições e autoridade e poder de influência no sistema).

O capítulo final se reporta aos problemas que enfrenta o ensino de graduação com o conflito entre os dois pólos de poder da estrutura universitária, acentuando a importância da formação do profissional (pois a departamentalização trouxe o enfraquecimento do conceito de curso, atenuando o compromisso da universidade com a formação do profissional) e da necessidade de um reposicionamento da comunidade face ao contexto cultural onde o curso opera.

Os comentários de Fracasso buscam apenas, como diz, ampliar o exame de aspectos não tratados: de que as relações departamento-colegiado foram tratadas, no texto, como se fossem biunívocas quando em verdade o departamento se relaciona com mais de um colegiado de curso e vice-versa. Que o relacionamento entre a universidade e a sociedade não possui canais apropriados de influência e intercâmbio; que a configuração matricial foi introduzida no Brasil a despeito das dificuldades de seu funcionamento nas organizações em geral e é a responsável principal pelo enfraquecimento do conceito de curso, atribuído pela autora do texto comentado à departamentalização que um problema do ensino de graduação não mencionado é o que se denomina como ausência de um setor com o qual os alunos possam se identificar. Finalmente, Fracasso solicita da autora do texto uma contribuição positiva em termos de que seria a melhor estrutura para administração do currículo.

ABSTRACT

The author begins by referring to the fact that undergraduate education is a favorite focus of society's critique to the University and follows to the introduction of the main theme of the paper — the relationship between the two power poles within university structure — the department and the curriculum committees.

Historical considerations on Brazilian university structures from its beginnings up to the appearance of the university-wide academic department and the

*Professora na Universidade Federal da Bahia.

curriculum committees — were made and characteristics such as administrative centralization and structural rigidity were pointed out.

The author also refers to the matrix structural configuration imposed by the law, and to the relationship between the academic department and the curriculum committees (this in terms of membership and resources, responsibilities and authority and power to influence the system).

The final part refers back to the problems faced by undergraduate education in Brazil due to the conflict between the two power poles in the university structure, and stresses the importance of professional preparation (since university-wide departmentalization brought with it the weakening of the profession concept, thus the university commitment to the preparation of a professional). It also proposes a repositioning of the community in terms of the cultural context where each professional is expected to function.

Comments made by Fracasso try only to broaden the consideration of other aspects not treated in the text, v.g. that the relationships between the department and the curriculum committees were treated in the text as if they were two-sided when in fact the department relates to more than one curriculum committees and viceversa; that the relationship between university and society has not adequate channels of influence and exchange; that the matrix configuration is the main responsible for the weakening of the profession as such in the university, a responsibility the author imputes to the departmentalization; that there exists another problem not mentioned that is the lack of identification of the students with a sector or organ within the new university structure. To conclude, Fracasso provokes the author in submitting a proposition for a better structure to favor curriculum management.

O PROBLEMA DO ENSINO DE GRADUAÇÃO, A DEPARTAMENTALIZAÇÃO E A GERÊNCIA COLEGIADA

A universidade brasileira parece oscilar entre períodos de apatia e contestação. O ensino de graduação é um dos alvos preferenciais da crítica da sociedade e da autocrítica da universidade nos períodos em que esta se mobiliza, questiona seus fins e reivindica meios para atingi-los.

A efetividade dos cursos vem sendo drasticamente penalizada pela crise econômica e pelos dispositivos da reforma universitária, que os descaracterizam como programas de formação. Não se desconhece que os problemas destes cursos são resultantes de um jogo de diferentes fatores culturais, externos e internos. O currículo de um curso de formação profissional é resultante de um contexto de aprendizagem e reflete tanto as características institucionais que envolvem o espaço físico, equipamentos, professores, alunos e administração acadêmica, quanto as condições de exercício da profissão na sociedade. Este contexto representa o ponto de conexão de variáveis culturais e sociais e cria um padrão singular de existência de determinado curso e da respectiva instituição de ensino.

Mesmo reconhecendo a singularidade de cada curso quanto à história, tradição e modos de organização, o que cria uma subcultura própria, pretende-se examinar dois pólos de poder na estrutura acadêmica da universidade: o departamento e o colegiado de curso. São organismos comuns aos diferentes regimes jurídicos das instituições de ensino superior no Brasil, implantados que foram pela reforma de ensino. Cabe-lhes gerir os cursos de graduação numa ação intercomplementar tão difícil quanto raramente encontrada. O que se verifica na prática é a polarização de ambos em torno de interesses conflitantes.

Com vistas a examinar a problemática gerada pela interconexão departamento/colegiados de curso, abordam-se a seguir:

- a) a trajetória da organização das universidades brasileiras, até a estrutura departamental cortada verticalmente pelo colegiado de cursos;
- b) aspectos da configuração matricial imposta pela legislação de ensino;
- c) a dinâmica das relações entre colegiados de curso e departamentos;
- d) o ensino de graduação entre duas polarizações de poder: o departamento e o colegiado.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DA DEPARTAMENTALIZAÇÃO E GERÊNCIA COLEGIADA DE CURSOS

Um recuo no tempo poderá auxiliar a compreensão dos problemas de relacionamento entre colegiado de cursos e departamentos.

Centralização administrativa e rigidez estrutural caracterizam a universidade brasileira desde suas origens. Durante a Colônia e o Império, o Governo Central já tinha normatizado o funcionamento do ensino superior.¹ Por ser, desde então, um instrumento de controle social e de formação de elites nativas, o ensino superior foi restrito à classe dominante e visto como um recurso de diferenciação social. Por não ser indispensável a quem deveria servir (os filhos da nobreza, em sua maioria, não dependiam de instituições brasileiras para estudos superiores), tal ensino não foi apoiado por uma política de fomento e estímulo a uma melhor qualidade. Mas foi, isto sim, dentro das melhores tradições manuelinas, objeto de uma legislação detalhada que chegava ao nível de explicitar as disciplinas que deveriam integrar os currículos dos cursos.²

A República encontra uma alentada legislação sobre como deveriam ser organizados os cursos superiores com disposições rígidas sobre a estrutura de poder encabeçada pelos "lentes", seus auxiliares e funcionários administrativos.

O Estatuto da Universidade Brasileira (Decreto 19.851/31) normaliza a dinâmica e as relações dos grupos que compõem a universidade e fixa o processo decisório. Este processo será replicado em cada universidade através de um regimento interno. Enfatiza-se, então, a concentração de poder na cúpula decisória. Já nesta fase, as decisões importantes em nível das universidades não estão próximas da base ou das atividades de ensino, pesquisa e extensão. Dentro do espírito de burocratização da década que se iniciava, o governo escolhia e controlava intermediários, alongando a cadeia de comando até as instituições de ensino superior.

¹Ver: RIBEIRO, Maria Luiza Santos. *Introdução à história da educação brasileira*. São Paulo, Cortez e Moraes, 1978. Levantamento bibliográfico de estudos e pesquisas sobre ensino superior no Brasil.

²Ver: SILVA, Benedito. *Gênese do ensino de administração no Brasil*. EBAP/FGV, 1952. SOUZA CAMPOS, Ernesto. *Instituições culturais e educação superior no Brasil*. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1941.

Após a Segunda Guerra Mundial, o Brasil inicia um esforço modernizante, com um impulso à industrialização e diversificação de atividades produtivas. Os Estados Unidos se tornam a fonte de paradigmas para diversas áreas do conhecimento científico e tecnológico e se estabelecem os acordos de cooperação técnica. Abrem-se as portas dos centros de pesquisa e treinamento avançado americano aos brasileiros. O processo de industrialização e urbanização gera a necessidade de novos profissionais de qualificação superior. Os setores modernizantes nacionais passam a valorizar a ciência e tecnologia no processo de acumulação de capital. O desenvolvimento chega à máxima expressão com o governo de Juscelino Kubitschek, resultando na abertura do país ao capital e tecnologia externos.

O conflito sobre as universidades se torna mais acirrado, ensejando propostas alternativas de organização do sistema universitário, tanto entre educadores progressistas quanto no governo. Intelectuais, estudantes e setores governamentais mobilizaram-se em torno dessas propostas. Em 15 de dezembro de 1961, o Congresso autorizava a criação da UnB e em 20 de dezembro de 1961, após quatorze anos de discussão, é aprovada a Lei de Diretrizes e Bases. Se o primeiro evento assinala a emergência de uma universidade moderna dotada de estrutura flexível e ágil, que formaria as elites para um Brasil que transitava para um nível de desenvolvimento autônomo, o segundo institui a estrutura tradicional para a universidade brasileira, reforçando o papel controlador do Conselho Federal de Educação sobre as instituições de ensino e mantendo, no caso das universidades federais autárquicas, a vinculação direta do pessoal ao sistema de funcionalismo público.

A década de 60 encontra a universidade marcada por duas fontes geradoras de decisão (e poder), desarticuladas entre si e muitas vezes conflitantes. De um lado, o Ministério de Educação e Cultura, incluindo o CFE, com resoluções e normas que incidem no funcionamento das atividades-fins (principalmente ensino de graduação). De outro, o DASP, com ingerência sobre atividades-meio (sistema de pessoal, finanças e orçamento). A tendência crescente ao controle através das exigências de cunho burocrático do MEC/CFE e DASP foi intensificando o formalismo e subtraindo autonomia ao sistema.

O período pós-64 trouxe a reforma da universidade como tentativa de atender às demandas de mobilidade e prestígio sociais da classe média ascendente. A educação superior foi considerada "um fenômeno quantitativo que precisa ser resolvido com máximo rendimento e mínima inversão".³ Nesta perspectiva, o movimento de reforma universitária começa como uma tentativa de reorganizar institucionalmente a universidade. A Reforma Universitária implantada em 1968 é apresentada pelo governo como resposta ao repúdio às estruturas arcaicas de ensino superior (especialmente a cátedra, onde se concentrava o poder), e se vale dos novos padrões de organização da universidade em voga no mundo ocidental.

A departamentalização e a gerência colegiada dos cursos foram mudanças importantes na base do sistema, não sendo, entretanto, inéditos. Já existiam experiências de departamentalização pela agregação das cátedras afins, além do exercício colegiado da gerência do ensino pelas congregações. Como ocorrência mais expressiva da departamentalização e administração colegiada, figurava a Universidade de Brasília.

³Cf. ATCON Rudolf, *Administração integral universitária*. Brasília, MEC/BID, 1974, p.9.

Mais ou menos quinze anos de Reforma já suscitaram críticas dos mais variados níveis ao processo e aos seus resultados.

Como diz Marilena Chauí:⁴

"No antigo projeto da Universidade de Brasília, concebido por Darcy Ribeiro, a departamentalização tinha por finalidade democratizar a Universidade, eliminando o poder das cátedras e transferindo para o corpo docente o direito às decisões. Na reforma, departamentalização significou outra coisa. Consistiu em reunir num mesmo departamento todas as disciplinas afins, de modo a oferecer cursos num mesmo espaço (numa única sala de aula) com o mesmo gasto material (desde giz e apagador até mesas e carteiras) e sem aumentar o número de professores...".

Se o departamento não satisfaz como componente estrutural básico, a direção colegiada dos cursos também não correspondeu. Entre departamentos e colegiado, os cursos de graduação sofreram um esvaziamento. As "comunidades acadêmicas", que bem ou mal existiam antes da Reforma, se tornaram inviáveis, pois desaparece o currículo como estrutura de formação e o sistema de créditos aboliu de vez a turma que nucleava os estudantes.

Os professores de um determinado curso poderão atuar paralelamente, por anos a fio, em departamentos diferentes, sem sequer se conhecerem, pois não há, como se verá a seguir, nenhum mecanismo que os reúna.

As tentativas de introduzir a Reforma através de mecanismos de difusão e treinamento esbarraram nas dificuldades naturais do contexto e nas contradições internas do processo. Mais uma vez o ensino superior no Brasil era modificado a partir do formalismo e poder centralizado. Se a reforma tinha incorporado princípios e práticas sugeridos por correntes contestadoras, foram os mesmos reorganizados em uma ótica funcionalmente racional⁵ e, por isso mesmo, questionável em seus fins e resultados.

O DEPARTAMENTO E O COLEGIADO NA PERSPECTIVA LEGAL: A MATRICIALIDADE IMPOSTA

Analisando-se as mudanças estruturais propostas pela Reforma no que se refere à gerência de ensino, observa-se uma mudança substantiva em relação ao que existia anteriormente. Obviamente, a estrutura anterior, onde o diretor da unidade era o diretor do curso, tinha características lineares. A congregação exercia poderes limitados, não lhe cabendo planejar ou controlar, de modo mais sistemático,

⁴Em: CHAUI, Marilena. Ventos do progresso: a universidade administrada. In: *Descaminhos da educação pós-68*. São Paulo, Brasiliense, 1980. p.35.

⁵Ver o conceito de racionalidade funcional em: RAMOS, Alberto Guerreiro. *A nova ciência das organizações*; uma reconceitualização da riqueza das nações. Trad. de Mary Carvalho. Rio de Janeiro, FGV, 1981. MANNHEIM, Karl. *O homem e a sociedade*. Rio de Janeiro, Zahar, 1962.

o funcionamento da unidade. A área de poder realmente significativa era a cátedra, alvo de todas as contestações reformistas.

Como lembra Florestan Fernandes:⁶

“A cátedra não se apresentava, apenas, como um núcleo estrutural de preservação e de fortalecimento de modelos escolares ou de hábitos educacionais arcaicos. Ela era, por sua essência, o bastião do pensamento e do comportamento conservadores dentro da escola superior isolada ou da universidade”.

Esta situação de domínio exercida por direção, congregação como órgão e catedráticos como unidades de poder e mando foi progressivamente alterada por sucessivas regulamentações do CFE de 1962 até 1968, quando nova estrutura foi considerada pela Lei 5.540.

Em 1962 e 1963, resoluções e pareceres do CFE conceituam departamento como “unidade básica”, com chefe eleito entre os professores e “reunião de disciplinas afins”. Em 1964, o departamento é conceituado como “unidade funcional” e “unidade estrutural”, reunindo matérias afins nas quais se ministram cursos e disciplinas de um curso.

Em 1967, o Decreto-Lei 252 institui colegiado de curso com representantes de todos os departamentos, passando o departamento a congregar todos os professores vinculados ao mesmo campo de conhecimento. O departamento passa a ser interpretado como a “menor fração da universidade”. Conforme o texto legal, “o departamento é um órgão de ensino e pesquisa que se estrutura para cultivo de um determinado campo do saber. Como tal, ele reveste um triplice aspecto: é uma congregação de professores que atuam e deliberam com objetivos comuns de ensino e pesquisa...”.

A Lei 5.540/68 enfeixa o pensamento sobre a Reforma Universitária e confirma o departamento como reunião de disciplinas afins, estabelecendo que “a ordenação didática de cada curso ficará a cargo de um colegiado constituído de representantes das unidades que participam do referido ensino”.

Como é possível constatar, a universidade brasileira evoluiu, formalmente, em seis anos, de uma estrutura linear para uma configuração matricial. De um lado, as áreas funcionais representadas pelos departamentos. De outro, os colegiados de curso exercendo a gerência de projetos integrados de ensino.

Por sua vez, o departamento desenvolve disciplinas em sua área de competência, controlando, de fato, o *que* vai ser ensinado e *como* o será.

É indiscutível que departamento e colegiado devam trabalhar integradamente. No entanto, o que os integra e diferencia? Que atributos têm um e outro que favorecem ou restringem uma ação conjunta?

⁶Em: FERNANDES, Florestan. *Universidade brasileira; reforma ou revolução*. São Paulo, Alfa-Omega, 1975.

O DEPARTAMENTO E O COLEGIADO EM FUNCIONAMENTO

São bastante visíveis, na prática, as características diferenciadoras do departamento e colegiado.

É possível confrontá-los a partir de algumas características como: a) composição e recursos; b) atribuições; c) autoridade e poder de influência no sistema.

Quanto à primeira característica, a legislação diz que o departamento "é um órgão colegiado, com corpo deliberativo (sob a orientação de um chefe) e de que deve constar a representação estudantil" (...) "abrigo disciplinas e não matérias".⁷ E, ao mesmo tempo, "instância deliberativa e unidade de administração de ensino e pesquisa em seu próprio âmbito".⁸ Como o departamento tem funções explícitas de ensino, pesquisa e extensão e representa a menor porção da estrutura universitária, pode ter recursos próprios (alocados ou não), lotando pessoal e gerindo, com relativa autonomia, os recursos humanos, materiais e financeiros de que dispõe.

O Decreto-Lei 252/67, ao institucionalizar o colegiado de cursos, assim define a sua composição:

"Art. 8º — A coordenação didática de cada curso ficará a cargo de um colegiado, constituído de representantes dos departamentos que participem do respectivo ensino, em atendimento ao que dispõe o art. 2º, item IV do Decreto-Lei 53 de 18/11/1966".

A Lei 5.540/68 apenas ratifica esta situação, não havendo maiores dispositivos legais sobre o assunto. Como é fácil inferir, o colegiado de cursos não tem pessoal ou recursos próprios, dependendo da designação dos departamentos para sua composição. E, se poderia acrescentar, não tem espaço físico definido, equipagamentos, pessoal auxiliar e nem mesmo material de consumo. Não é preciso insistir na desvantagem do colegiado em relação ao departamento nestes aspectos.

Quanto às atribuições, ainda é o exame da lei que evidencia a preocupação em definir a área de competência do departamento e omitir a do colegiado. Há, pelo menos, sete documentos legais⁹ sobre as funções departamentais, que vão desde a seleção de professores até a definição de diretrizes e programas de ensino, pesquisa e extensão. As atribuições do colegiado, contudo, podem ser identificadas na medida em que é considerado como "a expressão vertical do sistema organizacional da unidade universitária".¹⁰

⁷Em: Conselho Federal de Educação, Parecer 17/73, CESU (1º grupo) aprov. em 22.01.1973. *Documenta*, Brasília, 146:73-6, jan. 1973.

⁸Ver: CHAGAS, Valmir. *O departamento na organização universitária*. Curitiba, Universidade Federal do Paraná, 1972, p.16.

⁹Estes documentos são originários do Conselho Federal de Educação, Parecer 822/70. *Documenta*, Brasília, 150:143-6, maio 1973; Indicação 4/71. *Documenta*, Rio de Janeiro, 126:343-51, maio 1971; Parecer 331/71. *Documenta*, Rio de Janeiro, 126:324-5, maio 1971; Parecer 82/73. *Documenta*, Brasília, 146:260-7, jan. 1973; Parecer 292/72. *Documenta*, Brasília, 144:188-94; Parecer 152/71. *Documenta*, Rio de Janeiro, 124:89-104; Parecer 887/70. *Documenta*, Rio de Janeiro, 121:154-6.

¹⁰Cf. RIBEIRO, Nelson de Figueiredo. *Administração acadêmica universitária; a teoria, o método*. Rio de Janeiro, Livros Técnicos e Científicos, 1977.

“Coordenar os processos de elaboração, execução e avaliação curricular de forma participativa, pelo envolvimento de professores e alunos do respectivo curso e pela integração interdepartamental” são suas funções, segundo Fischer.¹¹ A administração do curso é a competência óbvia do colegiado. Porém, a prática das instituições revela que suas funções não são bem compreendidas (nem exercidas) pelos membros que o integram e, especialmente, pelo coordenador. O esvaziamento do sentido de curso como um todo articulado visando fins e a falta de representatividade real dos departamentos integrantes do colegiado desfiguraram as suas atribuições. Neste aspecto, contam também o desequilíbrio entre representação das áreas básicas e profissionais, com prejuízo da segunda; e a desvalorização pelos departamentos da participação em órgãos colegiados. Ao participar do colegiado, o representante departamental preocupa-se mais em defender interesses de seu órgão de origem do que do curso como um todo.

A indefinição de papéis, a falta de preparação para o seu exercício e todo um contexto que supervaloriza a disciplina em detrimento do currículo levam o coordenador e membros do colegiado a não exercerem suas funções na amplitude devida e a se ocuparem, predominantemente, de processos de rotina acadêmica (transferências, trancamento de disciplinas, etc.).

A terceira característica — autoridade e poder de influência no sistema — pode ser examinada como uma implicação das anteriores.

O departamento veio substituir a estrutura de cátedra. De certa forma, herdou a autoridade e o poder iminentes às cátedras, coletivizando-os. As críticas que lhe são feitas registram as dificuldades até hoje verificadas de se transformar os departamentos em órgãos de decisão colegiada e ação cooperativa. O egocentrismo da cátedra parece ainda permanecer, com o agravamento da diluição de responsabilidade. As disciplinas são ainda pequenos “feudos” cujo poder é intocado. Não obstante, o chefe de departamento tem autoridade real sobre professores e funcionários, sendo de sua responsabilidade o controle de pessoal, material e patrimônio.

Ao coordenador de colegiado cabe gerir um programa e seu poder é exercido unicamente sobre os alunos. Embora o regimento de algumas universidades confira ao órgão poderes maiores, em geral não é exercido. Não se pode esquecer que o coordenador do colegiado e seus membros são também vinculados ao quadro funcional dos departamentos; sujeitos portanto à autoridade dos respectivos chefes.

Quanto ao poder de influência na universidade, tanto departamento quanto colegiados enfrentam situações similares. Tendo a autoridade se fragmentado em uma multiplicidade de instâncias decisórias (conselhos, câmaras, congregações), o poder de influência tornou-se sensivelmente reduzido.

Marilena Chaufé diz a propósito:¹²

“A fragmentação da universidade ocorre em todos os níveis, tanto nos graus de ensino, quanto nos de carreira, tanto nos cargos administrativos e docentes quanto nos de direção. O taylorismo é a regra. Isto significa, em primeiro lugar, que a fragmentação não é causal ou irracional, mas deliberada, pois obedece ao princípio

¹¹Cf. FISCHER, Tânia, *Melhoria curricular; organização, desenvolvimento e avaliação dos currículos de cursos de graduação*. Rio de Janeiro, UNESCO/SESU/MEC, 1983, p.13.

¹²Cf. CHAUFÉ, Marilena, *op.cit.*, p.42.

da empresa capitalista moderna: separar para controlar... a imposição deliberada de uma vida cultural fragmentada, fundada na radical separação entre decisão e execução, conduz a uma unificação precisa: a da administração burocrática".

Os colegiados e departamentos são organismos de base, de onde devem emanar subsídios às políticas da instituição para a posterior execução. No entanto, os canais de comunicação da universidade são revestidos de tal formalismo, que as relações entre a base e as cúpulas se tornam intransitivas e inócuas.

Assim, além de haver resistências recíprocas entre colegiados e departamentos, as dificuldades não são menores no relacionamento entre ambos e os órgãos executivos e órgãos colegiados de cúpula (pró-reitorias, conselhos, câmaras); com evidentes implicações para a efetividade da ação.

O ENSINO ENTRE DOIS PÓLOS DE PODER: O COLEGIADO E O DEPARTAMENTO

Como se pôde constatar até aqui, o ensino de graduação (o de pós-graduação apresenta outra problemática) está, efetivamente, entre "dois fogos": o departamento e o colegiado de cursos. De um lado, o departamento atendendo a uma estruturação funcional. De outro, o colegiado, alocando recursos junto aos departamentos para o desenvolvimento do curso. Dois órgãos que devem atuar em estreita interconexão apresentam ações descoordenadas e conflitivas. Parece oportuno referência aos estudos de Vasconcellos¹³ sobre estrutura organizacional em instituições de pesquisa e desenvolvimento no Brasil. Como o autor verifica, há muitos casos de disfunções nestas instituições pela utilização de formas mais complexas de estruturas (no caso, a estrutura matricial).

As universidades, que são incomparavelmente mais complexas, adotaram tal estrutura sem preparação prévia ou reais condições de implantação. Como decorrência, os problemas vêm sendo potencializados, na razão direta do "empobrecimento" da universidade, em sentido lato e estrito.

Sumarizando, os seguintes problemas podem ser destacados:

a) o enfraquecimento dos cursos de graduação como programas de aprendizagem, que deveriam ter um sentido estratégico e dinâmico, em confronto com a rigidez departamental no que se refere à oferta de disciplinas;

¹³Eduardo Vasconcellos realizou uma sequência de estudos sobre estruturas organizacionais de instituições de pesquisa e desenvolvimento no Brasil onde analisa problemas de departamentação e tipologias estruturais com ênfase à estrutura matricial. Alguns destes trabalhos são: VASCONCELLOS, Eduardo. *Estrutura organizacional para pesquisa e desenvolvimento*. São Paulo, IA/FEA/USP, 1981. _____. *Ambigüidade e divisão de autoridade na estrutura matricial*. Seminário de Administração de Projetos Industriais de Pesquisa e Desenvolvimento. São Paulo, IA/FEA/USP, 1978. _____. *Departamentalização*; seleção de forma estrutural mais adequada. Simpósio sobre Organização. São Paulo, IA/FEA/USP, 1978. _____. *Gerência de projetos multidisciplinares*; problemas e sugestões. Programa de Administração de Ciência e Tecnologia. São Paulo, IA/FEA/USP, 1980.

b) conflitos de interesses entre departamentos e colegiados, já que o colegiado é responsável pelo curso como um todo, enquanto o departamento trata de uma parte: o conjunto de disciplinas sob sua responsabilidade. O "pacote" departamental é definido antes do todo curricular, nem sempre atendendo aos objetivos de formação pretendidos, o que gera conflitos de difícil administração;

c) bloqueios de comunicação entre coordenação de colegiado e professores, departamentos e colegiados, departamentos entre si, colegiados, departamentos e órgãos de coordenação de ensino, não havendo um único mecanismo que possibilite aos professores de um mesmo curso encontrarem-se para discutir problemas comuns;

d) incompetência gerencial de chefes e coordenadores gerada tanto pela falta de preparo para a função, ausência de maior incentivo financeiro ou acadêmico e outros problemas como sobrecarga de tarefas de apoio administrativo;

e) a excessiva formalidade do controle acadêmico, que submete interesses dos cursos e departamentos, convive com a informalidade excessiva das relações de autoridade entre colegiados e departamentos. Como não há disposições que, no mínimo, garantam ao coordenador do curso condições necessárias para gerir problemas de atuação docente, depende ele do chefe de departamento para esta tarefa.

Concluindo-se, pode-se constatar, em graus e nuances diferentes de uma instituição para outra, problemas de polarização e disputa de poder entre departamentos e colegiados de curso, verificando-se áreas de poder superpostas e dupla ou múltipla subordinação, já que o coordenador de curso é também professor de um departamento e o chefe de departamento vinculado ao ensino de uma disciplina.

A mudança desta situação merece uma reflexão maior do que um simples rearranjo estrutural, evitando-se novas disposições autoritárias que antecipem a prática desejada, como foi praxe na educação brasileira até agora.

O que parece inegável é que a universidade precisa recuperar o curso de graduação como estrutura de ensino-aprendizagem, a partir da análise da correlação de forças ora existente. A experiência de 15 anos revela que o autoritarismo não vem apenas de "fora para dentro", que o formalismo não foi apenas um corpo estranho conformando o sistema. Ambos são também a essência da universidade brasileira.

A departamentalização trouxe o enfraquecimento do conceito de curso, atenuando o compromisso da universidade com a formação do profissional.

Em contraste, o revigoramento do curso de graduação passa por um processo de (re)organização curricular que não é meramente formal, mas implica um reposicionamento da comunidade face ao contexto cultural onde o curso opera; à atualização científica e técnica da área de conhecimento em questão e às suas próprias condições de oferta de ensino: a história desta instituição, suas realizações e possibilidades, quantidade e qualidade de professores, instalações e equipamentos e, destacadamente, o aluno com sua capacidade de aprender, refletir e criticar.

A formação profissional envolve mais do que uma estrutura burocratizada de currículo. O currículo adquire força e consistência como processo conscientemente empreendido pela instituição no sentido de contribuir para a formação de um determinado profissional. Mais do que um processo, torna-se um projeto cooperativo de ensino-aprendizagem; onde o poder pode (e deve) ser compartilhado.

COMENTÁRIOS AO TEXTO DE TÂNIA FISCHER

EDI M. FRACASSO *

A excelente análise das relações entre departamentos e colegiados de curso, feita pela professora Tânia, deixa pouca margem para debate. Portanto, os comentários que se seguem visam apenas a salientar ou estimular a ampliação da análise de alguns pontos focalizados no estudo.

O primeiro ponto diz respeito ao fato de que em todo o estudo as relações departamento-colegiado foram tratadas como se fossem relações biunívocas. Na realidade, o problema é mais complexo, pois a maioria dos departamentos reúnem disciplinas que são ministradas para mais de um curso. Conseqüentemente, um departamento pode relacionar-se com um, dois, dez ou mais colegiados de curso.

O número de colegiados com os quais um departamento se relaciona constitui-se numa variável pouco estudada, que deve determinar diferenças substanciais entre departamentos, tanto no que diz respeito à sua estrutura interna como na natureza das relações departamento-colegiados. Da mesma forma, as relações colegiado-departamentos são afetadas pela importância da contribuição de cada departamento na composição do currículo de um curso.

Em suma, as relações de poder entre departamentos e colegiados de curso não são exatamente relações entre dois pólos de poder. Elas melhor se caracterizam como relações multipolarizadas, que se apresentam com diferentes graus de intensidade e de potencialidade para conflito, originadas pela estrutura matricial que será comentada mais adiante.

O segundo ponto é um rápido comentário a respeito das relações universidade-sociedade, a partir da frase da Tânia que diz ser o ensino de graduação um dos alvos preferenciais da crítica da sociedade. A meu ver, desde 1968, a crítica da sociedade brasileira a qualquer aspecto da universidade carece de afetividade. Seja pelo fato de ser pouco articulada, seja pela ausência de canais apropriados para a sua transmissão, a crítica social tem pouco ou nenhum efeito na determinação de mudanças internas da universidade. Na verdade, o Governo federal, ao definir-se como intérprete de todas as aspirações sociais, estabeleceu um vácuo em torno da universidade. Não há organizações ou grupos de pressão que influenciem a universidade. Esta só responde às injunções do Governo federal. No caso da definição dos currículos dos cursos de graduação, nenhuma outra força externa atua mais poderosamente sobre os colegiados de curso do que o Conselho Federal de Educação.

Foi também o Governo federal que, através da sua legislação padronizante, criou a estrutura organizacional básica das universidades brasileiras, o que nos leva ao terceiro ponto que gostaríamos de comentar: "a matricialidade imposta" a que se referiu a professora Tânia.

*Professora na Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

A configuração matricial — os departamentos fornecendo as disciplinas requeridas pelos colegiados de curso para a composição do currículo — tem sua origem na Universidade de Brasília (UnB). Por melhores que tenham sido as intenções que orientaram o projeto da UnB, ele resultou na estrutura complexa que serviu de modelo para a legislação da Reforma. Se a UnB tivesse tido a oportunidade de funcionar regularmente e por um tempo mais longo, talvez algumas das disfuncionalidades do modelo teriam sido identificadas.

Mas foi na UnB que ocorreu a “tupiniquização” da idéia de departamento, importada da universidade americana. O departamento, tanto no Brasil como nos Estados Unidos, foi criado como uma forma de diluir o poder dos catedráticos, e parece-nos que tanto lá como aqui conseguiu este objetivo.

Mas para as similaridades entre o departamento da universidade americana e o departamento da universidade brasileira. O departamento na concepção americana é realmente o órgão básico da universidade e reúne as funções de planejamento e execução de currículos de graduação e/ou de pós-graduação, além do planejamento e execução das atividades de pesquisa e extensão. No caso brasileiro, o departamento é basicamente um órgão que reúne o corpo docente encarregado da execução de atividades planejadas por outros órgãos, principalmente pelos colegiados de curso e pelas coordenações dos cursos de pós-graduação. Mesmo na execução de suas atividades, o departamento sofre a ingerência de órgãos centrais e especializados as pró-reitorias de graduação, pós-graduação, pesquisa e extensão acentuado o distanciamento destas atividades. Não nos parece, portanto, que se possa dizer que “a departamentalização trouxe o enfraquecimento do conceito de curso”. Este problema cremos deva ser imputado a este conglomerado de órgãos com ingerência sobre as atividades do departamento que, eufemisticamente, tem sido chamada de estrutura matricial.

A estrutura matricial, tal como é descrita na teoria administrativa, é uma forma de organização flexível e adaptativa, concebida para a realização de projetos temporários, onde as equipes de trabalho gozam de autonomia decisória, num contexto organizacional democrático e pós-burocrático (ver entre outros Bennis, 1966; Emery, 1967).

Entretanto, mesmo em países com longa tradição democrática, são poucos os exemplos de organizações em que a estrutura matricial tenha sido adotada com êxito.

No caso da universidade brasileira, a estrutura matricial foi imposta num contexto autoritário, burocratizado, rígido e com grande centralização a nível federal das decisões mais importantes sobre a vida acadêmica, administrativa e financeira da universidade. Conseqüentemente, todo o elaborado aparato estrutural da universidade dedicou-se à tomada de microdecisões de caráter rotineiro, que dependem de confirmação em níveis mais elevados da hierarquia, o que isenta de responsabilidade os seus inúmeros participantes.

As disfuncionalidades resultantes da imposição da estrutura matricial na universidade brasileira nos parecem decorrer mais da inadequação deste tipo de estrutura ao contexto sociopolítico externo e interno da universidade brasileira do que da falta de preparação prévia para a sua implantação, como foi sugerido no trabalho.

O quarto ponto consiste em agregar mais um problema à listagem da Tânia de problemas do ensino de graduação, que resultam da fragmentação do planejamento

e execução do currículo entre vários órgãos decisórios. Trata-se da ausência de um órgão ou setor com o qual os alunos possam se identificar. Na atual forma de organização do ensino de graduação, o aluno perde sua identificação, seja com uma turma, seja com seus colegas de curso, seja com o próprio curso. Certamente, esta situação tem reflexos na formação da identidade profissional do aluno.

Para finalizar, uma última observação: o trabalho apresentado pela professora Tânia apresenta uma crítica contundente à atual estrutura da universidade e seu impacto sobre o currículo dos cursos de graduação. Entretanto, apesar da grande e diversificada experiência da autora em administração curricular, não encontramos sugestões sobre tipos de organização que permitiriam uma administração mais eficiente e eficaz do currículo. Permanece, portanto, a pergunta: Que tipos alternativos de estrutura poderiam conduzir a uma melhor administração do currículo?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BENNIS, Warren. *Changing organizations*. New York, McGraw-Hill, 1966.
- EMERY, F.E. The next thirty years: concepts, methods, antecipations. *Human Relations*, 20:199-237, 1967.

A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL NA UNIVERSIDADE COMO FONTE GERADORA DE CONFLITO

EUNICE LACAVA KWASNICKA*

RESUMO

A autora parte da premissa de que organizar é uma grande estratégia para colocar ordem quando as pessoas trabalham juntas. Discute a seguir duas correntes teóricas — modelo clássico e modelo adaptativo moderno —, comparando-as em termos das proposições feitas sobre o modo de organizar.

Caracteriza a seguir o modelo universitário, identificando-o como a organização mais próxima do modelo burocrático clássico e parte para analisar disfunções em termos de aplicação desse modelo ao caso concreto. Divisão de tarefas, amplitude de controle, departamentalização, unidade de comando, centralização e descentralização, liderança, estrutura de poder, são aspectos tratados e analisados em termos das disfunções identificadas. Destaca conflitos existentes entre dois grupos — o de apoio e o de ensino — para aprofundar conflitos resultantes de dar mais importância às atividades-meio que às atividades-fim. É na análise das fontes principais de conflito entre esses dois grupos que ela se detém no resto do trabalho, concluindo em torno da necessidade de conceber uma universidade dentro de um sistema mais aberto, integrado e dinâmico, mais próximo do modelo adaptativo.

Os comentários feitos por Moreira da Silva questionam a afirmativa básica de que a estrutura é uma estratégia e aprofunda comentários em torno da ocorrência e do manejo de conflitos na organização universitária. Introduz outras fontes de conflito às apresentadas pela autora, destacando a tecnologia. Questiona finalmente a preocupação da autora em redução do conflito, recomendando que o que deve ser modificado é a forma de encarar os conflitos, a forma de trabalhar com os conflitos.

ABSTRACT

For the author, the task of organizing is a strategy to put order in the work when it is being done together, cooperatively. Two main theoretical tenets are put up as the bases for what follows — the classical and the adaptative model of organizing.

The university as an organization is discussed, having in mind that it is organized the closer one can visualize to the bureaucratic classical model. But there are disfunctions one should be aware of. Seven aspects are treated as dysfunctional in relationship to the bureaucratic model: division of tasks, span of control, departamentalization, unity of command, centralization and decentralization, leadership, power structure. The text follows discussing conflicts which are raised between two organizational groups within universities — a support group and the teaching body group. It concludes on the need of an university conceived as an open system, integrated and dynamic, closer to the adaptive model.

*Professora na Universidade de São Paulo.

The comments made by Moreira da Silva discuss the basic statement that structure is a strategy and goes deeper to question the appearance of management of conflicts within the university. Technology is presented as another source of conflict not mentioned by the author. The final reaction is against the author's emphasis on conflict reduction instead of putting the stress on how to face conflicts, how to work with themselves.

A DIFICULDADE DE MUDAR

Deve ser considerado que não há nada mais difícil de fazer, nem mais duvidoso de sucesso e nem mais perigoso de tratar, do que iniciar uma nova ordem das coisas. Os reformistas têm inimigos em todos aqueles que se beneficiam com a ordem antiga, e somente defensores, não muito calorosos, naqueles que poderiam se beneficiar com a nova ordem. Esses inimigos surgem parcialmente do medo de seus adversários, os quais têm as leis em seu favor, e parcialmente da incredulidade dos homens, daqueles que não acreditam inteiramente em alguma coisa nova até as terem experimentado.

Assim, a oportunidade de atacar o reformista surge sempre e seus oponentes o fazem com entusiasmo de guerrilheiro, os outros somente o defendem parcialmente, de maneira que ele corre grau de perigo entre seus dois grupos.

NICCOLO MACHIAVELLI, de *O príncipe*

A forma de organizar é uma grande estratégia utilizada para colocar ordem quando as pessoas trabalham juntas. Ela estabelece o relacionamento entre pessoas, as tarefas e os recursos. Sempre que as pessoas se agrupam para um esforço comum, em torno de um objetivo, a organização deve ser utilizada para obter melhores resultados dos recursos empregados por esse grupo. Muitas organizações utilizam o modelo clássico para definir sua estrutura, uma vez que trata de elementos essenciais da instituição, tais como: poder, responsabilidade, divisão de tarefa, especialização e interdependência das partes; outras preferem modelos mais flexíveis, sem muita rigidez em sua constituição.

Quando uma organização escolhe o modelo burocrático de administração, estão implícitas como condição as seguintes características: sistema complexo, poder inerente ao cargo; procura-se uma desvinculação pessoal; regras bastante elaboradas; hierarquias rígidas e controles detalhados; ações administrativas vagarosas e rotinas de trabalho bem especificadas; garantia de uma estabilidade organizacional e unificação dos objetivos.

Há uma evidência, através de estudos de organizações tipicamente burocráticas de que perpetua uma forte centralização e formalização, uma vez que as pessoas procuram proteger-se, procurando que suas ações sejam aprovadas por todos os níveis organizacionais. Os indivíduos tendem a se tornarem menos satisfeitos e mais alienados em relação à própria organização; a individualidade, criatividade e participação não são incentivadas.

Já a organização moderna foi estudada do ponto de vista comportamental, sistêmico, processo informativo e abordagem contingencial. Essa forma de olhar a

organização dá ênfase ao efeito sinérgico da organização, ou seja, o todo é maior do que a soma das partes, e o impacto do ambiente externo como parte da organização é expressado através do conceito de sistema aberto. Esse conceito leva em consideração a importância do fluxo de informação dentro da organização que trabalha com diferenças internas e incertezas do ambiente externo. A comunicação, troca de idéias e solução de problemas em grupo é a tônica do sistema adaptativo moderno.

Fazendo uma análise comparativa das duas correntes teóricas sobre os modelos de organização apresentados, temos o seguinte quadro:

ALGUMAS CARACTERÍSTICAS DO MODELO	MODELO CLÁSSICO	MODELO ADAPTATIVO MODERNO
	Direção da Mudança	
	Sistema fechado	Sistema aberto
	Programado	Informal
	Estruturado	Não-programado
	Mecânico	Menos estruturado
	Rotinizado	Orgânico
	Estático	Dinâmico
	Rígido	Flexível
	Tradicional	Sofisticado
	Clássico	Moderno
	Funcional	Abordagem adaptativa
	Determinístico	Probabilístico
	Definitivo	Ambíguo
	Dedutivo	Indutivo
	Normativo	Relativo
	Conservativo	Oportunístico

Uma organização em particular pode estar em qualquer dos pontos da linha de mudança, procurando sempre um modelo mais adequado para suas características e objetivos, mesmo que para isso tenha que misturar aspectos do modelo clássico com aspectos do modelo adaptativo.

Pelas observações, o estilo das organizações dentro de nossa cultura está mais para o modelo clássico do que para o modelo adaptativo moderno.

CARACTERIZAÇÃO DO MODELO UNIVERSITÁRIO

Análise das disfunções

Pela sua própria característica de criação, através de instrumentos legais, podemos identificar, do ponto de vista estrutural, a universidade como sendo uma organização a mais próxima do modelo burocrático clássico possível. Ao compararmos os atributos de um modelo burocrático exposto, podemos identificar a universidade, em todos eles, variando apenas em intensidade e tamanho de instituição.

Alguns desses atributos nós sabemos que são devidos às estruturas normativas de criação e reforma, às quais as universidades estão vinculadas, mesmo porque as estruturas das universidades brasileiras não são originais, mas sim baseadas em estruturas de órgãos mais antigos; porém outros são devidos a uma cultura administrativa que vem se firmando ao longo dos anos. A aceitação e solidificação dos princípios clássicos da administração estão dificultando a visão de princípios alternativos da teoria moderna. Considerando que a universidade deve ser o expoente da ciência, podemos concluir que ela nega suas próprias origens e funções. Ela está funcionando como um sistema fechado.

Do ponto de vista dos conceitos a serem considerados na estruturação, em relação às universidades, podemos identificar algumas disfunções que prejudicam as mudanças para uma administração eficaz.

Divisão de tarefas: Esse princípio está respeitado, dentro da sua originalidade e dele decorreu a configuração dos cargos existentes na universidade. O que não se observa é a aplicação do princípio. O aspecto de viés de função é uma constante na identificação de quem faz o quê. É muito comum um indivíduo ocupar um cargo, o qual infere um conjunto de atividades inerentes a ele, porém estar executando tarefas totalmente diferentes e pertencentes a um outro cargo. Os motivos que levam a esses vieses são os mais variados. Uma maneira de corrigi-los é manter uma avaliação de cargos permanentes e adequar o indivíduo à sua função, bem como adequar as funções à necessidade da organização.

Amplitude de controle: Esse é um dos aspectos menos respeitado nas estruturas organizacionais das unidades que compõem a universidade. Existem as situações mais variadas. Por exemplo, chefe de seção sem subordinado, chefe de seção com um subordinado como chefe de setor, um diretor com uma amplitude bastante grande. Um setor de tarefas simples e rotineiras com amplitude bastante pequena. No aspecto de amplitude de controle das estruturas organizacionais não existe uma noção de adequação às necessidades do sistema. Não há critério para definir a amplitude e integração entre grupos, quer horizontal quer vertical.

Departamentalização: Além dessas disfunções, que prejudicam muito o processo administrativo, ainda há problemas de agrupamento de atividades não assemelhadas e sem qualquer relação. Isso prejudica consideravelmente o sistema de comunicação e o fluxo de trabalho da unidade, incorrendo ainda com frequência a duplicidade. A baixa produtividade administrativa das universidades decorre dessas disfunções.

Unidade de comando: Esse aspecto é o mais respeitado dentro da cultura administrativa da universidade, bem coerente com o modelo burocrático que lhe é peculiar. Acredito, segundo experiência na participação de algumas soluções de problemas, que é um aspecto levado a sério demais, limitando bastante a interação lateral dos grupos de trabalho. O instinto de proteção pessoal faz com que muitas pessoas se envolvam com o problema, porém sem efetivamente assumir riscos.

Centralização e descentralização: As características de centralização nas unidades universitárias são bastante evidentes. O chefe é o poder máximo e é quem detém as informações, quaisquer que sejam elas, em seu grau de importância. Isso tem levado a grande maioria de unidades a uma situação de dependência em relação às pessoas que detêm o maior volume de informações. Como decorrência disso o despreparo de elementos de segundo e terceiro escalão em assumir posições de comando é evidente, surgindo então princípios de *cargo vitalício*.

Liderança: Por característica da universidade, sabemos que a escolha das lideranças dessas unidades é um processo político, e por tempo determinado. Cada um traz para o seu período de gestão suas filosofias e princípios administrativos, suas pessoas de confiança e estilo próprio de solucionar problemas. Dessa forma, a cultura organizacional a cada quatro anos deverá amoldar-se ao novo líder. Isso porém não ocorre facilmente. Os níveis mais próximos ao líder se adaptam, os inferiores permanecem como estão, com seus hábitos, princípios e filosofias de raízes não profundas e inatingíveis.

Com isso, as pessoas de níveis inferiores não se preocupam muito em assimilar mudanças, e ficam até resistentes a elas, pois sabem que é por prazo determinado. Cria-se com isso toda uma filosofia informal à da instituição, mais sólida e impenetrável, pois os níveis inferiores nunca mudam. Os indivíduos que deixam de ser de confiança permanecem na organização, devendo, portanto, ser encontrada uma solução para eles, e a estrutura vai crescendo para poder absorver esses casos.

Estrutura de poder: O poder é inerente ao cargo, porém as pessoas se prendem às suas posições e procuram deter cada vez mais poder, ampliando seu campo de ação, bloqueando linha de acesso, de modo que o poder passa a pertencer a um grupo pequeno elitizado, o qual dentro da estrutura está abaixo do poder formal maior, mutável no tempo.

Outro aspecto que prejudica a implantação de um modelo ideal é o uso que se faz da estrutura para solucionar problemas de pessoal, como o de salários e o de promoção. Com isso verifica-se uma inversão de valores, a estrutura existe para atender aos indivíduos. Cria-se novos títulos para velhas funções, para atender às necessidades e anseios de pessoas.

A relação entre dois grupos: Um caso comum de disfunção da estrutura é a atividade-meio de uma unidade acabar sendo mais importante que a atividade-fim. Essas duas atividades definem claramente dois grupos dentro das universidades. O grupo de pessoal de apoio, que é composto em sua grande maioria de administradores e técnicos e o grupo de ensino, que são os professores. Não iremos analisar aqui os professores que ocupam postos administrativos em caráter temporário, e nem o de técnico especializado. Esses dois grupos são fontes de conflitos permanentes, com tendências a se agravar pelo tipo de organização definido na figura 1, que caracteriza as universidades.

Podemos identificar sete fontes principais de conflitos entre esses dois grupos: 1 — dependência mútua da tarefa; 2 — recompensa; 3 — insatisfação com o papel; 4 — ambigüidade; 5 — recursos comuns; 6 — obstáculos; 7 — comunicação e habilidades pessoais. Por definição, as atividades-meio servem de apoio às atividades-fim, sem a qual a última não existiria. Porém, dentro do grupo composto de professores

raramente esse reconhecimento é feito. A infra-estrutura que o sistema coloca à disposição do professor raramente é reconhecida por ele como suficiente, adequada, preparada e alerta, agindo como se fosse independente e auto-suficiente para o exercício do seu cargo, está sempre pronto para criticar as atividades-meio e desconsiderar o esforço feito pelo primeiro grupo. Vamos analisar as fontes de conflito entre os grupos:

1 — Dependência mútua da tarefa

Para que o professor tenha condições de dar sua aula ou desenvolver sua pesquisa, ele depende da sala de aula pronta, do material didático e áudio-visual disponível, da biblioteca funcionando, etc. Além das atividades diretamente ligadas às tarefas do professor, há a própria manutenção do elemento no sistema, tais como: sua carreira, concursos, assistência ao aluno e pesquisas, para as quais o grupo de apoio é solicitado.

2 — Critérios de desempenho e recompensa

Apesar desse aspecto ser hoje um ponto de insatisfação de ambos os grupos, o próprio sistema estabelece critérios diferenciados de tratamento entre eles, fazendo com que aumente a probabilidade de conflito. Apesar de pertencerem a uma mesma organização, e portanto terem os mesmos objetivos a serem atingidos, os grupos se comportam como independentes, lutando por um mesmo filão e algumas vezes agredindo-se pela falta de apoio a essa ou aquela classe. Reconhecidamente o grupo das atividades-meio considera-se menosprezado e subavaliado pelo sistema e, portanto, menos recompensado.

3 — Insatisfação com o papel

Esse problema origina-se de uma variedade de fontes. O grupo dos administradores sente falta de reconhecimento e oportunidades para autodesenvolvimento e de sua tarefa, e os participantes desse grupo não percebem grandes oportunidades de promoção. Os professores se vêem como um grupo de maior status e procuram formar uma elite dentro da organização, querendo um reconhecimento como tal. O grupo administrativo pode reconhecê-los ou não como tal, e jamais o admitem. porém procura sempre uma aproximação em busca de reconhecimento e mantém uma atitude de maior respeito aos mais antigos e de maior titulação.

4 — Ambigüidade

Associado ao problema de insatisfação de papéis, o aspecto da ambigüidade contribui ao conflito intergrupal. A dificuldade em definir o mérito ou a culpa entre os dois grupos aumenta o conflito entre eles. Apesar de haver necessidade de colaboração entre os grupos, muitas vezes fica difícil avaliar a contribuição de cada grupo ao sucesso de um trabalho. Essa ambigüidade gera um comportamento de auto-valor. Cada grupo chama a si o sucesso e ao outro o fracasso.

5 — Dependência sobre recursos comuns

Conflito em potencial existe quando duas unidades dependem de um conjunto comum de recursos escassos, tais como: espaço físico, equipamento e fundos operacionais. Nesse caso os conflitos são minimizados por uma terceira parte, de maior poder, que distribui os recursos de maneira nem sempre aceitável e até discutível. Porém, a hostilidade entre os grupos aumenta. A não-participação dessa decisão, e o desconhecimento formal dos critérios de distribuição geram conflitos.

6 — Obstáculos à comunicação

Essa é uma das fontes mais generosas de conflito entre esses dois grupos. O grupo de professores, que tem uma atuação dentro de um regime especial de trabalho, não está sempre presente a ponto de conhecer todas as inovações no sistema, novas normas, leis, decretos, portarias. Com isso há um *gap* entre o conjunto de informações geradas e aquele assimilado pelo grupo de professores. O grupo de administração aproveita essa distância para ganhar poder e tornar-se indispensável, através do domínio das informações e provar a ineficiência do grupo de professores sem o seu apoio.

7 — Habilidades pessoais

Walton e McKeysie (1965), revendo estudos experimentais, descobriram que certos atributos de personalidade, tais como autoritarismo e baixa auto-estima aumentam conflitos. A grande maioria dos relacionamentos entre grupos são situações emotivas, que requerem numa alta flexibilidade comportamental para administrar. Na universidade, o grupo de administração, principalmente de níveis mais baixos, não demonstra muita auto-estima, e considera-se totalmente desprestigiados. Com isso não mantém uma atitude de identificação com a função, procurando de alguma maneira apenas se manter no cargo. Associando-se esta atitude com o autoritarismo inerente à administração burocrática, e a auto-estima emanada do grupo de professores, faz com que o relacionamento seja bastante difícil, com um comportamento: o de se isolarem dentro de seus papéis, sem qualquer habilidade aparente para solucionar os problemas.

ADMINISTRANDO A INTERFACE

As características manifestas de um conflito entre grupos incluem: orientação competitiva, negociação e restrição de informação, modelo de interação e sentimentos antagonistas. Para determinar se o conflito tem um efeito adverso no desempenho organizacional, devemos avaliar as consequências dessas características. Cada uma dessas relações são mostradas no quadro a seguir.

Como podemos observar, temos pontos altamente negativos como consequência do conflito, levando-nos a focalizar nossa atenção para a obtenção de uma relação positiva. Georgopoulos e Mann (1962) — usando a coordenação como seu conceito, o que inclui "a extensão da qual as várias partes interdependentes da organização funciona, cada uma de acordo com as necessidades e demandas de outras e

do sistema como um todo", consideraram que quatro aspectos são importantes para a melhoria do relacionamento: a) ausência de tensão dentro da organização; b) dividir desejos e expectativas; c) preocupar-se com os problemas e soluções; d) facilitar a comunicação.

ATRIBUTOS DO CONFLITO	CONSEQUÊNCIA ILUSTRATIVA	NO MODELO DE UNIVERSIDADE
Competição em geral	Motiva ou debilita	Debilitado
Rigidez e formalidade em procedimentos decisórios	Baixa adaptabilidade à mudança	Ocorre com frequência — chega a zero
Requisita superior para decisão	Exige mais contato com superior	Frequência — é a atitude mais comum
Decresce taxa de interação entre grupos	Impede coordenação e implementação de tarefas	Lentidão no andamento dos trabalhos
Baixa confiança, hostilidade e suspeita	Alta rotatividade e baixo desempenho	Não há rotatividade mas há baixo desempenho

Na tentativa de incorporar novos aspectos à abordagem descrita, Walton (1966) desenvolveu uma teoria que também explicita a dinâmica do conflito e colaboração no relacionamento entre unidades. Três componentes são considerados: a) troca de informações no processo de solução de problemas conjunto; b) estrutura de interação entre unidades e tomada de decisão; e c) atitudes com outras unidades. Dois tipos opostos de relacionamento, *integrativo* e *distributivo* são postulados frequentemente no processo de interação como o visto no quadro seguinte.

COMPONENTES E CARACTERÍSTICAS
DOS TIPOS CONTRASTANTES DE RELACIONAMENTO LATERAL

COMPONENTE	TIPO DE RELACIONAMENTO LATERAL	
	INTEGRATIVO	DISTRIBUTIVO
Forma de participar no processo decisório	Solução de problema; livre troca de informação; cuidado e exatidão na transmissão de informação	Negociação: racionalização cuidadosa e distorção deliberada de informação
Estrutura de interação e modelo de decisão	Flexível, informal e aberto	Rígido, formal e normativo
Atitudes em torno de outros grupos	Positiva, confiável, amigável e integrado com outros grupos	Negativa, suspiciosa, hostil, dissociado de outros grupos

Como podemos observar no quadro, a universidade enquadra-se hoje no tipo *distributivo* de relacionamento lateral e a ênfase do modelo está na troca de informações. Em primeiro lugar a distorção da informação faz com que o relacionamen-

to tome a forma de negociação; em segundo procura-se colocar limitações no relacionamento para que as distorções de informação sejam eficazes; e em terceiro a forma como a informação é dada e o modelo de interação faz com que as atitudes sejam negativas. As pessoas estão predispostas a receber mal qualquer informação e preparam-se para a defesa, bem no estilo ganhar-perder.

Idealmente, altos executivos deveriam desenvolver uma estratégia para modificar o nível de interação, buscando uma maior participação e colaboração, que de outra forma tende a perpetuar as características de conflito no relacionamento. Várias técnicas de trabalho ao nível de grupo e ao nível do indivíduo foram desenvolvidas e aplicadas com algum sucesso. Porém, podemos concluir que vários fatores ao nível organizacional necessitam ser mudados.

Quando voltamos um pouco na nossa análise inicial de como o modelo de universidade é constituído e o que ocorre entre os grupos durante sua interação no trabalho, não consideramos suficiente trabalharmos ao nível de grupos e indivíduos, sequer iniciar o processo de mudança através desse caminho. Eu diria que provocar-se-ia mais mal do que bem, uma vez que vamos ter indivíduos novos nas fantasias velhas. Haveria uma desmotivação ainda maior.

É fundamental em um processo de mudança em função de redução de conflitos que o sistema seja capaz de contribuir com a melhoria do clima organizacional. Consideramos que muitos dos aspectos que constituem fontes de conflito são em função do modelo de organização sob a qual a universidade está fundamentada. Qualquer esforço de redução de conflito será ineficaz se não tornarmos a universidade um sistema mais aberto, integrado e dinâmico, sem estruturas rígidas e dissociação entre os níveis mais altos e os demais e sem concentração excessiva de poder.

CONCLUSÃO

Vários aspectos do tipo de organização são considerados no modelo clássico e no modelo adaptativo moderno. As universidades são constituídas dentro dos conceitos de um modelo clássico. Ao fazermos uma análise do relacionamento lateral de dois grupos distintos dentro da universidade, o grupo de administradores e o grupo de professores, obrigados a conviverem com a rigidez do sistema, as fontes de conflito são muitas e prejudiciais ao desempenho organizacional. Os modelos de interação observados identificam como altamente negativo o que ocorre na universidade. Para que o processo de mudança seja bem sucedido há necessidade não só de trabalhar com os indivíduos mas com a criação de uma *nova universidade*.

BIBLIOGRAFIA

- DALTON, M. *Man who manage*. New York, Wiley, 1959.
GEORGOPOULOS, B. & MANN, F. *The community general hospital*. New York, MacMillan, 1962.
WALTON, R.E. & MCKERSIE, R.B. *A behavioral theory of labor negotiations*. New York, McGraw-Hill, 1965.

ESTRATÉGIA É ESTRUTURA!

(Comentários em torno do trabalho de Eunice Lacava Kwasnicka)

LUIS CARLOS MOREIRA DA SILVA*

Estes comentários focalizam apenas alguns aspectos do trabalho executado pela Profa. Eunice Kwasnicka por ocasião do seminário sobre teoria administrativa e prática da administração, não pretendendo esgotar suas possibilidades de análise, inclusive pela natureza provocativa e pertinente do tema.

Um primeiro ponto a comentar é a afirmativa que a autora do trabalho fez de que estrutura é uma estratégia.

De fato, estrutura é uma estratégia, mas não uma estratégia cujo objetivo seja o de gerar conflitos. Poderá até, por efeitos indesejáveis, resultar em uma maior geração de conflitos, mas ainda assim não será este o objetivo das estruturas organizacionais. Numa abordagem da teoria burocrática, as estruturas são estratégias que visam antecipar e controlar conflitos. Não só isso, visam também modos de atuação e encaminhamento de situações conflitantes (e também para dilemas organizacionais).

As estruturas organizacionais, geralmente em nome da racionalidade, se orientam para estabelecer uniformidades e modos específicos de tratar diversidade ou variabilidade — usualmente remetendo-as para os escalões hierárquicos superiores. O seu sentido último é controle e previsibilidade dos comportamentos de seus membros, ou seja, uma estratégia de poder.

Embora sejam compreensíveis as razões para excluir os alunos da estrutura examinada pela autora, esta é uma exemplificação arriscada, porque na realidade a estratégia atual, ou estrutura, contempla e em consequência controla essa constituição que são os alunos, embora o faça indiretamente na maior parte das vezes.

O tipo de estrutura que é focalizada é a estrutura mais visível. Nesse caso temos duas grandes subestruturas talvez — grandes grupamentos — convivendo na Universidade:

— uma estrutura que focaliza os professores, os profissionais e que é do tipo colegiado — uma espécie de aproximação de uma estrutura mais democrática, ou pelo menos denotando uma tentativa, um ensaio de democracia;

— uma outra estrutura — a do corpo administrativo e de apoio que por sua vez é mais hierarquizada, mais autoritária. Burocrática no sentido mais mecânico de burocracias organizacionais.

As duas estruturas estão justapostas nas universidades. Em diversos aspectos elas são ambíguas, sem clareza das interfaces entre elas e neste sentido se configura uma estrutura provocadora de conflitos. Ainda assim, mesmo reconhecendo que a estrutura seja provocadora de conflitos, ou que ao menos os viabilize — tipo estru-

*Professora na Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

tura matricial —, os conflitos surgem num espaço ou nível controlado, determinado e sobre assuntos que também são controlados. Funciona da seguinte forma — todos podem discutir currículos, orçamentos, e outros temas, mas no momento de decidir sobre tais temas eles são remetidos às outras instâncias de poder decisório, regulados por normas, procedimentos ou políticas formais.

Neste sentido é que o conflito e a competição são toleráveis, já que estão dentro de terrenos previsíveis, controláveis.

Outro aspecto que nos chama a atenção no trabalho desenvolvido pela Profa. Eunice refere-se às fontes de conflito. Aponta uma série de pelo menos sete fontes de conflito. É difícil visualizar que essas sejam efetivamente as fontes de conflito, ou ainda que esgote as principais possibilidades.

Os conflitos e as próprias fontes não se relacionam apenas com a estrutura, muitos conflitos são derivados de outras fontes e outras áreas que são estruturas. São, por exemplo, derivados de processos administrativos utilizados, são derivados da tecnologia que a universidade usa em matéria de educação, em matéria de pesquisa científica e também são derivados de uma luta de categorias profissionais, tipo administradores versus especialistas. Num certo sentido, a organização não deixa de reproduzir conflitos que estão fora dela e assim como os reproduz também os produz. Alguns casos de conflito colocam a fonte de conflito distante, fora do alcance da ação dos membros da organização.

Um último aspecto que chama a atenção do trabalho da Profa. Eunice é que se percebe uma idéia ou uma preocupação em redução do conflito, enfatizando uma configuração mais negativa ao conflito. Ambas as posições, tanto a de que seja possível reduzir conflitos, no quadro das universidades, como a ênfase nos aspectos negativos dos conflitos deveriam ser examinadas na sua viabilidade e funcionalidade respectivamente. De fato, talvez não seja uma questão de reduzir a ocorrência de conflitos de natureza negativa, mas a de se buscar um processo em que o que deve ser modificado é a forma de encarar os conflitos, a forma de trabalhar com os conflitos. A autora encaminha, inclusive, algumas propostas que no seu bojo, pela proposição, por exemplo, de processos mais participativos, são contraditórias talvez à idéia de redução de conflitos negativos. Uma organização mais adaptativa, mais moderna, como a descrita, tende a ter mais conflito que uma organização clássica. Enquanto a organização adaptativa se caracterizará como sendo mais ambígua, menos previsível nas suas possibilidades de ajustes de interesses divergentes, a clássica subordina interesses divergentes às finalidades, geralmente de origem monolítica e hierárquica. A diferença seria talvez a *forma* de encarar conflitos, ou seja, *relacionada* à questão de valores e crenças ou ao sentido que se dê à educação, à pesquisa e à extensão nas universidades. O que define os modelos de superação ou gestão adequadas de conflito e atuação sobre dilemas organizacionais está no sentido de vida organizacional, na existência de valores superiores instituídos que permitam ligações, escolhas, acordos e definição de prioridades. Esse campo de luta, de disputa que a universidade parece ser hoje, somente se dá e não é contributivo a uma dada efetividade da universidade como organização, pela falta ou ausência desses valores e crenças comuns que desse sentido para a instituição universitária.

**EFETIVIDADE
EM UNIVERSIDADES:
UMA AVALIAÇÃO
DO ESTADO DA ARTE**

FACULDADE E UNIVERSIDADES EFICIENTES: NOVAS DESCOBERTAS E RESULTADOS A PARTIR DE PESQUISAS*

KIM CAMERON**

RESUMO

O autor identifica diferentes concepções de eficiência, relata e discute seus mais recentes estudos sobre eficiência de instituições de ensino superior nos Estados Unidos. Diz que há pelo menos nove áreas ou fatores de eficiência, mas que nenhuma instituição pode ser eficiente em todas. Conclui que a eficiência está associada a ações proativas dos administradores, preocupados com o meio externo e capazes de organizar estratégias interpretativas. Logo, a instituição eficiente tem claro o sentido de sua missão e mantém uma cultura organizacional saudável.

O comentário de Schwartzman põe em evidência que os estudos de Cameron se basearam em pequenos colleges e que outros tipos de universidade devem determinar resultados diferentes. Cita exemplos da realidade brasileira, considerando instituições voltadas para a pesquisa.

ABSTRACT

The author identifies different concepts of efficiency; describes and discusses his most recent studies on efficiency of North American institutions of higher education. There are at least nine efficiency areas or factors and no institution can be efficient in all of them.

Efficiency is associated to proactive actions, to administrators who are concerned with the external environment and are capable of organizing interpretive strategies. Therefore, an efficient institution knows its mission and maintains a healthy organizational culture.

Comments by Schwartzman emphasize that Cameron's studies are based on small colleges and that other types of university should determine different results. He cites examples of Brazilian institutions which are research oriented.

Inicialmente, vamos contar de onde viemos e informar sobre o programa de pesquisa relacionado a faculdades e universidades no qual estamos trabalhando para justificar o exame dos pontos por nós analisados. Abordaremos mais especificamente o tema da eficiência*** nas faculdades e universidades e como avaliá-la, bem como os problemas envolvidos nesta avaliação. A seguir, faremos um breve relato

*Texto transcrito e traduzido a partir de gravação por Sonia Gehting.

**A época pesquisador do Centro Nacional para Sistemas Gerenciais na Educação Superior, a partir de 1985, professor na Universidade de Michigan, Estados Unidos da América do Norte.

***A palavra inglesa *effectiveness* foi traduzida, neste texto, por eficácia.

dos resultados de sete ou oito estudos diferentes, abordando a eficiência de algumas escolas e a ineficiência de outras e sugeriremos maneiras de aprimorar-se a eficiência em certas áreas. Finalizando, exporemos algumas diretrizes administrativas, ou seja, algumas orientações, algumas sugestões para os administradores.

Iniciamos nosso trabalho no National Center for Higher Education Management Systems — NCHEMS — (Centro Nacional para Sistemas Gerenciais na Educação Superior) em 1981 com a função de elaborar um programa de pesquisas ou seja, o governo federal destinara aproximadamente meio milhão de dólares por ano para pesquisar e nossa tarefa seria empregar adequadamente este dinheiro.

Há vários aspectos óbvios a serem considerados. Um deles: pelo menos nos Estados Unidos, as faculdades e universidades são mal administradas. A afirmação de Warren Bennis, que por muitos anos escreveu sobre as mudanças na teoria e na análise organizacional e que foi vice-reitor da Universidade Estadual de Nova York, em Buffalo, além de ser o reitor da Universidade de Cincinnati, vem corroborar com esta afirmativa. Durante os dez anos em que foi reitor em Cincinnati afirmou que:

Compreensivelmente, as universidades estão entre as instituições de pior administração no país. Os hospitais e alguns órgãos estaduais e municipais podem comparar-se às universidades, mas nenhuma empresa ou indústria, com exceção da Penn Central que faliu em 1974, é tão mal administrada como as universidades. Uma razão para tal fato é que as universidades são as que estudam tudo, desde sistemas de governo a espelhos persas e o número sete, nunca estudaram a fundo sua própria administração.

Nos Estados Unidos o problema básico é que a maior parte da literatura, a maior parte do desenvolvimento teórico e do trabalho empírico realizado no que diz respeito a organizações, tem por base a administração pública e privada. Muito pouco tem sido feito nas universidades e, na verdade, a propósito principal da disciplina não estava centrado nas universidades por si só. O problema das instituições de ensino não se restringe à má administração; também muitos dos recursos, tecnologias e estratégias administrativas não são a elas aplicáveis. Mesmo por isso no NCHEMS temos um setor encarregado de publicações de livros e artigos; e a razão pela qual fazemos isto é que não há um mercado editorial para livros-texto a respeito de administração da educação. Poucos editores particulares nos Estados Unidos publicariam um livro sobre faculdades e universidades, pelo simples fato de que não há mercado para esta literatura. Os livros consultados nas universidades ou faculdades são livros da escola de administração ou livros sobre teoria organizacional. Não são consultados livros sobre educação. Assim, não há realmente uma única disciplina nem tampouco um conjunto de informações aplicáveis especificamente às universidades. E, finalmente, as faculdades e as universidades, enquanto organizações, são mal compreendidas. Sabemos muito mais a respeito de uma centena de outras organizações do que sobre as faculdades e as universidades. Robert Maynard Hutchins, ex-reitor da Universidade de Chicago e uma personalidade na educação universitária americana, afirmou que:

A única maneira de podermos criticar uma universidade, de podermos enaltece-la, de podermos determinar se ela é boa, má, média ou indiferente é saber o que é uma universidade, o que se esperar dela, o que se espera que ela realize. Se não sabemos estas coisas não temos nenhum parâmetro para exercer a crítica.

Há lógica nesta afirmação. Se não entendemos algo, é muito difícil emitir qualquer julgamento crítico. Robert Maynard Hutchins ainda afirma que "as universidades não têm uma idéia clara do que estão fazendo e por quê. Sequer sabem o que são". Por essas e outras razões ficou claro que o que tínhamos de fazer em NCHEMS era concentrarmos nossa atenção ou desenvolver nosso programa de pesquisa no sentido de auxiliar nossa compreensão das faculdades e das universidades como organizações. Esse foi então o modelo desenvolvido. Foi, pelo menos, a nossa motivação para a pesquisa.

A pergunta que vem norteando a nossa pesquisa nos últimos três anos é: *que estratégias aplicadas às faculdades e às universidades são mais eficazes para fazer face às diferentes condições ambientais?* Sabe-se muito pouco sobre as estratégias. Menos ainda sobre estratégias eficazes para enfrentar as diferentes condições ambientais. Muito pouco também é conhecido sobre eficiência. O que fizemos foi identificar alguns desses aspectos a respeito dos quais não há praticamente nada publicado. É muito difícil entender ou aplicar teorias e/ou estudos a esses aspectos. Alguns exemplos que ilustram a importância dos mesmos.

Primeiramente, o *ambiente*. Em 1982, havia nos Estados Unidos doze milhões de alunos matriculados em cursos de graduação em faculdades e universidades. Há 3.250 faculdades e universidades nos Estados Unidos e aproximadamente 700 instituições com menos de 450 alunos em tempo integral. Em 1990, com base apenas em dados demográficos, o número total de alunos matriculados nas faculdades e universidades norte-americanas será de 11.150.000, o que significa 850.000 alunos a menos que em 1982, uma média de 450 alunos por instituição. Esse decréscimo atingirá todas as instituições de ensino superior, significando o fechamento de 700 faculdades norte-americanas por estarem atravessando uma má fase. Provavelmente isto não acontecerá, mas é possível prever-se os problemas administrativos e organizacionais que surgirão, apenas por essas instituições estarem em decadência. Ao contrário do Brasil, onde as coisas estão se encaminhando em direção oposta, a administração da decadência é uma questão difícil. Mas no Brasil a situação oposta não facilita a administração. O que se impõe são mudanças essenciais, não necessariamente uma grande decadência ou uma grande queda nos rendimentos. E isto faz diferença. Dessa forma, uma grande taxa de crescimento também dificulta a administração das faculdades e das universidades. Mas, de qualquer maneira, este é o motivo pelo qual o meio tem sido tão crucial no que se refere às estratégias.

A comissão de economia dos Estados Unidos realizou um estudo para responder a pergunta "Quantas empresas pode-se mencionar que tiveram vida longa?" E tomou-se como base o ano de 1530. Creio que esta data foi escolhida por tratar-se do ano em que a Igreja Episcopal foi fundada. A comissão descobriu que, no mundo Ocidental, de todas as organizações existentes em 1530, apenas 66 ainda existem. São elas: os governos da Isle of Man (Islândia) a Igreja Católica Romana e 62 universidades, o que é bastante animador para as universidades. Elas sobreviveram a governos, empresas e todos os outros tipos de organizações. Por outro lado, o número de instituições de educação universitária norte-americanas que estão fechando suas portas é de aproximadamente 118 em 10.000, comparado às organizações governamentais onde de cada 10.000, 28 fecham suas portas e às organizações privadas onde de cada 10.000, 57 saem de cena; ou seja, há um índice de extinção muito alto entre as universidades da atualidade. Assim, se por um lado há uma grande recuperação, por outro há muito fracasso. Logo, resta a pergunta: a que se atribui a

alta taxa de recuperação e fracasso entre as universidades, duas vezes mais alta que a das organizações comerciais e quase quatro vezes mais alta que a das organizações governamentais? Estudos realizados não só em universidades mas em todo tipo de organização concluíram que o fracasso dessas organizações deve-se 4% à negligência, 2% à fraude, 1% à fatalidade, 91% à incompetência administrativa e 2% à fatores desconhecidos. Estudos anteriores não mostraram grande alteração nestas percentagens: o meio desfavorável contribuiu com 20%, a incompetência administrativa com 60%, as catástrofes com 10% e outras causas com 10%. Assim, de acordo com estes estudos, ficou claro que foram as estratégias administrativas, as numerosas reações que ocorreram nas organizações comunitárias, as responsáveis por esses resultados. Logo, o estudo do meio tornou-se importante; estratégias ou reações foram analisadas e o desempenho e a eficiência do planejamento foi um foro de destaque.

Alguns colegas nos Estados Unidos argumentam que por tratar-se de um conceito ambíguo, difícil de ser avaliado, a *eficiência* não merece uma pesquisa a respeito. E existem publicações que discutem o assunto. Uma grande parcela da literatura é contrária a esse ponto de vista por várias razões. Nossa justificativa para realizar uma pesquisa sobre a eficiência assenta-se em razões teóricas, empíricas e práticas. Teoricamente, a eficiência está no âmago de quase todas as teorias organizacionais. É impossível formar-se uma idéia do que é uma organização sem ter-se uma idéia do que é uma organização eficiente. Como existem organizações boas e más, a eficiência ou a sua conceituação passa a ser um conceito básico ao pensarmos em organizações. Empiricamente, é a variável dependente aberta. Uma parte substancial dos estudos ultimamente realizados busca descobrir o que é bom e o que é mau, ou se uma estrutura é melhor que outra. Portanto, isto significa que a eficiência é uma variável dependente básica. Praticamente, é importante porque todos continuamente emitimos pareceres sobre eficiência. Por exemplo, recebemos no NCHEMS num período de seis meses, no início desse ano, telefonemas de diversas universidades pedindo ajuda. A Universidade de Minnesota telefonou comunicando que estavam interessados em reorganizar a estrutura da universidade e desejavam saber se poderíamos ajudá-los, pois sentiam não ser tão eficientes quanto gostariam de ser e achavam que o problema era estrutural, ou seja, desejavam reorganizar-se para aprimorar a sua eficiência. A Universidade de São Francisco telefonou dizendo que o número de alunos estava diminuindo rapidamente. Havia perdido 40% de seu corpo discente nos últimos cinco anos. O representante do corpo discente escrevera recentemente a todos os pais dos alunos matriculados pedindo-lhes que não enviassem seus filhos de volta àquela Universidade. Foram movidas sete ações do corpo docente contra os administradores, por vários motivos. Eles estavam tendo problemas e pediam então que nós os ajudássemos a aprimorar sua eficiência. A Universidade de Willamette telefonou dizendo que precisavam provar sua eficiência ao corpo de diretores (que é externo). Queriam que nós os visitássemos e os auxiliássemos a avaliar sua eficiência para demonstrar aos membros do conselho diretor que eram uma instituição sólida. A Tennessee Tech estava interessada em aprimorar a coordenação entre as várias unidades da organização, principalmente porque sentiam que não estavam atuando com tanta eficiência e tranqüilidade como gostariam. Pediram-nos então para visitá-los e fazer um diagnóstico. A Universidade do Estado de Nova York, em Albany, telefonou dizendo que o seu problema era que, em média, seus administradores permaneciam no cargo 14 anos ou mais, o que os levava a

pensar que estavam estagnados, que as pessoas estavam velhas e que não tinham muitas idéias boas. Pediram-nos então para visitá-los e tentar modernizar-, aprimorando sua eficiência. E, finalmente, a Universidade do Alasca também manifestou. Esta Universidade existe há apenas sete anos e seu problema é que, sendo muito jovens, queriam ter certeza de que estavam planejando as coisas corretamente, estabelecendo objetivos apropriados, etc., a fim de virem a ser eficientes no futuro. Desejavam, então, que nós lhes mostrássemos o caminho certo para alcançarem a eficiência. Assim, por razões bastante práticas, a eficiência permeia as preocupações dos administradores. Estes são os motivos pelos quais estudamos o fracasso, o meio, as estratégias, as reações, a adaptação e também a eficiência.

Vamos restringir nossa exposição à pesquisa a respeito da eficiência. Há várias razões que tornam difícil a avaliação da eficiência, por este motivo muitas pessoas preferiram ignorá-la. Na verdade, uma das razões que nos levou ao interesse pela eficiência foi não ter encontrado estudos, nem um sequer, sobre a eficiência das faculdades e universidades nos meados dos anos 70.

Um fato muito interessante, é que as associações de credenciamento americanas têm de emitir tais pareceres continuamente, mas os fazem de uma maneira aleatória, sem ter nenhum critério como base. Há uma série de razões pelas quais é difícil avaliar-se a eficiência. A primeira delas: é bastante difícil identificar-se os critérios de avaliação da eficiência nas faculdades e universidades. Por exemplo, Michael Cohen, da Universidade de Michigan, e James March, da Universidade de Stanford, escreveram um livro em 1976, onde afirmam:

Quase toda pessoa instruída pode fazer uma conferência com o título "Os objetivos da universidade". Muitas poucas pessoas, porém, assistirão à conferência de livre e espontânea vontade. Na sua maioria, tais conferências e os ensaios que as acompanham são exercícios bem-intencionados de retórica social com um pequeno conteúdo operacional. Esforços para produzir-se normas para os objetivos da universidade terminam por gerar objetivos que são ou sem sentido ou dúbios.

Um estudo realizado em meados de 1970, a respeito dos objetivos da universidade, listou 50 objetivos para que as pessoas os avaliassem e os classificassem quanto a importância existente dos mesmos para a instituição e a importância que deveriam ter para a instituição. Os objetivos foram classificados numa escala de 1 a 5. Todos os 50 objetivos receberam nota 4, 5 ou seja, tudo era importante. As pessoas foram incapazes de distinguir o que era importante e o que não era na universidade. Quando indagados sobre o que deveria ser importante, todos os outros itens também receberam 4 e 5 de nota; ou seja, é muito difícil dizer que as universidades não devem ser avaliadas porque fazem tudo. Essa é a razão de receberem denominações como: "anarquias organizadas", "sistemas conjugados flexíveis" e muitas outras porque há uma gama enorme de atividades que podem ter lugar no perímetro da universidade. Dessa forma, os objetivos, por si só, não fornecem uma maneira muito precisa de se avaliar as instituições de ensino superior, as faculdades e as universidades.

Outra razão pela qual é difícil elaborar-se critérios para a eficiência (e este é apenas um exemplo entre os vários disponíveis) está nas diferentes maneiras usadas pelas pessoas para conceituar a universidade como organização. Há uma lista de metáforas usadas: anarquias organizadas, sistemas políticos, coligações ou constituintes estratégicas, instituições e não organizações, colegiados, burocracias, federa-

ções profissionais fragmentadas, sistemas conjugados flexíveis, latas de lixo, sistemas abertos, prisões mentais, matrizes, burocracias profissionais, etc.

O que chama a atenção é que toda vez que se muda a metáfora, por exemplo, se considerarmos a universidade como uma prisão mental, os critérios que ocorrerem serão de um tipo, mas se alterarmos a metáfora para burocracia profissional, os critérios que ocorrerem serão outros. Dependendo da maneira como se observa um fenômeno, linhas diferentes, critérios diferentes ou fenômenos diferentes surgem.

Se analisarmos a universidade usando como metáfora um sistema de execução de objetivos racionais, estaremos utilizando essa metáfora como critério para avaliar a eficiência da universidade. Mas, se ao invés disso pensarmos na universidade como uma organização de contrato social, então utilizaremos critérios bem diferentes. Assim, havendo tantas maneiras diferentes de elaborar-se critérios para universidades, não há um conjunto único para avaliar-se sua eficiência.

A segunda razão: as faculdades e as universidades, com frequência, consideram-se únicas e incomparáveis. Frequentemente encontramos administradores universitários que afirmam não ser possível comparar-se a Tennessee Tech com a Universidade de Michigan, porque são muito diferentes, portanto, "não nos comparem utilizando os mesmos parâmetros", dizem eles. Na verdade, o NCHEMS está sendo processado pela Universidade de Georgetown por publicar matéria analisando o custo por aluno gasto em várias instituições. A Universidade de Georgetown foi comparada a um certo grupo de instituições e mostrou-se que esta universidade estava gastando muito mais, ou seja, que o custo por aluno era muito maior que o do grupo comparado. Eles processaram a NCHEMS dizendo que a comparação não poderia ser feita com aquele grupo, pois a Universidade de Georgetown era diferente. E tal fato não é raro. Caso o grupo com o qual a Universidade de Georgetown foi comparada tivesse se destacado, então sim, segundo os membros da Universidade de Georgetown, a comparação seria possível.

Outro exemplo: Desde 1700 até hoje ainda há rivalidade entre Harvard e Yale. Um amigo que frequentou a Universidade de Yale diz que algumas pessoas compararam essas universidades chamando Yale de Harvard do oeste. Ele diz ainda: Não nos importamos de sermos chamados de a Harvard do oeste, mas gostaríamos eles de serem chamados de a Yale do oeste?" Logo, todos são cínicos. E, de fato, torna-se difícil avaliar a eficiência, especialmente a eficiência comparada. Se perguntarmos qual é a mais eficiente — Harvard ou Yale? — será difícil de responder, porque ambas dirão que são diferentes.

Terceira razão: os modelos de eficiência organizacional que foram desenvolvidos em outros tipos de organizações podem ter pouca aplicabilidade no ensino universitário.

Modelos de eficiência

Vamos apresentar e descrever rapidamente quatro modelos de eficiência dentre os mais frequentes na literatura. Existem muitos outros. O modelo mais citado na literatura recebe várias denominações, mas essencialmente sua definição é: "uma organização é eficiente quando alcança os objetivos fixados". Assim, pode-se, identificar os *objetivos* e então avaliar quanto desses objetivos foi alcançado e então pode-se dizer se esta organização é eficiente.

Este é um modelo bastante útil quando você pode identificar os objetivos, ou seja, quando os objetivos são claros, mensuráveis, realizáveis dentro do tempo previsto, consensual em todos os níveis, e quando os objetivos oficiais estabelecidos vão ao encontro dos objetivos não oficiais.

O que ocorre é que isto não se aplica às universidades. Como afirmam Cohen e March, todos podem falar a respeito dos objetivos da universidade, mas ninguém sabe realmente em que consistem e principalmente ninguém pode contribuir muito para eles. Assim, modelos de objetivos não são úteis para faculdades e universidades. Há um grupo de pessoas da Universidade de Michigan que reagiu contra o modelo de objetivos na década de 60 e 70 e publicou uma série de estudos onde identificam o que chamaram de *modelo de recursos do sistema*, que hoje recebe várias denominações, mas, essencialmente, esse modelo sugere que uma organização é eficiente se ela obtém os recursos necessários do seu meio.

Este é também um modelo útil se for possível relacionar-se os recursos que uma organização obtém com os resultados da sua função primeira. Por exemplo, uma organização não pode ser considerada eficiente se estiver simplesmente obtendo recursos e não fazendo nada com eles, ou desperdiçando-os, ou simplesmente acumulando-os. Portanto, é preciso que haja alguma correlação entre os *inputs* e os *outputs* e isto nunca foi justificado ou documentado teoricamente. Como exemplo, citarei Howard Bowen que trabalha nas faculdades Claremont, na Califórnia. Ele afirma:

A maior parte das avaliações das instituições é realizada em termos de variáveis tais como: o coeficiente professor-aluno, a proporção de PhDs no corpo docente, o número de matrículas, os gastos atuais por aluno, as notas nos exames, o número de livros na biblioteca, a extensão das instalações e do equipamento, o valor da área, os cursos de extensão, etc. Todos estes são *inputs* e de forma alguma é possível estabelecer-se qualquer correlação sistemática positiva entre estes *inputs* e os resultados reais definidos em termos do desenvolvimento pessoal dos alunos no domínio cognitivo ou afetivo.

Ou seja, os *inputs* não estão relacionados aos *outputs*. Na verdade, não importa quanto dinheiro venha a ser gasto em uma instituição, não há nenhum dado que comprove que os alunos estão ficando mais inteligentes, qualquer que seja o tamanho da escola, o número de livros na biblioteca, as reprovações nos cursos de graduação, o sucesso profissional dos alunos. Nunca comprovou-se essa correlação. Com frequência, os recursos humanos estão associados aos relacionamentos humanos. Se as organizações funcionam bem, se estão bem lubrificadas, se os problemas são resolvidos, etc., então essas organizações podem ser consideradas eficientes. Se não há tensão interna e o funcionamento interno transcorre sem problemas também se fala de eficiência. Esse modelo é igualmente útil se houver uma relação entre os procedimentos e os resultados, onde o bom funcionamento é um resultado desejável. Por exemplo, se há muita subversão e hostilidade em uma organização, mas estes fatos não afetam a produtividade, não afetarão a organização em sua essência. Logo, os procedimentos internos são importantes apenas quando se relacionam de alguma forma aos *outputs*. Nas universidades não há correlações entre os procedimentos e os *outputs*. Não importa como você ensina seus alunos, o tipo de aula dada, classes numerosas ou classes com poucos alunos, utilizando-se a televisão, muito dever para casa ou pouco dever para casa. Não há nenhuma correlação entre

os procedimentos aos quais os alunos são submetidos e os resultados: sucesso na carreira, notas, salários ou qualquer desses aspectos. Para citar Paul Dressel sucintamente:

As coisas que o corpo docente acredita que promoverão a aprendizagem não demonstram ter qualquer impacto significativo no aprendizado e nas atitudes dos alunos. . . métodos de ensino, tamanho das classes, ensino televisado ou tradicional, ensino em grupo ou não, tipo de instalações, etc. não afetam a aprendizagem e as atitudes dos alunos. . . muitos avaliadores sabem disso, a maioria dos membros do corpo docente simplesmente não querem acreditar nisso.

A questão é que este modelo sobre eficiência não é útil. Por último, o modelo de *estratégia do colegiado* sugere que uma organização é eficiente se satisfaz ao menos aos grupos mais influentes ou aos responsáveis pelos recursos na organização. E isto sugere tratar-se de um modelo muito bom. Se a organização tem de prestar contas ou consultar os colegiados, têm poder. Outra razão que torna tão difícil avaliar-se a eficiência é que embora fosse muito mais simples utilizar-se nas universidades modelos já consagrados, não se pode fazer isso. Logo, o que resta agora se não há nenhuma maneira satisfatória para avaliar-se a eficiência? Por que, então, até os anos 70 não estudou-se este problema? Uma resposta seria: porque é muito difícil. Finalmente, a maioria das pesquisas sobre o desempenho da organização apóia-se em dados substitutos supersimplificados.

Dentre os indicadores mais utilizados para avaliar-se a eficiência em faculdades e universidades, o mais usado é o da reputação. Há algumas pesquisas a esse respeito realizadas por Bruce Anderson e muitos outros. Carter realizou a primeira delas em meados dos anos 60. Enviou um questionário perguntando algo como: "Em que instituição de nível superior encontra-se o melhor departamento de física?" Na verdade, perguntamos a membros do corpo docente de diversas instituições e então montamos um tipo de classificação sem estarmos certos do que em que esta se baseia.

Provavelmente, está baseada na tradição e na aparência, ou quiçá no tamanho. Nada definido, mas reputação ou prestígio tem algo a ver com essa classificação. Um dos problemas dessa avaliação é que ela é feita a nível de departamento ou de disciplina; outro problema é o número de escolas envolvidas. As listas mais complexas poderão incluir até 100 instituições, a maioria abrangerá aproximadamente 50. Isto nos impõe um problema adicional: como avaliar quase a totalidade das faculdades e universidades norte-americanas? Não é possível fazer-se esta avaliação tendo como base a reputação. Outro caso, há aproximadamente três anos foi feito um estudo com as escolas de administração norte-americanas e nesse estudo utilizou-se como respondentes os chefes dos departamentos de pessoal nas 100 maiores empresas norte-americanas. Admitindo-se que esses chefes são as pessoas que contratam os administradores diplomados e que, portanto, deveriam saber de onde vinham os melhores profissionais, perguntou-se a eles: "Onde estão os melhores cursos de graduação em Administração nos Estados Unidos?" Os chefes dos departamentos de pessoal indicaram: Columbia, Harvard, Yale, Stanford, Northwestern e algumas outras universidades. Ora, seis das citadas não têm cursos de graduação em Administração. Mas todos conhecem essas instituições. Esse é um problema típico do utilizar-se a reputação como parâmetro.

Além desse indicado pode-se usar o número de integrantes do corpo docente que se encontrava entre os primeiros em seus cursos de graduação, o volume de

publicações, o número de menções honrosas, o número de pessoas que receberam bolsas de Fullbright ou de outro tipo. Também estes trazem problemas para serem utilizados como parâmetros; acarretam problemas tanto para aquelas instituições que se destacam como para as que não se destacam e são influenciados pelas ligações políticas. O que acontece no Brasil é que as instituições bem avaliadas recebem recursos e mantêm contatos com os Estados Unidos e com a Europa. Dependem, assim, basicamente desses contatos políticos para assegurar a finalidade de seu corpo docente. Será verdade isso?

Ainda outro indicador utilizado na avaliação institucional é o exame de seleção dos candidatos ao ingresso no curso. A maioria das instituições norte-americanas não é muito rigorosa nesse exame de seleção e é seu papel aceitar alunos e servir à comunidade. Em alguns estados, Michigan, por exemplo, muitos alunos de graduação são aceitos apenas porque a universidade tem condições para admiti-los. Poderiam ser muito mais rigorosos na seleção se reduzissem seu corpo discente pela metade, mas isto comprometeria seu serviço ao estado e sua eficiência. Logo, os resultados de testes de seleções são um bom indicador. Por último, há a extensão dos serviços da instituição e, novamente, não há nenhuma relação entre a extensão e qualquer outro parâmetro.

Como se vê, não há maneira de avaliar a eficiência nas faculdades e nas universidades. Pode-se emitir pareceres e isto é o esperado. Mas, na verdade, alguns autores nos Estados Unidos chegaram a esta conclusão sempre tendo problemas semelhantes com as escolas de Administração. Acredito que o mesmo ocorra com as instituições de ensino superior brasileiras.

Em um levantamento feito em 1978, havia no Brasil aproximadamente 898 instituições, escolas isoladas e universidades, dependendo de quem as contasse. Um trabalho a respeito diferencia entre um tipo A e um tipo B. O tipo B não recebe nenhuma verba do governo. O tipo A recebe toda a verba. Quinze instituições de pesquisa e talvez algumas instituições de ensino e pesquisa são as mais proeminentes, e não parece que qualquer um dos outros indicadores poderia ser aplicado apenas a 58 instituições deixando-se de fora aproximadamente 840 instituições. Logo, resta-nos o problema: como avaliar a eficiência da instituição X neste grupo de 840? Certamente a maioria das instituições de nível superior brasileiras não têm como ser avaliada.

Uma das coisas que aprendemos com pesquisas de mercado é que quando as pessoas não podem emitir pareceres com base em características primárias, eles ainda assim emitem pareceres apenas substituindo as características primárias por características secundárias. Por exemplo, se não pudermos avaliar a capacidade do sabão para limpar a sujeira, não significa que não se emita opinião a respeito do sabão, ou que se deixe de comprar sabão. Apenas, compraremos sabão tendo como base a cor da caixa, o seu lugar na prateleira ou a simpatia da pessoa que faz a sua propaganda na TV, ou até qualquer outro critério menos relevante. Características secundárias, ao invés de características primárias. E isto se aplica às universidades. Elas serão muitas vezes avaliadas com base em critérios irrelevantes.

Entretanto, um critério que não é irrelevante, e que poderia substituir a eficiência é o da eficiência. A eficácia é definida como a razão *inputs/outputs*. Sua operacionalidade apóia-se em itens como o custo por aluno nos Estados Unidos, o por unidade de ensino, custo por aluno por hora, custo por grupos extras, etc. A produtividade é freqüentemente avaliada, particularmente no setor público, sim-

plesmente pelo número de *outputs*, produção de carros a motor, o mais produtivo, e também são freqüentemente controlados por alguma medida de eficácia. Assim, as universidades são avaliadas pelo número de artigos publicados, número de diplomados, etc. A finalidade nos Estados Unidos com freqüência tem sido usada como um conceito adicional valioso, mas os critérios para oposições de operação não estão muito próximos do valor. A reputação é uma forma de avaliar-se as finalidades e calcular salários e as colocações dos diplomados. A Universidade de Yale tem-se em alto conceito porque o atual vice-presidente norte-americano é um ex-aluno da Yale.

Há outros conceitos que são freqüentemente substituídos ao avaliar-se a eficiência. Mas a eficiência baseia-se realmente nos valores e preferências de uma pessoa. Assim, a única maneira de dizer-se que uma instituição é eficiente ou não é penetrar na mente das pessoas e dizer:

— Olhe, você é eficiente e você não é eficiente.

Portanto, o problema em avaliar-se a eficiência é tentar elaborar critérios baseados nas preferências e valores das pessoas.

Há outro aspecto que devemos mencionar. Primeiramente, pense por um momento a nível individual e pense num contínuo de doença até uma saúde excelente, ou seja, pense no que se chama atualmente nos Estados Unidos, *saudabilidade*, em cujo centro encontra-se a saúde. Até aqui os critérios de doença seriam nariz escorrendo, febre, congestão, sangramento e mal-estar. E as pessoas que mais se preocupam com esses critérios são os médicos; ou seja, as pessoas que tentam eliminar esses sintomas. Por outro lado, atualmente preocupados com a porcentagem de gordura no corpo, problemas cardiovasculares, níveis de estresse, tônus muscular, etc. Os especialistas em aptidão física estão mais preocupados em obter boa saúde e *saudabilidade*. Há um grupo totalmente diferente de critérios. O mesmo ocorre com a eficiência e a ineficiência. Por um lado, pode-se considerar a ineficiência em uma instituição as falhas e ou problemas ou obstáculos que uma organização tem de superar. E freqüentemente os administradores dão tudo de si tentando resolvê-los. Tão logo consigam, a maioria dos administradores senta-se, põe os pés sobre a mesa e diz:

— Bem, as coisas estão bem. Mas tal coisa nunca ocorre.

Alguns pesquisadores concentram-se nos problemas, a maioria nos indicadores de superioridade e esses são um grupo totalmente diverso de critérios.

O primeiro passo em qualquer avaliação, creio, especialmente em uma avaliação da eficiência organizacional, é fazer-se *a priori* sete perguntas básicas. Uma delas é: *Qual é o objetivo da avaliação?* Do objetivo dependerão os tipos de dados que precisaremos, os que são relevantes, quais são os critérios, etc. É preciso determinar o propósito da avaliação.

Por exemplo, avaliar a eficiência de uma instituição, com o fim de determinar que departamentos devem ser eliminados será bem diferente do que avaliar uma instituição a fim de ajudá-la a desenvolver-se. Exige dados diversos.

Que área de atividade está sendo considerada?

Toda organização opera em uma diversidade de áreas, ou seja, realiza uma série de atividades. Não há como avaliar-se tudo que uma organização faz, especialmente faculdades ou universidades. A área de atividade precisa ser especificada. Há alguns parâmetros que podem nortear estas decisões. Os critérios utilizados para se avaliar a eficiência de um departamento são diferentes dos critérios utilizados para

avaliar-se a eficiência de um sistema educacional estatal ou de um sistema educacional inteiramente nacional. É importante determinar-se o que se está avaliando.

A primeira coisa a ser feita é colocar-se certas questões básicas. Avaliamos a eficiência como é por certos tipos de parâmetros. O que é considerado eficiente para determinados grupos difere para outros. Por exemplo, reitores, representantes do corpo docente e diretores de faculdades possivelmente tem critérios bem diversos para descrição uma nova universidade. A decisão dessas pessoas deve ser considerada e, na verdade, se desejarmos aprimorar a eficiência essas pessoas são capazes de fazê-lo. Logo, os critérios avaliados seriam os gerados não pelos alunos, mas pelo corpo docente e pelos administradores.

Aqui estamos considerando apenas os cursos de graduação da instituição, não os cursos de pós-graduação ou os hospitais. Estamos considerando a análise a nível organizacional, não os departamentos, nem os administradores, nem o sistema, mas sim a instituição isolada. Com a questão: *Como se pode avaliar esta instituição comparando-a a outras e como se pode melhorar esta instituição?* O objetivo será identificar as variáveis principais nos perfis das instituições, não reduzir orçamentos. Preocupa-me, então, o que está correto hoje e não no futuro.

Portanto, trata-se de uma abordagem limitada. O processo em que hoje trabalhamos consiste essencialmente de 50 entrevistas com os membros da cúpula. Perguntamos a eles: *Que características organizacionais as faculdades e universidades eficientes possuem?* Eles falam e eu anoto. *O que seria necessário modificar nessa faculdade ou universidade, para torná-la mais eficiente?* Extraímos da literatura pertinente aproximadamente 138 indicadores de eficiência e fizemos perguntas tais como: *É possível avaliar-se esses indicadores? São eles aplicáveis a essa instituição?* Dessas perguntas originou-se uma lista de aproximadamente 100 características que deveriam estar presentes nas instituições universitárias mais eficientes nos Estados Unidos. O resultado desse primeiro estudo é o seguinte: através de manipulação estatística, os itens foram agrupados em nove variáveis, que são: a satisfação do aluno com o ensino, o desenvolvimento acadêmico do aluno, o desenvolvimento profissional do aluno, o desenvolvimento pessoal do aluno, a satisfação do corpo docente e dos administradores com seus empregos, o desenvolvimento e a qualificação profissional do corpo docente, um sistema aberto e interagindo com a comunidade, a capacidade de obter recursos e finalmente a saúde organizacional, ou seja, como se processa o funcionamento interno da instituição. Estas nove variáveis podem ser avaliadas de duas maneiras: uma delas é utilizar-se certas medidas objetivas, a outra é através de questionários. Utilizamos somente questionários. Parte do propósito do trabalho era assegurar que o questionário realmente avaliava a eficiência e não atitudes ou emoções.

Não encontrei nenhuma organização que fosse eficiente em todas as nove variáveis. Toda instituição é eficiente em algumas áreas e ineficiente em outras. Por exemplo, há um grande número de instituições mencionadas aqui que considerei medíocres porque estão na média ou abaixo dela em todas as variáveis e há várias razões para este fato. Uma delas é que elas não decidiram o que vão fazer. Mas há outras que rotulei de grupo *voltado para o exterior*, ou seja, entre suas orientações estava preparar os alunos para obter emprego, desenvolvimento profissional. Outra seria a abertura do sistema e a interação com a comunidade. Portanto, estas estão saindo-se bem, adaptando-se ao meio. São altamente eficientes nesses aspectos, mas nem tanto em outros. Há outras instituições que chamei de *moral acadêmica alta*,

Estas saíram-se muito mal nas variáveis externas, mas bem nas variáveis morais, na satisfação do aluno com o ensino, na satisfação do corpo docente, na saúde da organização e também relativamente bem nos aspectos acadêmicos e dentro da média nas variáveis morais e bem nos assuntos acadêmicos. A conclusão desta etapa é que avaliou-se a eficiência organizacional e não atitudes.

Estas nove variáveis gozam de bastante confiabilidade e validade. E aqui estão os prognósticos. Se é possível avaliar-se a eficiência, então a questão é: *O que é possível fazer-se a este respeito?* Quem é bom e quem não é? E o que se verificou foi que as variáveis mais fortes dentre essas nove citadas, associadas à eficiência, são aquelas controladas pelos administradores. Esta é uma descoberta realmente importante, uma vez que muitas pessoas consideram como determinantes da eficiência o meio, o caráter público ou particular da instituição, a demografia, os alunos, a localização da instituição, uma série de coisas que se pode controlar. E isto, de acordo com nosso estudo, não é verdade.

Eficiência é o que os administradores podem controlar. Sua postura ativa ao invés do *laisser-faire*. E a qualificação dos alunos que podem atrair são os prognósticos mais importantes da eficiência organizacional.

Mas a questão é que tais estratégias e o que os administradores parecem fazer é o que diferencia escolas eficientes de ineficientes nos Estados Unidos. Há algumas instituições que ao longo do tempo se tornam mais eficientes e algumas instituições que decaem.

As instituições que decaem encontram-se num meio relativamente turbulento. As coisas mudam, o que é previsível, e elas passam por dificuldades controlando os incidentes. Assim, há uma relação negativa muito forte entre um meio externo turbulento e o aprimoramento da eficiência. Há também uma relação negativa entre a presença de um sindicato de professores nos Estados Unidos e a eficiência. Em 1976, 1980 e 1983 as instituições sindicalizadas tiveram escores mais baixos, em todas as nove variáveis, do que as instituições não sindicalizadas.

A ênfase na *obtenção de recursos* valorizada, significa os administradores empenharem-se em diversificar seus recursos financeiros e obterem dinheiro de outras fontes que não as primárias. Por exemplo, nas instituições brasileira, se os administradores buscam fazer com que as empresas mantenham seus alunos ou financiem as pesquisas, estes fatos tendem a relacionar-se, com o passar do tempo, com a melhora da eficiência. É, finalmente, *pró-atividade*. Este termo opõe-se à reatividade. Os administradores antecipam-se, não esperam que algo ocorra. Essas são as variáveis principais que com o passar do tempo prognosticam o aprimoramento. Se compararmos instituições que se aprimoraram com instituições que decaíram, certamente verificaremos que as instituições que melhoraram sua eficiência terão um superávit de recursos. O que significa que foram capazes de atuar nas áreas onde sua participação era esperada. Preocuparam-se com o meio externo, com o que acontecia a sua volta, muito mais do que aquelas que decaíram preocupadas que estavam com os assuntos internos da instituição.

Um dos termos polêmicos atualmente nos Estados Unidos é a noção de *cultura institucional*. Tem-se sugerido que a cultura que existe dentro de uma organização interfere em uma série de fatores. Há um livro publicado em 1982 intitulado *In search of excellence*, esta obra sugere que as dez principais empresas norte-americanas são aquelas de sólida formação cultural. E atribui o sucesso das organizações à noção de cultura. Pode-se perguntar: O mesmo se aplica às faculdades e às universi-

dades? Há uma diversidade de razões teóricas. É possível identificar-se duas variáveis principais da cultura já anteriormente identificadas por Jung, que discorreu a respeito dos tipos de personalidade e catalogou-os. Há vários trabalhos sobre o *processo descontínuo* e o *modelo cognitivo*; enfatizam como as pessoas aprendem e uma série de coisas a respeito do modelo de aprendizagem na formação organizacional. Assim, uma coisa que começa a ficar claro é a possibilidade de se perceber se os modelos cognitivos das pessoas são coerentes com a cultura. E se os modelos de liderança das pessoas são coerentes com a cultura, pois pode-se utilizar três variáveis para organizá-los. Oliver Williamson, em um trabalho a esse respeito, sugere que os sistemas de organização do tipo simples podem ser caracterizados como hierárquicos ou como mercados. Os sistemas de hierárquicos são aqueles que se concentram em aspectos internos com controles firmes. Os sistemas de mercado são mais voltados para aspectos externos, centrados nas necessidades do mercado.

Um livro intitulado *Theory Z* acrescenta a esses dois sistemas, o sistema de clãs. Nessa obra analisa-se as relações pessoais e a tradição e a forma japonesa que consiste em lealdade e compromisso.

De qualquer maneira, ao considerarmos a forma de organização em qualquer desses sistemas, (avaliando 335 faculdades e universidades para averiguar o que é definido como cultura) verifica-se que muitas organizações são clãs. Mas algumas são obviamente hierárquicas. Outras são mercados. Porém todas elas têm e podem gerar um tipo de liderança ou um tipo de administração.

Verificamos que as organizações têm culturas diferentes, diferentes tipos de líderes, diferentes tipos de estratégias e são auxiliadas por diferentes tipos de fatores. Há três avaliações possíveis. Uma é: há culturas coerentes, mais eficientes que culturas não coerentes. Por exemplo, se numa empresa há uma pessoa de difícil relacionamento, este fato exerce alguma influência? A resposta é não, não exerce. É possível ter-se uma grande heterogeneidade, onde todos discordam e ainda assim a organização pode ser eficiente.

A pergunta seguinte é: *Uma cultura sólida influencia?* Ou seja, se solicitamos às pessoas que avaliem quantas dessas características estão presentes e se são fortes em algumas organizações e não o são em outras, este dado influencia? A resposta é não. Mas influenciará, no entanto, o tipo cultura. Os clãs são mais eficientes em algumas variáveis. Na verdade, as instituições do tipo clãs culturais tendem a ter os escores mais altos em variáveis como a satisfação do aluno com o ensino, a satisfação do corpo docente e dos administradores e a saúde de organização.

Os mercados tendem a ter altos escores naquelas variáveis que têm uma orientação externa. As hierarquias não alcançam altos escores em nenhuma delas. — Logo, a conclusão desse estudo é que a cultura que é gerada na instituição influencia sobremaneira no seu sucesso nas demais áreas.

Identificamos 14 faculdades e universidades norte-americanas, todas elas em decadência nos anos 70, perdendo alunos e recursos e algumas ameaçadas de extinção. Todas eram instituições privadas. Acompanhando-as ao longo do tempo verificamos que metade delas se recuperaram; das 14, sete recuperaram-se e melhoraram, sete continuaram a decair a ponto de uma delas estar prestes a fechar suas portas. Nossa dúvida era: é possível explicar-se como algumas instituições recuperadas transformaram-se em instituições eficientes ao invés de decaírem totalmente? Aqui novamente verificou-se que o que influencia são os administradores, não a geografia ou a demografia. E o que fizemos foi nos concentrar em dois tipos diferentes de es-

tratégias. Uma delas é chamada *adaptativa* e significa que quando alguma coisa acontece, algo é feito para adaptá-la à nova situação. Os dois tipos de instituições, as instituições recuperadas e as decadentes, envolveram-se em ações adaptativas, ou seja, ambos diversificaram seus produtos e serviços. Ambos sofreram mudanças para atrair alunos. Ou seja, adaptaram-se a essa condição de decadência. A diferença ocorreu não nas estratégias adaptativas, mas no que chamamos de *estratégias interpretativas*, ou seja, a administração de símbolos, o gerenciamento do meio. As instituições com administradores mais eficientes são aquelas preocupadas com símbolos ou com acontecimentos. Por exemplo, as escolas recuperadas instituíram acontecimentos simbólicos para marcar o fim da fase de decadência e o início da fase de recuperação. Por exemplo, dedicaram a construção de um prédio como marco da sua recuperação. Por vezes houve a substituição de algumas pessoas importantes na organização, outras vezes apenas realizaram uma cerimônia. Sempre a ocorrência de um acontecimento simbólico que foi instituído e interpretado pelas pessoas como símbolo de que algo mudara.

Nas instituições decadentes não aconteceram eventos simbólicos ou os acontecimentos foram mal-interpretados. Um dos fenômenos universais que verificamos na decadência organizacional é que esta se torna vil e mesquinha, o que é conhecido como o comportamento mesquinho no próximo campus. Esse fato é quase universal nas organizações em decadência, as que se recuperaram, superaram essa tendência de fazer com que as pessoas se sentissem mal e indignas de confiança.

O sentido claro da missão e a *saga* institucional tem de ser mantida nas instituições eficientes. Mudanças em demasia, que resultam em perda da identidade, são prejudiciais. Quando as organizações desejam ser eficientes, elas têm de deixar claro quem são e serem sempre coerentes.

Flexibilidade política, legitimidade e a tentativa de atrair novos alunos são características importantes das instituições eficientes. Não podem simplesmente satisfazer o Governo federal. Isto lhes é imposto. Não se pode fazer nada a esse respeito. A competência administrativa e as estratégias utilizadas são fatores importantes para manter-se e melhorar-se a eficiência. Com frequência tornam-se necessárias mudanças nos altos cargos administrativos para melhorar-se a eficiência organizacional.

Às vezes essas mudanças são necessárias para manter-se a eficiência. Estratégias pró-ativas orientadas para o meio externo estão relacionadas com alta eficiência, enquanto que estratégias reativas estão relacionadas com baixa eficiência. Visto que nenhuma instituição é eficiente em todas as áreas, é necessário fazer-se algumas trocas que assegurem a viabilidade a longo prazo da instituição. Os administradores devem certificar-se de suas funções e do que querem fazer. As relações interpessoais, o meio organizacional, oportunidades para o crescimento do indivíduo, etc. são fatores importantes para manter-se e melhorar-se a eficiência organizacional. Estes fatores, por outro lado, são os primeiros a serem ignorados em situação de decadência ou perigo.

Após tudo que foi dito, creio que conseguiríamos uma maneira formal de avaliarmos a eficiência, embora existam limitações. É necessário aprimorá-la como fazem os administradores; o que, no entanto, certas pessoas consideram contraditório.

COMENTÁRIOS ACERCA DA EXPOSIÇÃO DE KIM CAMERON

SIMON SCHWARTZMAN*

As idéias e resultados que o prof. Cameron apresentou são bastante relevantes, e não tenho propriamente um comentário crítico a fazer. Gostaria simplesmente de aproveitar suas colocações para trazê-las um pouco para a discussão sobre a realidade brasileira. Começaria observando que o prof. Cameron circunscreveu sua pesquisa a um tipo específico de universidade, os pequenos *colleges* dos Estados Unidos. Estes *colleges* são o mais numeroso, mas não único tipo de universidade existente no ambiente norte-americano. Talvez por isto ele tenha podido encontrar, como resultado central de sua pesquisa, que as principais variáveis que afetam o desempenho das universidades estão nas mãos do executivo, e podem ser por isto administradas. Creio que ele possivelmente não encontraria estes resultados se estivesse trabalhando com outro tipo de universidade. As grandes universidades, onde a pesquisa científica desempenha um papel fundamental, funcionam basicamente como federações de grupos acadêmicos cujas lealdades fundamentais se orientam não a suas instituições universitárias, mas a suas disciplinas acadêmicas. Um físico, em um Departamento de Física, é antes de tudo um físico e só em segundo lugar um membro de sua universidade. Ele pode trabalhar para a universidade, mas a partir da física. A lealdade fundamental deste homem universitário não é com sua instituição. Conseqüentemente, a universidade seria uma instituição cujo centro gravitacional não estaria no topo, mas embaixo, nos departamentos de cunho acadêmico, que seriam a base sobre a qual o sistema universitário estaria montado. Nestas instituições, conseqüentemente, o papel de líder administrativo, do executivo, é bastante mais restrito do que naquelas instituições tipo *college*, que têm uma parte de pesquisa relativamente débil. Nelas, os departamentos são menos importantes, as lealdades dos professores mais institucionais, e a força da direção executiva muito maior.

É para estas pequenas instituições de ensino, que existem às centenas nos Estados Unidos, que a abordagem do prof. Cameron se aplica principalmente. Ela fica um pouco mais problemática quando mudamos o contexto, e ainda mais problemática se saímos do contexto norte-americano para o nosso, pois as realidades são bastante distintas. Entretanto, eu não gostaria de perder de vista sua conclusão principal: existem diferenças fundamentais que distinguem uma boa de uma má instituição, e isto tem a ver com a existência de lideranças ativas, seja no nível executivo mais alto, seja no nível dos departamentos.

*Professor do Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ).

RBAE	Porto Alegre	v.2	n.2	p.198-202	jul./dez. 1984
------	--------------	-----	-----	-----------	----------------

No Brasil, o espaço para a liderança institucional é muito reduzido. Por exemplo, não só o governo não permite que as universidades paguem salários diferentes, mas a própria organização sindical dos professores também não o permite. Uma das consequências da última greve dos professores das universidades federais será acabar com as diferenças salariais entre fundações e autarquias, por exemplo. Não sei se está certo ou errado que a universidade X pague duas vezes mais que a Y, mas gostaria que o sistema universitário tivesse espaço para que as universidades pudessem decidir livremente entre mais salários e menos equipamentos ou mais equipamentos e menos salários. Gostaria que isto fosse uma opção das universidades e não uma imposição a todo o sistema. Esta é uma limitação que diminui muito a liberdade de ação das lideranças institucionais.

Outra dificuldade que afeta a capacidade de liderança tem a ver com um aspecto peculiar da cultura universitária brasileira, que vincula todo o sistema universitário tradicional à formação para as profissões regulamentadas de nível superior. Como as pessoas precisam de um título para trabalhar e este título dá um direito uniforme e legal de exercer a profissão, isto força uma padronização do ensino. Hoje em dia, um médico da USP é legalmente igual a médico de qualquer outra universidade desconhecida. Os dois passaram pelo mesmo currículo mínimo, e por isto supõe-se que os dois valham exatamente a mesma coisa, embora saibamos que não seja assim.

Este tipo de padronização dificulta muito a existência de lideranças que possam sugerir coisas novas, currículos diferentes, novos perfis de alunos e professores. Todo o sistema universitário fica viciado por esta padronização, que não vem somente "lá de cima". Penso que um projeto de lei governamental que propusesse acabar com a regulamentação legal das profissões, dando conseqüentemente às universidades a possibilidade de ensinar o que quiserem, encontraria uma reação violentíssima no sistema universitário, provocaria um terremoto bastante grande, mas seria uma medida muito saudável, ainda que problemática por uma série de outros aspectos.

O prof. Cameron também excluiu de seu estudo o que há de parecido com isto nos Estados Unidos, que são as escolas profissionais, de medicina, direito e engenharia, que formam profissionais com certos direitos legais de exercício profissional, ainda que não da mesma forma que no Brasil. O *college* americano não tem por objetivo a formação profissional e conseqüentemente há mais espaço para a inovação e a experimentação.

Apesar da situação geral no Brasil dificultar muito e não abrir espaço para o surgimento de lideranças dentro das instituições, nós temos tido alguns experimentos interessantes de liderança institucional. A história destes experimentos nos dá um pedaço muito importante da história da educação brasileira universitária naquilo que ela tem de mais excitante, mais interessante. A USP evidentemente foi criada dessa forma. O projeto da USP e particularmente de sua Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras é, sem dúvida alguma, a experiência mais importante na história das universidades brasileiras. Foi um projeto onde se identifica claramente uma atividade de liderança exercida para identificar os currículos, escolher o modelo organizacional, selecionar professores, etc. Outro exemplo que tivemos foi a tentativa, no Rio de Janeiro, de montar uma universidade no Distrito Federal, com Anísio Teixeira na liderança. Como se sabe, este projeto encontrou uma resistência violenta

do MEC e do governo da época, foi interrompido e logo depois substituído por um outro projeto, uma tentativa em certo sentido pioneira, de formar a Universidade do Brasil, que seria o grande modelo para o Brasil inteiro.

Não vou entrar nos detalhes desta história. Esta experiência foi evidentemente muito mais frustrante que a de São Paulo. É importante lembrar, no entanto, que uma das características da Universidade do Brasil é que ela pretendia ser um padrão para o resto. Vinha embutido em seu projeto a idéia que ela seria um modelo a que todas as outras universidades brasileiras obedecessem. Todos que fizessem ensino superior no Brasil teriam de copiar o modelo.

Se tomarmos o período pós-45, temos algumas outras iniciativas que conseguiram escapar a essa tendência padronizadora. Uma delas foi o Instituto Tecnológico da Aeronáutica, nossa principal Escola de Engenharia durante muito tempo. Não há um estudo do caso, pelo que conheço, sobre o ITA (e acho que precisaria ser feito), mas uma das poucas coisas que sabemos é que um dos fatores que permitiram ao ITA se transformar na escola importante que foi é que ele conseguiu se subtrair ao esquema padronizado do MEC. O ITA não era do MEC, era do Ministério da Aeronáutica. Isso criava uma série de tensões entre a área educacional do Ministério da Aeronáutica e o MEC, mas criou um espaço de inovação curricular, colocação de professores, influência de distintos modelos organizacionais, etc. Outro exemplo importante foi o da Universidade de Brasília, que teve seus problemas, mas que tinha um sentido de missão e inovação que ainda hoje a distingue. Lembremos ainda a Escola de Medicina de Ribeirão Preto e a Universidade de Campinas, cuja tônica principal foi a existência de uma forte liderança com uma concepção clara de um projeto universitário e um espaço concebido para executá-lo. A existência deste espaço, e de uma pessoa com capacidade de liderança — em ambos os casos o notável Zeferino Vaz —, permitiu experimentos universitários que são os pontos de referência que temos e discutimos; como fazer outra Ribeirão Preto, outra Campinas, como revitalizar o que havia de bom na Universidade de Brasília, na USP e sua Faculdade de Filosofia na sua concepção original, etc.?

Isto nos traz ao último ponto que gostaria de trazer à discussão: que espaço existe hoje para este tipo de liderança, dentro do sistema rigidificado que temos? Creio que, se o espaço existe, dificilmente ele estará no nível das administrações, mas em outras áreas. Um destes espaços é o da pesquisa. A pesquisa no Brasil é hoje em dia uma fonte de lideranças institucionais. Estas lideranças ocorrem, evidentemente, dentro das instituições, mas vemos claramente que é o pesquisador que lidera, faz convênios, contatos, conhece as formas de financiamento, consegue recursos, organiza currículos, etc.

Uma consequência paradoxal desta liderança é que o pesquisador, muitas vezes, se isola nas universidades. Se o trabalho que faz é muito interessante e positivo, traz para o sistema universitário um problema de separação, isolamento e conflito, porque outros setores das universidades gostariam de ter os recursos de pesquisa canalizados através das administrações centrais. Se a FINEP ou a CAPES entregassem os recursos para os reitores, eles provavelmente seriam distribuídos igualmente entre todos, bons e ruins. Entretanto, a área de pesquisa tem tido capacidade de resistir a esta tendência niveladora.

A autonomia conseguida pelos pesquisadores tem produzido uma série de resultados muito interessantes; em compensação, tem criado problemas muito sérios, sendo um deles o afastamento entre o ensino e a pesquisa. Outra consequên-

cia funesta foi o surgimento de um "efeito demonstração" pernicioso, que faz com que muitos estabelecimentos de ensino fiquem tentando imitar os mais bem sucedidos, fingindo estar fazendo pesquisa para conseguir recursos. Isso gera muitas vezes a falsa pesquisa, uma mistificação ao redor da pesquisa que acho extremamente problemática.

Uma outra área onde existe espaço de liderança, embora se conheça pouco e talvez devesse ser mais pesquisada, é a área de extensão. É um espaço fora das universidades, onde se trabalha com a comunidade local. Tem uma série de efeitos importantes conhecidos. As universidades ficam mais conhecidas, com um sentido maior de missão social. Não sei bem como isto afeta ou não a qualidade do ensino, e tenho dúvidas quanto à idéia de que as atividades de extensão ocupem a maior parte do tempo do estudante nas universidades. É uma questão a ser vista; apesar de seus aspectos positivos, ela pode trazer algumas conseqüências negativas sobre o ensino e, além disto, afetar a pesquisa.

Há uma tentativa de se juntar pesquisa e extensão na idéia notória de "pesquisa-ação", uma pesquisa que seja ao mesmo tempo extensão (o pesquisador age, intervém, e produz conhecimentos junto com as populações envolvidas). Particularmente, acho este projeto muito problemático. Pela minha experiência, tenho dúvidas a respeito da qualidade de 95% do que se faz a título de pesquisa-ação. De qualquer maneira, é uma tentativa de juntar e é preciso que alguém faça isto de maneira bem sucedida.

O outro tipo de liderança que evidentemente surge dentro das universidades é a liderança política, de professores e também de alunos, mas basicamente, nos dias atuais, de professores. É muito curioso porque, no passado, na década de 50 e 60, a liderança política nas universidades era basicamente assumida por alunos ou pesquisadores e cientistas, que desenvolviam projetos para transformar as universidades em grandes centros de conhecimento avançado. Como sabemos, muitos dos nossos cientistas mais competentes, da geração mais velha, eram pessoas fortemente militantes politicamente. Hoje em dia creio que isto se deslocou; a militância é menor na área estudantil, embora ainda exista, e não existe tanto na área da pesquisa, que busca seu espaço diretamente, à margem das universidades. Por outro lado, entre os professores surgiram lideranças políticas como uma forma de abrir espaços para conseguir, por exemplo, recursos que as universidades talvez não consigam por outros meios.

Alguém falava da trivialidade, da falta de sentido das atividades didáticas quando o sistema educacional enfrenta tantas dificuldades e problemas. A atividade política dá um sentido de dignidade e objetivo ao professor, o que é muito positivo. Existem, também, dificuldades, e eu gostaria de listar duas ou três delas. Uma das conseqüências negativas da politização é que todas as questões perdem sua qualidade intrínseca e se transformam em questões de política — a questão educacional se transforma em uma questão de poder, da mesma forma que a questão, por exemplo, de quem orienta uma pesquisa. Outro aspecto negativo é a criação de um regime plebiscitário dentro do sistema educacional, isto é, o estabelecimento de relações diretas entre líderes e massas de estudantes, professores e funcionários, com a eliminação de estruturas intermediárias. Uma liderança de base plebiscitária é muito diferente de uma liderança institucional que tome em consideração e respeite a complexidade das universidades.

Poderíamos perguntar qual a área de liderança que pode haver no campo estritamente do ensino, e nisto tendemos a ser céticos. As próprias pessoas envolvidas na área de ensino insistiram, durante muito tempo, que não era possível fazer nada neste caso, e o que era justificado pela teoria de que o ensino fazia parte do aparelho ideológico do Estado, e era responsável pela reprodução das estruturas sociais. Acho que esta atitude está mudando entre próprios educadores, e aqui mesmo tive a oportunidade de ouvir sobre inovações curriculares que podem ocorrer porque existe um espaço para um novo tipo de liderança que até agora não aparecia muito.

Isto mostra que existem nas universidades espaços insuspeitados para muitos tipos de liderança. Também mostra que as lideranças obedecem a motivações distintas, a grupos distintos e são coisas bastante contraditórias: há choques, conflitos e tensões. Isto também permite entender qual o papel da liderança administrativa, quando ela existe. O que pode fazer um diretor dentro da faculdade, ou um reitor? Uma destas coisas é evidentemente tentar harmonizar e intermediar a ação de todos esses grupos. Seria uma função de mediador, negociador, conciliador, uma importante função que cabe a um executivo. A outra coisa evidentemente é a função política de conseguir recursos externos, que depende de contatos e de uma série de outras coisas.

Basicamente, a função do executivo, do líder institucional, é identificar novos espaços onde lideranças possam se exercer. Frequentemente existem mais espaços do que se pensa, e é possível experimentar modelos diferentes, conseguir recursos para a pesquisa, colocar pessoas. Apesar de toda a pressão centralizadora, apesar de toda a pressão histórica do sentido de manter a homogeneidade, existem ainda muitos espaços, e encontrar estes espaços é a tarefa fundamental das lideranças.

Estas são as observações que tinha a fazer, induzidas e estimuladas pelo excelente trabalho do prof. Cameron.

EFICÁCIA ORGANIZACIONAL DE UNIVERSIDADES: UM MODELO PARA TESTE EMPÍRICO*

CLÓVIS L. MACHADO DA SILVA*

RESUMO

Revisando perspectivas no estudo das organizações, o autor analisa diferentes conceitos de eficácia e alguns estudos de eficácia de universidades.

Apresenta um modelo de eficácia organizacional baseado na abordagem objetivos-recursos e demonstra as possibilidades de sua aplicação às universidades brasileiras.

O comentário de Fracasso valoriza a consideração do ambiente externo nos estudos organizacionais, não incluído no modelo proposto.

ABSTRACT

Reviewing different perspectives on organizations, the author analyzes several effectiveness concepts and some studies on universities effectiveness.

A model for measuring organizational effectiveness, based on the objectives-resources approach is presented. Also a demonstration of its applications possibilities is attempted.

Comments by Fracasso emphasize the importance of taking the external environment into account in organizational studies, something not included in the proposed model.

INTRODUÇÃO

O interesse pelo estudo da eficácia das organizações não é novo na teoria organizacional. Não obstante, só mais recentemente o assunto vem recebendo um tratamento sistemático na literatura especializada. A crescente atenção dos cientistas sociais ao conceito de eficácia deve-se, pelo menos, a duas ordens de fatores: uma no plano teórico; outra no campo da aplicação e prática administrativas.

Quanto ao primeiro aspecto, o conceito de eficácia vem sendo considerado por alguns cientistas sociais como capaz de constituir-se em valioso referencial para integração e convergência teórica da área ainda emergente, mas já altamente diversificada, compreendida pela teoria organizacional. Tal entendimento baseia-se na noção de que o conceito de eficácia pode provocar confrontações substantivas e me-

*Professor da Universidade Federal de Santa Catarina.

metodológicas no estudo das organizações, o que seria desejável para o desenvolvimento científico da área.

Em relação ao segundo aspecto, cientistas sociais e administradores vêem no tratamento do conceito a possibilidade de gerarem hipóteses de relações entre variáveis que, pelo fato de algumas delas poderem ser manipuladas, seriam de grande utilidade para o aperfeiçoamento da prática administrativa no que concerne ao desempenho das organizações.

O objetivo do presente trabalho é contribuir para a depuração do conceito de eficácia, orientado pelas considerações acima. Para tanto, pretende-se apresentar um modelo de eficácia organizacional que reflita, simultaneamente, preocupações de ordem teórica, metodológica e de aplicação.

O modelo, elaborado segundo uma perspectiva de análise em que o fenômeno organizacional é considerado ao nível da organização formal, baseia-se em um quadro de referência conceitual renovado, resultante da fusão de duas abordagens convencionais: a primeira, orientada pela estratégia de sistema fechado; e a segunda, orientada pela estratégia de sistema aberto.

Para se chegar ao modelo de eficácia organizacional, seguiu-se a seguinte trajetória: a) apresentação das perspectivas de análise mais utilizadas no estudo das organizações e adoção de uma delas, estabelecendo, desta forma, o nível do discurso teórico e metodológico a ser seguido; b) discussão das abordagens convencionais ao estudo da eficácia organizacional e da emergência de uma abordagem renovada, segundo um quadro de referência conceitual aperfeiçoado; e c) aplicação desta abordagem renovada a um tipo funcional de organização: a universidade pública brasileira. Uma vez formulado o modelo, indicam-se as condições a serem satisfeitas e a técnica a ser utilizada para o teste de consistência. Finalmente, conclui-se o trabalho tecendo algumas considerações sobre a aplicabilidade da abordagem que originou a formulação do modelo em pauta, a outros tipos funcionais de organização.

PERSPECTIVAS NO ESTUDO DAS ORGANIZAÇÕES

A ubiquidade das organizações na sociedade moderna tem sido objeto de comentários e debates em diversas esferas sociais, em especial nos meios acadêmicos e no âmbito da prática administrativa (Phrestus, 1962, 1978). Assim, não deve causar surpresa o interesse continuado de cientistas sociais de variadas origens pela análise do fenômeno organizacional. Por conseguinte, diferentes perspectivas teóricas e metodológicas vêm sendo empregadas no estudo das organizações. Cada uma dessas perspectivas reflete a utilização de um paradigma, geralmente ligado de forma predominante às ciências sociais particulares, que direcionam a atenção do estudioso para aspectos e dimensões distintas da vida organizacional.

Em sentido estrito,¹ três perspectivas básicas para o estudo das organizações podem ser identificadas na literatura especializada, cada qual dirigindo o foco de

¹ A classificação acima não pretende ser exaustiva mas sim destacar os níveis de análise, em sentido estrito, mais utilizados em estudos organizacionais predominantemente sincrônicos. Ainda em sentido estrito, outras unidades de análise têm sido usadas: *tarefa* e *decisão*, por exemplo. Em sentido lato, estudos como os realizados por Weber, Parsons (1959, 1960) e Etzioni (1968) são ilustrativos da tentativa de compreensão do fenômeno organizacional segundo uma perspectiva mais ampla.

análise para o fenômeno organizacional considerado em um dos seguintes níveis ou unidades: 1) o indivíduo; 2) o grupo; e 3) a organização formal (Blau, 1965; Blau e Meyer, 1971; Champion, 1977).

Nos estudos orientados pela primeira destas perspectivas, a preocupação fundamental do pesquisador consiste em analisar "as características, atitudes e comportamento dos indivíduos em seus papéis específicos como membros da organização" (Blau e Meyer, 1971, p.81). Exemplos de aplicação deste paradigma são os estudos das relações entre nível de satisfação dos empregados e seu grau de desempenho, absentismo e *turnover* (Roberts, Hulin e Rousseau, 1978). Estudos de fatores motivacionais que possam estimular o empregado a produzir mais, bem como da relação entre características da personalidade e adaptações e ajustamento humanos em ambientes organizacionais específicos, também aqui se enquadram (Champion, 1977). Considerando que a unidade de análise que orienta estes estudos é o *indivíduo*, os defensores desta perspectiva usualmente — e, em especial, em pesquisas com aplicação de técnicas tipo *survey* — tratam as condições vigentes no contexto organizacional como sendo constantes, isto é, não verificam as variações nos atributos das organizações como um todo e nas características dos grupos que a constituem (Blau, 1965; Blau e Meyer, 1971). Os trabalhos de autores como Barnard (1938), Argyris (1960, 1964), Maslow (1956), Simon (1957) e Herzberg, Mausner e Snyderman (1959) são exemplos típicos da utilização desta perspectiva de análise.

Na perspectiva em que o foco de análise dirige-se para os *grupos* existentes na organização, o investigador procura examinar a natureza e estrutura das relações sociais entre os membros que os integram, examinando processos através dos quais ocorre entre eles a circulação de influências relativamente a atitudes, percepções e comportamento (Blau, 1965; Roberts, Hulin e Rousseau, 1978). As variáveis dependentes são respostas individuais tratadas como produtos de processos grupais. Considera-se que os grupos possuem *sinetividade* (Cattell, 1951), isto é, apresentam atributos distintivos que não podem ser reduzidos à (ou capturados pela) simples soma das características de seus membros individuais (Champion, 1977). Exemplos de aplicação deste paradigma são os estudos: das relações informais nos grupos de trabalho (a "organização informal"); da composição, coesão e produtividade desses grupos; de solidariedades sindical entre operários; da diferenciação de status informal como produto da interação social (Blau, 1965). Dado que a unidade de análise nesta perspectiva é o *grupo*, as variações nos atributos da organização inclusiva e nas características dos indivíduos que dela fazem parte são geralmente desconsideradas (Blau, 1965; Blau e Meyer, 1971). Trabalhos que caracterizam a utilização desta perspectiva de análise são as obras de Mayo (1933), Roethlisberger e Dickson (1939), Lewin (1943), McGregor (1960) e Likert (1961).

Na terceira das perspectivas destacadas, o foco de análise é o fenômeno organizacional considerado ao nível da *organização formal*. O pesquisador, ao adotar esta perspectiva, dirige sua análise para "o sistema de elementos inter-relacionados que caracteriza a organização como um todo" (Blau, 1965, p.325). Estes elementos são atributos organizacionais, tais como: divisão do trabalho/especialização, complexidade ou diferenciação, formalização, hierarquia de autoridade, centralização/descentralização. Este paradigma reflete a perspectiva estrutural de análise das organizações (Perrow, 1970), fornecendo orientação para o estudo: a) das inter-relações entre atributos organizacionais; b) das relações entre atributos organizacionais e fa-

tores da ambiência externa das organizações; c) das relações entre atributos da organização e desempenho organizacional; e d) das relações entre as três ordens de elementos compreendidos em *b* e *c*: fatores ambientais, atributos e desempenho (Roberts, Hulin e Rousseau, 1978; Steers, 1977; Zey-Ferrel, 1979). A unidade de análise orientadora dos estudos nesta perspectiva é a organização formal: em consequência, o pressuposto é que as características dos indivíduos e dos grupos que integram a organização não variam significativamente (Blau, 1965; Blau e Meyer, 1971). Os seguintes estudos exemplificam a utilização da perspectiva organizacional de análise: Blau, (1973); Blau, Heydebrand e Stauffer (1966); Pugh, Hickson, Hinings e Turner (1968); Meyer (1968); Rushing, (1967); Scott (1965); e Seashore e Yuchtman (1967).

Observa-se, pelas considerações anteriores, que o pesquisador, ao adotar uma ou outra perspectiva de análise, dirigirá sua atenção para problemas distintos mas relacionados. A desvantagem óbvia de se estudar o fenômeno organizacional orientado pelo referencial teórico ligado a cada perspectiva em particular é a exclusão de dimensões ou aspectos da vida organizacional que seriam considerados pela adoção de outra perspectiva. Com esta observação não se pretende afirmar que as perspectivas apresentadas, com seus correspondentes níveis de análise, são mutuamente exclusivas. É que além de questões de ordem substantiva, face a diferentes pressupostos e pontos de referência, cada perspectiva "apresenta problemas metodológicos ímpares que normalmente impedem a investigação simultânea, utilizando os três níveis de análise mencionados, em um único estudo" (Richardson, 1978, p.6). Por exemplo: pesquisas sobre atitudes e comportamento de empregados em uma ou mais organizações, geralmente utilizam técnicas de *survey* mais ou menos sofisticadas; por outro lado, pesquisa sobre grupos de trabalho existentes em uma dada organização usualmente são realizadas com base no método de estudo de caso e uso de técnicas sociométricas; finalmente, pesquisas ao nível da organização formal normalmente requerem o método comparativo de análise, uma vez que explicações teoricamente válidas sobre a existência de determinados atributos organizacionais e de como e em que grau eles se inter-relacionam dependem da comparação sistemática de um número razoável de organizações (Blau, 1965).

A exposição precedente é relevante para o presente trabalho, uma vez que se pretende, na seqüência, tratar da questão da eficácia organizacional orientada pela perspectiva em que o foco de análise detém-se na organização formal. O que se procurou foi estabelecer as bases do discurso teórico e metodológico a seguir, condição indispensável para o tratamento de conceitos e elaboração de modelos explicativos que possam contribuir para o entendimento da realidade organizacional contemporânea.

O CONCEITO DE EFICÁCIA ORGANIZACIONAL

Duas perspectivas de análise predominam nos estudos sobre a eficácia das organizações: 1) a abordagem de objetivos; e 2) a abordagem de aquisição de recursos².

²Face às dificuldades de uma tradução compreensiva, estas denominações foram escolhidas, uma vez que se aproximam dos conceitos originais em inglês que são, respectivamente: *the goal approach* e *the system-resource approach*.

A abordagem de objetivos tem sido aquela que tradicionalmente vem sendo utilizada pelos pesquisadores para o estudo da eficácia das organizações (Hall, 1977; Zey-Ferrel, 1979). No contexto desta abordagem, eficácia é basicamente definida em termos de grau ou medida de alcance de objetivos organizacionais (Price, 1972). Pode-se observar que o conceito de objetivo organizacional é central nesta definição. De acordo com Etzioni (1964, p.6), "um objetivo organizacional é uma situação desejada que a organização tenta atingir". Por sua vez Keeley (1978), afirma que a concepção de organização como um tipo de sistema social orientado para objetivos é largamente aceita por teóricos e pesquisadores organizacionais. A propósito, Parsons (1956) enfatiza que o conceito de objetivo constitui a característica que define a organização, sendo, portanto, essencial, não apenas para o estudo da eficácia, mas também para toda a área compreendida pela teoria organizacional. Nas palavras de Etzioni (1964, p.3), "as organizações são unidades sociais (ou agrupamentos humanos) intencionalmente construídas e reconstruídas a fim de atender objetivos específicos".

Dois tipos de objetivos são usualmente destacados na literatura especializada: objetivos oficiais e objetivos operativos³. De acordo com Perrow (1961), objetivos oficiais são os propósitos gerais de uma organização tais como aparecem em relatórios anuais, comunicados e declarações públicas de autoridades significativas. Por outro lado, objetivos operativos são aqueles realmente perseguidos através de planos, políticas e ações reais da organização; eles expressam o que a organização está realmente tentando fazer a despeito ou independentemente dos objetivos oficiais. A propósito desta distinção, Hall (1977) observou que objetivos operativos podem tanto refletir os objetivos oficiais da organização quanto não guardarem nenhuma relação concreta com eles.

Esta abordagem de objetivos tem sido criticada por vários cientistas sociais, especialmente por Etzioni (1964), Katz e Kahn (1966, 1978) e Yuchtman e Seashore (1967). A crítica ao conceito de objetivos oficiais baseia-se em seu caráter não-operacional, isto é, eles refletem futuros estados muito vagamente definidos para servirem como critério para avaliação da eficácia organizacional (Keeley, 1978). Por outro lado, duas são as críticas mais importantes relativamente ao conceito de objetivos operativos: 1) a evidência que organizações usualmente possuem objetivos múltiplos e conflitantes, o que as impede de serem plenamente eficazes; e 2) a evidência que grupos de natureza diversa (membros da cúpula diretiva; gerentes em nível médio e operacional; conselhos executivos e deliberativos; clientes; etc.) podem valorar objetivos operativos diferentes como critérios para avaliação da eficácia organizacional (Hall, 1977; Keeley, 1978). Assim, a despeito da reconhecida importância dos objetivos no estudo das organizações, eles próprios, pelo seu atributo de critérios sujeitos a debates e controvérsias, constituem um dos aspectos do problema de avaliação da eficácia das organizações.

³Tradução literal das denominações em inglês (*official goals; operative goals*), uma vez que as tentativas de traduções compreensivas para o português têm gerado confusão ao invés de esclarecimento.

A abordagem de objetivos resulta de uma visão racionalística⁴ das organizações, circunscrevendo-se à estratégia de sistema fechado. Nesta estratégia, desempenho e objetivos organizacionais são vistos como resultantes de atributos (estrutura e tecnologia) e processos organizacionais internos que, por sua vez, são considerados como variáveis explicativas. Em outras palavras, o desempenho organizacional é entendido como passível de ser explicado dentro da organização que é vista como um sistema de lógica fechado. Pressupõe-se que se a organização é adequadamente estruturada, irá funcionar como um sistema integrado e com um alto nível de desempenho (vide: Thompson, 1967; Hall, 1977; e Zey-Ferrell, 1979). A adoção desta estratégia obviamente facilita o trabalho do pesquisador, uma vez que ele não terá que se preocupar com a relação dinâmica entre a organização e a sua ambiência externa; "contudo, o conhecimento resultante é incompleto e, freqüentemente, incorreto" (Zey-Ferrell, 1979, p.36).

O mais conhecido quadro de referência conceitual alternativo para o estudo da eficácia organizacional é a abordagem de aquisição de recursos, apresentada por Yuchtman e Seashore (1967), que baseia-se na estratégia de sistema aberto. Nesta estratégia considera-se que as organizações são dependentes de fatores da ambiência externa (variáveis explicativas), reconhecendo-se um intercâmbio dinâmico e constante entre o sistema externo e o sistema interno. O esforço continuado da organização em manter relacionamento com a ambiência externa reflete-se nos atributos (estrutura e tecnologia), processos e desempenho organizacionais. Isto é, os fatores externos são entendidos como capazes de explicar os fatores internos. A organização é vista não como um sistema social que encontra seu nexu em termos de alcance de objetivos mas sim procurando atender suas necessidades de adaptação e sobrevivência (Thompson, 1967; Hall, 1977 e Zey-Ferrell, 1979).

Assim, na abordagem de aquisição de recursos, eficácia é definida em termos da posição de barganha da organização, refletida pela sua capacidade, em termos absolutos ou relativos, para explorar seu ambiente na aquisição de recursos escassos e valiosos (Yuchtman e Seashore, 1967, p.898). De acordo com esta abordagem, o processo contínuo de intercâmbio e competição entre organizações sobre recursos escassos e valiosos determina a posição relativa de cada organização no contexto da sociedade inclusiva. E é neste contexto societário que o desempenho de organizações pode ser avaliado comparativamente. Uma organização é mais eficaz quando *maximiza* sua posição de barganha e *otimiza* a obtenção de recursos. Yuchtman e Seashore (1967) observam que o conceito de *posição de barganha* implica, necessariamente, na exclusão de qualquer objetivo específico como critério final de eficácia organizacional.

Também a abordagem de aquisição de recursos tem sido criticada por vários pesquisadores, especialmente por Hall (1977), Mohr (1973), Price (1972), Steers (1977) e Keeley (1978). As críticas dirigem-se, exatamente, à exclusão do conceito de objetivo como critério básico para se avaliar a eficácia das organizações. De acordo com Keeley (1978), os defensores desta abordagem não conseguiram anali-

⁴Este conceito deve ser entendido como o de racionalidade funcional, em termos da distinção proposta por Weber e estendida por alguns pensadores, entre os quais coloca-se Ramos (1966, 1981).

sar adequadamente o conceito de eficácia, uma vez que evitaram a essência da controvérsia quando enfatizaram a utilização de meios e estratégias sem referência a objetivos organizacionais. Nesta mesma linha de raciocínio, Mohr (1973, p.472) afirma:

"Infelizmente, sem o conceito de objetivos organizacionais, a aquisição de recursos não satisfaz como critério de eficácia. . . Na verdade, a determinação de quais recursos seriam necessários ou será arbitrária ou precisará apelar para o conceito de objetivo organizacional. É possível descobrir que o objetivo de uma organização específica é pura e simplesmente adquirir certos recursos. Se este não é o caso, então será necessário identificar outros objetivos para definir quais recursos são importantes para seu atingimento".

Além disso, Hall (1977), Steers (1977) e Zey-Ferrell (1979) observaram que a utilidade da abordagem de objetivos foi subestimada, uma vez que as críticas mais significativas referem-se ao conceito de objetivos oficiais, ignorando a noção de objetivos operativos, que, por sua maior especificidade, possibilitam avaliar a eficácia das organizações em termos reais.

As considerações precedentes levaram alguns cientistas sociais a considerarem as duas abordagens como incompletas e insatisfatórias. De fato, a força de uma é a fraqueza de outra.

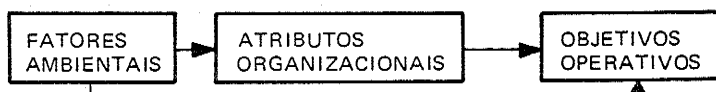
O ponto forte da primeira das abordagens apresentada está na importância que atribui ao conceito de objetivos organizacionais, especialmente quando definidos em termos operativos. Como observa Keeley (1978), conquanto objetivos possam variar de uma organização para outra, eles constituem um ponto de referência conceitual para o estudo da eficácia. Ou, como afirma Hall (1977, p.73), "se a pesquisa organizacional é para ser algo mais que simplesmente exploratória, precisa preocupar-se com a questão de objetivos". Já o ponto fraco desta abordagem consiste em não conceder a atenção necessária ao relacionamento entre a organização e sua ambiência externa, adotando, assim, a estratégia de sistema fechado, na tentativa de alcançar um alto grau de racionalidade funcional.

Inversamente, a abordagem de aquisição de recursos tem como ponto forte a ênfase que empresta ao relacionamento entre a organização e a ambiência externa, de acordo com a estratégia de sistema aberto. Desta forma, ao invés de ignorar a incerteza proveniente do sistema externo procura-se o desenvolvimento de métodos para inseri-la no contexto das preocupações organizacionais. O ponto fraco desta abordagem é subestimar a importância e utilidade do conceito de objetivos, a despeito de seu caráter problemático, como critério de avaliação da eficácia organizacional.

Uma estratégia que parece ser proveitosa seria combinar os pontos fortes de cada abordagem, criando-se, assim, um quadro de referência conceitual mais consistente para o estudo da eficácia organizacional. Na realidade, tal harmonização foi sugerida por Steers (1977) e Zey-Ferrell (1979) que reconheceram o caráter complementar das duas abordagens. Steers (1977, p.5) em uma tentativa de colaborar com a criação de tal quadro de referência conceitual, recentemente definiu eficácia em termos da "capacidade da organização em adquirir e utilizar prontamente recursos escassos e valiosos na persecução de seus objetivos operativos". Esta definição de eficácia fundamenta-se tanto na estratégia de sistema aberto quanto na de

sistema fechado. Assim, a organização é entendida como uma unidade social intencionalmente orientada para a consecução de objetivos, que está, continuamente, ajustando-se ao contexto da sociedade mais ampla na qual se insere. Ela situa-se na posição de definir, avaliar e tratar constantemente com os elementos de incerteza da ambiência externa; mas ao mesmo tempo precisa submeter-se à necessidade de racionalidade funcional (comportamento dirigido para objetivos), requerendo previsibilidade e certeza para poder sobreviver (Thompson, 1967; Steers, 1977; Zey-Ferrell, 1979).

Este terceiro quadro de referência conceitual, resultante da fusão das duas perspectivas anteriores recebe, neste trabalho, a denominação⁵ de *abordagem de objetivos-recursos* para o estudo da eficácia organizacional. Como tal, permite reconhecer que fatores da ambiência externa e atributos organizacionais (estrutura e tecnologia) agem no sentido de facilitar ou inibir o desempenho da organização na tentativa de atingimento de seus objetivos operativos. Pode-se afirmar que, na sua forma mais simples, a relação de causalidade entre estes três grupos de variáveis obedece à seguinte seqüência:



O nexo das relações e inter-relações entre as variáveis que compõem estes três blocos é dado pelo referencial teórico e empírico utilizado pelo pesquisador, quando procura analisar tipos ou categorias de organizações concretas. A partir desta forma mais simples de relação causa-efeito e informado pelo referencial teórico e empírico, o pesquisador poderá, se necessário, estabelecer esquemas de vínculos cada vez mais complexos.

EFICÁCIA ORGANIZACIONAL: O CASO DAS UNIVERSIDADES

Nas seções anteriores procurou-se, em primeiro lugar, apresentar as perspectivas de análise, em sentido estrito, mais utilizadas no estudo das organizações, visando, com a adoção de uma destas perspectivas, estabelecer as bases e fronteiras do discurso teórico e metodológico empregado na seqüência deste trabalho. Em segundo lugar, buscou-se, à luz da perspectiva de análise adotada e a partir da discussão de abordagens convencionais, fornecer um quadro de referência conceitual renovado que pudesse orientar, significativa e consistentemente, o estudo da eficácia organizacional.

Nesta seção, com base na perspectiva em que o foco de análise é o fenômeno organizacional considerado ao nível da organização formal, pretende-se exemplificar como a abordagem de objetivos-recursos pode ser utilizada, de forma proveitosa, para o estudo da eficácia de organizações concretas. Para tanto, selecionou-se

⁵Esta denominação é gerada no contexto deste trabalho, uma vez que os autores (Steers, 1977 e Zey-Ferrell, 1979) que propuseram este quadro de referência conceitual não o intitularam.

um tipo funcional de organização: a universidade. O motivo desta escolha tem a ver com o tão debatido argumento sobre as dificuldades de se avaliar este tipo de organização, o que a torna particularmente adequada para um teste de consistência da utilidade da abordagem de objetivos-recursos para o estudo da eficácia organizacional.

A primeira pergunta que deve ser feita pelo pesquisador, quando procura avaliar a eficácia de um tipo funcional de organizações concretas, é a seguinte: quais são os objetivos das universidades? Isto porque sendo os objetivos operativos o *critério* através do qual se avalia a eficácia das universidades, é a partir da sua identificação que se pode selecionar os atributos organizacionais e os fatores ambientais que com eles se relacionam.

A identificação dos objetivos das universidades não é uma tarefa fácil (Baldrige e outros, 1978). Muito já se falou sobre seu caráter vago e ambíguo (Cohen e March, 1974) e sobre sua diferencial importância relativa para diferentes grupos de interesse (cúpula administrativa, professores, pais e alunos, etc.). Na realidade, o interesse de pesquisadores sobre o tema pode ser demonstrado pela quantidade de estudos realizados nos últimos quinze anos⁶. Não cabe aqui, discutir em detalhe os resultados dessas pesquisas; cabe observar, entretanto, que algumas delas, com maior ou menor grau de precisão conceitual e metodológica, conseguiram identificar um conjunto de objetivos que as universidades americanas procuram manter e atingir. Dentre elas merece destaque, pelo rigor metodológico, a realizada por Cameron (1978).

Um objetivo identificado por todas estas pesquisas como sendo importante e comum às universidades é o que se refere ao desenvolvimento acadêmico dos estudantes. Desta forma e visando simplificar o exemplo de aplicação da abordagem de objetivos-recursos para avaliar a eficácia das universidades, a variável-critério a ser utilizada é *desempenho acadêmico dos estudantes*.

Uma vez selecionada a variável-critério, a pergunta que se segue é: quais atributos organizacionais e quais fatores ambientais relacionam-se com desempenho acadêmico dos estudantes? E considerando a seqüência da relação de causalidade apresentada na seção anterior: quais fatores ambientais vinculam-se com os atributos organizacionais identificados com base na pergunta anterior?

A lista de fatores ambientais e atributos organizacionais que poderiam ser selecionados é extensa. Escolhemos, a título de exemplo e por simplificação, as seguintes variáveis:

FATORES AMBIENTAIS

- X₁ = Total de alunos matriculados na universidade, anualmente (TAMANHO)
- X₂ = Total de recursos financeiros recebidos/coletados pela universidade, anualmente (RECURSOS)
- X₃ = Nível sócio-econômico dos estudantes (STATUS)

⁶Vide, por exemplo, os estudos realizados pelos seguintes pesquisadores: Gross e Grambsch (1968), Baldrige (1971), Cohen e March (1974) e Cameron (1978).

ATRIBUTOS ORGANIZACIONAIS

- X_4 = Proporção de alunos por professor (ALUNOS/PROF.)
- X_5 = Qualificação dos professores (QUALIFICAÇÃO)
- X_6 = Tipo de especialização dos professores (ESPECIALIZAÇÃO)
- X_7 = Proporção de administradores por professor (ADM./PROF.)

VARIÁVEL-CRITÉRIO

- X_8 = Desempenho acadêmico dos estudantes (DESEMPENHO)

Selecionadas as variáveis integrantes dos três grupos mencionados, o passo seguinte é estabelecer, com base no referencial teórico e empírico existente na literatura especializada, o nexo das relações e inter-relações entre elas. Visando tornar mais compreensível a explicação dos vínculos entre estas variáveis, apresenta-se, em primeiro lugar, a representação gráfica destas relações na figura 1, bem como algumas considerações sobre o modelo de causalidade utilizado.

O modelo causal⁷ representado graficamente na figura 1 é recursivo, o que significa que o fluxo causal segue uma única direção; não admite, portanto, articulação recíproca ou realimentação. Ele inclui três tipos de variáveis: exógenas, endógenas e residuais⁸. Pressupõe-se que as variáveis exógenas são predeterminadas, isto é, as causas de sua variabilidade estão fora do modelo em estudo, não precisando, portanto, de explicação. Assim, as intercorrelações (correlações não causais) entre variáveis exógenas são simbolizadas por setas curvilíneas de duas pontas a fim de distingui-las de setas causais (retas e com uma única ponta). Considera-se que as variáveis endógenas são influenciadas pelas variáveis exógenas e, também, por outras variáveis endógenas existentes no modelo, de acordo com as indicações das setas causais. Finalmente, as variáveis residuais indicam a variância das variáveis endógenas que não é explicada pelas variáveis incluídas no modelo⁹. As relações causais propostas entre as variáveis incluídas no modelo são representadas por setas unidirecionais que ligam as variáveis consideradas *causas* às variáveis consideradas *efeitos*. Por exemplo: X_6 (tipo de especialização dos professores) é considerada dependente de X_1 (total de alunos matriculados na universidade) e X_2 (total de recursos financeiros recebidos/coletados pela universidade). Os sinais positivos são usados para indicar efeito positivo direto das variáveis consideradas causas nas variáveis consideradas efeitos. Por sua vez, os sinais negativos indicam efeito negativo direto das variáveis consideradas causas nas variáveis consideradas efeitos.

Explicação das relações contidas no modelo

Para se entender o sistema de relações entre as variáveis contidas no modelo representado pela figura 1, não se deve perder de vista o pressuposto de que as uni-

⁷ Este modelo foi elaborado com base nos trabalhos de Bidwell e Kasarda (1975) e Machado da Silva (1980).

⁸ As variáveis residuais não estão representadas na figura 1 a fim de simplificar a representação gráfica. Vide a figura 2 para uma representação técnica do modelo.

⁹ Vide Kerlinger e Pedhazur (1973) e Land (1969) que fornecem uma explicação detalhada sobre modelos causais recursivos.

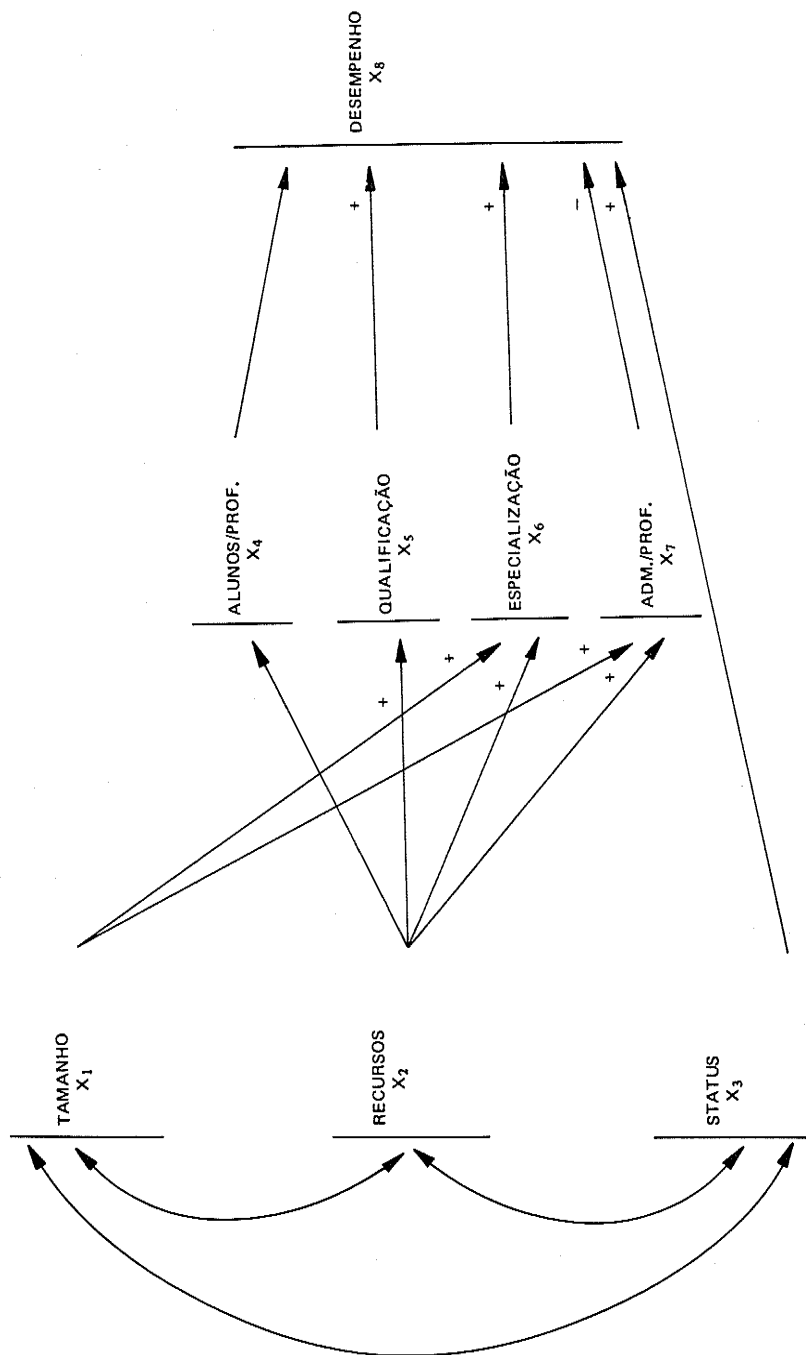


Figura 1 – Modelo causal recursivo de eficácia organizacional (versão simplificada)

versidades funcionam com base em uma lógica de sistema semi-aberto (vide as considerações constantes da p.209-10). Por via de consequência, um dos problemas que elas enfrentam é como transformar determinados insumos (fatores ambientais, neste trabalho) em produtos (no caso, a variável-critério) requeridos pela ambiência externa, dentro dos limites estabelecidos pelas leis e políticas públicas. Desta forma, certos fatores ambientais estabelecem as condições sob as quais as universidades atuam.

Relação entre X_2 (RECURSOS) e X_8 (DESEMPENHO)

Um dos fatores ambientais é a quantidade de recursos financeiros que as universidades recebem/coletam, anualmente, a fim de levarem a cabo suas atividades. Parece razoável supor que esta variável não afeta o desempenho acadêmico dos estudantes *diretamente*¹⁰ mas sim *indiretamente* através de seus efeitos sobre as seguintes variáveis intervenientes: X_4 (ALUNOS/PROF.), X_5 (QUALIFICAÇÃO), X_6 (ESPECIALIZAÇÃO) e X_7 (ADM./PROF.). Em outras palavras, dependendo como os recursos financeiros são aplicados (por exemplo: construção, biblioteca, contratação de professores altamente qualificados ou não, etc.) ocorrerá ou não um incremento no nível de desempenho acadêmico dos estudantes.

Relação entre X_2 (RECURSOS) e X_4 (ALUNOS/PROF.); X_5 (QUALIFICAÇÃO); X_6 (ESPECIALIZAÇÃO); X_7 (ADM./PROF.)

Entende-se aqui que as universidades são frouxamente controladas em termos de suas atividades relativamente à essência do processo ensino-aprendizagem e rigorosamente controladas no que concerne a rituais de categorização (vide os trabalhos de: March e Olsen, 1976; Weick, 1976; Meyer e Rowan, 1978 e Meyer e outros, 1978).

De acordo com estes autores, a frouxidão no controle do processo ensino-aprendizagem resulta da incerteza e ambigüidade que caracterizam este tipo de tecnologia. Isto é, a ausência de uma teoria *comprovada* de como as pessoas realmente aprendem não permite que se estabeleça uma clara relação meio-fim no processo ensino-aprendizagem que possibilite a criação e utilização de mecanismos e instrumentos de controle estrito. Nas palavras de Meyer e outros (1978, p.236), "a tecnologia de ensino é notoriamente obscura" e de Weick (1976, p.12), "a tarefa educacional é difusa e sua tecnologia é vagamente definida". Esta incerteza e ambigüidade evidenciam-se pelo fato de que, em organizações educacionais, as atividades de ensino, tipicamente, não constituem objeto de avaliação e controle sistemáticos (Lortie, 1973 e Dornbusch e Scott, 1975). Em síntese, a ligação entre atividades instrucionais (meio técnico) e desempenho acadêmico dos estudantes (objetivo operativo) não está sujeita, pelo menos até o momento, às regras da racionalidade funcional plena.

Por outro lado, o controle rigoroso relativamente a rituais de classificação pode ser ilustrado pelas seguintes constatações: professores são rotulados por categorias, tais como: assistente, adjunto e titular; alunos são classificados por áreas de co-

¹⁰Vide estudo de Bidwell e Kasarda (1975) a respeito desta proposição.

nhecimento e especialização, graduação ou pós-graduação, semestres de ingresso na universidade e formatura, disciplinas e turnos; tópicos curriculares são distribuídos por áreas e disciplinas; e assim por diante. A existência de controles rígidos nesta área reside na importante evidência de que é através desta categorização que a universidade é *legitimada* pela sociedade. Ainda mais: considerando que sua tecnologia é vagamente definida, é através da categorização que a universidade ajusta-se continuamente ao contexto da sociedade na qual está inserida (ela sempre pode criar mais categorias), protegendo-se da incerteza provocada pelo ambiente e da ingerência externa. Além disso, é também através da categorização que ela supre sua necessidade de racionalidade funcional, atendendo aos requisitos de previsibilidade e certeza que são fundamentais à sua estabilidade e sobrevivência como uma forma estrutural altamente institucionalizada na sociedade (vide Meyer e Roman, 1978 e Meyer e outros, 1978).

Esta interpretação é, segundo Pajak (1979), coerente com o argumento de Bourdieu e Passeron (1977), de que o sistema educacional desempenha a dupla função de reprodução cultural e social. De um lado, o controle rigoroso relativamente aos rituais de categorização e certificação seria congruente com a função de reprodução cultural; de outro, a articulação frouxa no que concerne ao processo ensino-aprendizagem guardaria coerência com a função de reprodução social. Se tal observação é correta, crescem em importância estudos sobre a eficácia organizacional de universidades nos moldes do proposto no presente trabalho.

Pode-se concluir, com base nas colocações precedentes, que a alocação de recursos ao processo produtivo nas universidades não ocorre com base em uma prévia avaliação de meios técnicos alternativos para atingir o objetivo operativo em estudo, neste trabalho. As despesas básicas da universidade, relativamente a seu processo produtivo, conformam-se às regras institucionais dominantes do sistema societário mais amplo. Isto é, entendimentos de senso comum amplamente difundidos sobre a natureza da educação criam um contexto no qual existe um mínimo de concordância que orienta a alocação de recursos para determinados atributos organizacionais que legitimam determinados procedimentos no processo de produção das universidades.

Um destes atributos organizacionais é a proporção de alunos por professor (X_4). A regra institucional relativa a esta variável é a seguinte: quanto menor o número de estudantes designados para cada professor, melhor será o nível de desempenho acadêmico desses estudantes. É de se esperar, portanto, que as universidades usem seus recursos financeiros para diminuir a proporção de alunos por professor; daí o sinal negativo na seta causal $X_2 \rightarrow X_4$, constante da figura 1.

Outro atributo organizacional selecionado para ser examinado no contexto do modelo de eficácia organizacional proposto é qualificação de professores (X_5). A regra institucional relativa a esta variável é que professores mais qualificados (indicados, especialmente, por diplomas acadêmicos de pós-graduação) proporcionam melhores serviços aos estudantes, o que pode elevar o seu (dos estudantes) nível de desempenho acadêmico. Assim, é de se esperar que as universidades utilizem seus recursos financeiros para aumentar a proporção de professores mais qualificados através de contratação, treinamento, etc.; isto justifica o sinal positivo na seta causal $X_2 \rightarrow X_5$, da figura 1.

Um terceiro atributo organizacional contido no modelo proposto, tipo de especialização dos professores (X_6), é uma medida do grau de divisão funcional do

trabalho nas universidades. Parece razoável supor que incrementos na proporção de professores mais especializados implicará na oferta de tópicos curriculares mais abrangentes pela universidade e, simultaneamente, explorados com maior profundidade; isto significa oferecer melhores serviços aos estudantes, propiciando condições para que elevem seu nível de desempenho acadêmico. Conseqüentemente, é de se esperar que as universidades dêem valor a tal argumento, usando seus recursos financeiros para aumentar a proporção de professores com maior especialização. Justifica-se, assim, o sinal positivo na seta causal $X_2 \rightarrow X_6$, da figura 1.

Finalmente, o quarto atributo organizacional contido no modelo proposto, proporção de administradores por professor (X_7), constitui, também, uma medida do grau de divisão funcional do trabalho nas universidades, ligada ao aparato administrativo. Espera-se que as universidades utilizem apenas uma pequena parte de seus recursos para a manutenção e contratação de administradores, mantendo-os como uma pequena proporção do total de professores. Isto porque sendo o controle rigoroso apenas no que se refere a rituais de categorização, a necessidade de especialistas administrativos nas áreas de inspeção, controle e avaliação é menor do que seria se o controle também ocorresse relativamente às atividades do processo ensino-aprendizagem. Como afirmam Meyer e Rowan (1978, p.80), em organizações educacionais "adota-se a lógica da confiança", isto é, os níveis mais altos da hierarquia confiam que as atividades instrucionais estão sendo conduzidas adequadamente. O sinal positivo na seta causal $X_2 \rightarrow X_7$, da figura 1, justifica-se, mas espera-se que a magnitude do efeito seja pequena.

Relação entre X_1 (TAMANHO) e X_8 (DESEMPENHO)

Outro fator ambiental que afeta as condições de atuação das universidades é a quantidade de alunos matriculados. Também parece razoável supor que esta variável não tem influência *direta* sobre o desempenho acadêmico dos estudantes, mas sim *indireta* através de seus efeitos sobre as seguintes variáveis intervenientes: X_6 (ESPECIALIZAÇÃO) e X_7 (ADM./PROF.).

Relação entre X_1 (TAMANHO) e X_6 (ESPECIALIZAÇÃO); X_7 (ADM./PROF.)

Tamanho (X_1 = total dos alunos matriculados na universidade) é uma das variáveis ecológicas que tem recebido considerável atenção da parte de cientistas sociais. É o fator ambiental mais freqüentemente associado à estrutura das organizações, pela consistência de sua influência (Corwin, 1974; Hall, 1977; Zey-Ferrell, 1979). Estes autores observam que cientistas sociais vêm discutindo extensivamente a questão da significância, magnitude e direção dos efeitos desta variável sobre atributos organizacionais. Na realidade, a quantidade de artigos em revistas especializadas que reportam pesquisas sobre o tema é impressionante, em especial no que concerne à relação entre tamanho e divisão do trabalho nas organizações. Nas palavras de Richardson (1978, p.24), "a consistente relação positiva entre tamanho e a complexidade da divisão do trabalho nas organizações é uma das conclusões de pesquisa mais relatadas na literatura especializada, independentemente dos indicadores utilizados para medir qualquer das duas variáveis". Esta afirmação é com-

provada, por exemplo, pelas pesquisas de Pugh e outros (1969), Blau e Schoenherr (1971) e Child e Mansfield (1972).

Desta forma, e considerando que tanto tipo de especialização dos professores (X_6), quanto proporção de administradores por professor (X_7) são atributos organizacionais que constituem indicadores do grau de divisão funcional do trabalho nas universidades, justificam-se os sinais positivos hipotéticos nas setas causais $X_1 \rightarrow X_6$ e $X_1 \rightarrow X_7$, constantes do modelo causal recursivo da figura 1.

Relação entre X_3 (STATUS) e X_8 (DESEMPENHO)

Finalmente, o terceiro fator ambiental incluído no modelo, que afeta as condições de atuação das universidades em relação ao objetivo operativo selecionado como variável-critério, é o nível sócio-econômico dos estudantes (X_3). A associação entre esta variável e desempenho acadêmico dos estudantes tem sido exaustivamente demonstrada por pesquisas realizadas na área das ciências sociais. Em verdade, para o profissional bem informado, a relação positiva direta entre estas duas variáveis dispensa maiores comentários. Daí o sinal positivo na seta causal $X_3 \rightarrow X_8$, da figura 1. Vale ressaltar que este fator ambiental funciona, no modelo causal recursivo proposto, basicamente como uma variável de controle, uma vez que é por demais conhecida a magnitude da influência do nível sócio-econômico do estudante em seu desempenho acadêmico.

Relação entre X_4 (ALUNOS/PROF.), X_5 (QUALIFICAÇÃO), X_6 (ESPECIALIZAÇÃO), X_7 (ADM./PROF.) e X_8 (DESEMPENHO)

Parece razoável supor-se aqui, que a associação entre o atributo organizacional proporção de alunos por professor (X_4) e desempenho acadêmico dos estudantes (X_8) é negativa (vide sinal negativo na seta causal $X_4 \rightarrow X_8$, da figura 1), isto é, quanto menor o número de alunos designados para cada professor, melhor será o nível de desempenho acadêmico desses alunos. Esta hipótese baseia-se nas seguintes noções: a) que a tecnologia instrucional é do tipo trabalho-intensivo, requerendo uma interação intensa e contínua de cada professor com seus alunos; e b) que a divisão do trabalho e o sistema de controle (vide as considerações constantes das p.214-5) nas universidades proporcionam grande dose de poder aos professores sobre os alunos, dentro dos limites circunscritos, fundamentalmente, à sala de aula. Por via de consequência, quanto maior o número de estudantes designados para cada professor em sala de aula (questão da amplitude de controle), menor será sua capacidade de perceber as características de cada um e de atender às suas necessidades individuais, prejudicando, assim, o seu (dos alunos) desempenho acadêmico (vide Bidwell e Kasarda, 1975; Wagenaar, 1978).

Em relação ao atributo organizacional indicado pela variável X_5 , a hipótese é que professores mais qualificados influenciam positivamente o desempenho acadêmico dos estudantes (vide sinal positivo na seta causal $X_5 \rightarrow X_8$, da figura 1). Tal suposição fundamenta-se no caráter intensivo do trabalho instrucional, discutido anteriormente.

A hipótese de associação positiva entre o atributo organizacional X_6 (ESPECIALIZAÇÃO) e a variável-critério X_8 (DESEMPENHO), representada pelo sinal positivo na seta causal $X_6 \rightarrow X_8$, constante da figura 1, baseia-se também no caráter

intensivo do trabalho instrucional e na suposição de que professores mais especializados podem oferecer melhores serviços, propiciando condições para a elevação do nível de desempenho acadêmico dos estudantes. Esta predição está de acordo com a seguinte proposição de Price (1968, p.16): "Quanto maior a divisão do trabalho nas organizações, mais eficazes elas tendem a ser".

Finalmente, espera-se que o atributo organizacional proporção de administradores por professor (X_7) influencie negativamente a variável-critério, desempenho acadêmico dos estudantes (X_8). Tal hipótese baseia-se no argumento de que as universidades são frouxamente controladas no que se refere ao processo instrucional e rigorosamente controladas no que concerne a rituais de categorização. Com base neste argumento, pode-se supor que quanto maior a diferenciação administrativa em universidades, mais especialistas são designados para diferentes cargos e funções, o que implica em aumento de coordenação e controle no que concerne a rituais de categorização. O aumento de controle nesta dimensão organizacional leva os professores a terem que dedicar mais tempo e energia no atendimento de determinados procedimentos não-ligados à área instrucional. Incrementos no "desvio" do tempo e energia dos professores do processo de ensino-aprendizagem refletem negativamente na qualidade dos serviços oferecidos aos alunos, e, portanto, em seu nível de desempenho acadêmico (vide: Pelz, 1956; Biddle, 1970; e Bidwell e Kasarda, 1975). Justifica-se, assim, o sinal negativo na seta causal $X_7 \rightarrow X_8$, constante da figura 1.

As explicações anteriores fornecem o nexo de um exemplo simplificado de um sistema hipotético de relações entre variáveis, diagramadas em um modelo causal recursivo, formulado segundo a perspectiva organizacional de análise e com base na abordagem de objetivos-recursos para o estudo da eficácia de organizações.

O pressuposto fundamental que orientou a elaboração de tal modelo é o de que atributos organizacionais constituem, em certo grau, elementos mediadores (variáveis intervenientes) das relações entre fatores ambientais e objetivos operativos.

TESTE DO MODELO DE EFICÁCIA: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

Na exposição precedente procurou-se demonstrar como fatores ambientais e atributos organizacionais relacionam-se entre si e com a variável-critério, desempenho acadêmico dos estudantes, utilizando como exemplo um tipo funcional de organizações concretas: as universidades. O sistema proposto, de relações entre as variáveis que compõem estes três blocos, constitui a ilustração de uma teoria da eficácia organizacional de universidades, diagramada na figura 1.

O teste de um modelo causal recursivo da ordem do proposto implica em pressupor: a) que as variáveis nele contidas podem ser mensuradas segundo uma escala de intervalo; e b) que as relações de influência entre as variáveis no esquema explicativo são unidirecionais, lineares, aditivas e causais. Se estes pressupostos forem satisfeitos, a técnica a ser utilizada para o teste do modelo teórico é a de análise de trajetória (*path analysis*). Outro pressuposto que precisa ser satisfeito para o uso apropriado da análise de trajetória é que as variáveis residuais não sejam correlacio-

nadas entre si e, também com as outras variáveis do modelo (vide: Heise, 1969; Kerlinger e Pedhazur, 1973; Land, 1969).

Uma vez satisfeitos tais pressupostos, a análise de trajetória é uma técnica analítica adequada para testar um modelo como o proposto, no qual a natureza e o arranjo das relações causais foram especificadas *a priori*. Não é, portanto, um método para gerar teoria — como às vezes tem sido utilizado — mas sim uma técnica que possibilita verificar se um sistema de correlações para um conjunto de observações empíricas é consistente com o modelo explicativo proposto pelo pesquisador (Kerlinger e Pedhazur, 1973).

Em síntese, a análise de trajetória possibilita a avaliação de um processo causal proposto em um modelo teórico através da decomposição de correlações entre variáveis numa soma de trajetórias simples (influência *direta* de uma variável sobre outra) e compostas (influência *indireta* de uma variável sobre outra, através de uma ou mais variáveis intervenientes)¹¹.

Feitas estas considerações, já é possível introduzir a versão completa do modelo causal recursivo de eficácia organizacional, que substitui a versão simplificada (figura 1). Na versão completa, representada pelo diagrama da figura 2, os símbolos possuem o seguinte significado:

X_1, X_2 e X_3	são identificadas como variáveis exógenas, uma vez que o pressuposto é que sejam predeterminadas;
X_4, X_5, X_6, X_7 e X_8	são identificadas como variáveis endógenas, uma vez que se considera sejam influenciadas por outras variáveis existentes no modelo;
X_a, X_b, X_c, X_d e X_e	são variáveis residuais, que indicam a variância das variáveis endógenas que não é explicada pelas variáveis incluídas no modelo;
p 's	são coeficientes de trajetória que indicam a influência direta de uma variável sobre outra; e
r 's	são coeficientes de correlação não causal entre variáveis exógenas.

Este modelo causal recursivo de eficácia organizacional, diagramado na figura 2, pode ser representado por um conjunto de equações estruturais. Considerando que apenas as variáveis endógenas precisam ser explicadas, o conjunto de equações recursivas é o seguinte:

$$\begin{aligned}
 X_4 &= p_{42} X_2 + p_{4a} X_a \\
 X_5 &= p_{52} X_2 + p_{5b} X_b \\
 X_6 &= p_{61} X_1 + p_{62} X_2 + p_{6c} X_c \\
 X_7 &= p_{71} X_1 + p_{72} X_2 + p_{7d} X_d \\
 X_8 &= p_{83} X_3 + p_{84} X_4 + p_{85} X_5 + p_{86} X_6 + p_{87} X_7 + p_{8e} X_e
 \end{aligned}$$

¹¹Vide: Blalock (1969); Alwin e Hauser (1975); Asher (1976).

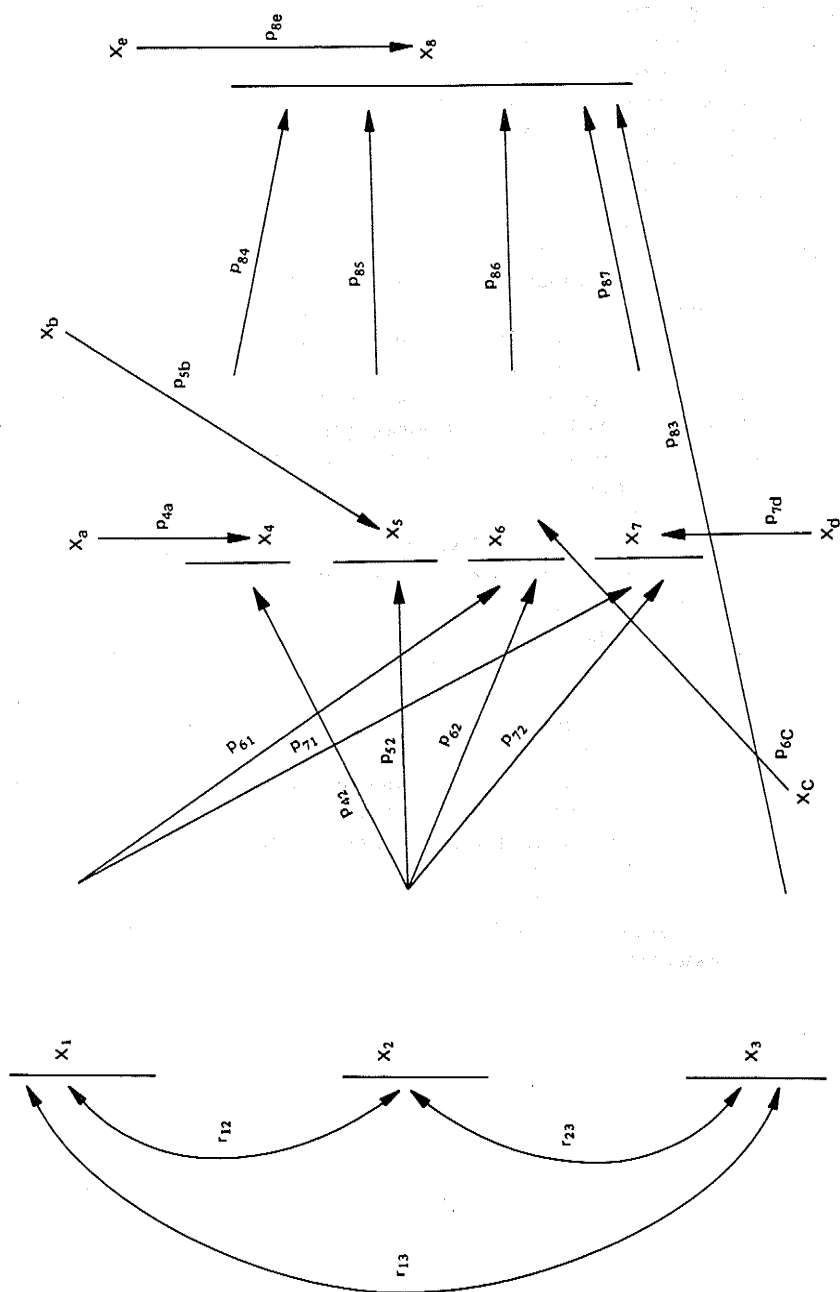


Figura 2 — Modelo causal recursivo de eficácia organizacional (versão completa)

Com base neste conjunto de equações recursivas é possível calcular os coeficientes de trajetória para as setas de ligação hipotéticas, o que possibilita a avaliação do modelo de eficácia organizacional.

Finalmente, cabe assinalar que o teste do modelo causal explicitado só pode ser realizado com base em um conjunto de observações empíricas de um número razoável de universidades, considerando a necessidade de se utilizar o método comparativo de análise.

CONCLUSÃO

O modelo de eficácia organizacional apresentado neste trabalho é um exemplo simplificado de aplicação da abordagem de objetivos-recursos para o estudo de um tipo funcional de organização: a universidade brasileira. O fato de ter sido elaborado na sua forma mais simples apresenta vantagens e desvantagens.

Em relação às vantagens, os pontos mais importantes a destacar referem-se à maior facilidade de compreensão: a) do processo que levou à sua formulação; b) do sistema hipotético de relações entre as variáveis nele contidas; e c) das condições metodológicas a serem satisfeitas para o teste empírico.

No que concerne às desvantagens, um aspecto que merece destaque refere-se ao número de atributos organizacionais e fatores ambientais selecionados, o que pode levar o leitor a não atentar devidamente para a riqueza de possibilidades de relações entre variáveis que um modelo de tal natureza pode conter. Nesta mesma linha de raciocínio, vale mencionar que o modelo pode ser cada vez mais enriquecido, na medida em que se incluem mais objetivos operativos. A inclusão de um maior número de objetivos operativos proporciona uma análise do grau de coerência entre eles, destacando possíveis conflitos que têm sido objeto de extensa discussão na literatura especializada; além disso, deve proporcionar uma análise proveitosa da relação entre atributos organizacionais e diferentes objetivos operativos, revelando possibilidades, tais como: um mesmo atributo organizacional podendo afetar positivamente um objetivo operativo, e negativamente outro. Ainda mais: a análise com objetivos múltiplos poderia revelar situações de congruência/incongruência concernentes às relações e inter-relações entre objetivos, atributos organizacionais e fatores ambientais que, provavelmente, permitiriam novos entendimentos e, talvez, novos desdobramentos no estudo da eficácia organizacional; inclusive, é hipoteticamente cabível que, à luz de objetivos múltiplos, as situações contraditórias em universidades possam ser de tal ordem que impossibilitem concebê-las em termos de eficácia global¹². A ocorrência de tais situações potencialmente férteis para análise pode ser inferida no estudo de Cameron (1981) quando ele aborda a questão de domínios da eficácia organizacional em estabelecimentos de ensino superior.

Finalmente, o modelo poderia, em função dos objetivos operativos selecionados, ser concebido em termos de relações de causalidade não recursivas, o que implicaria na inclusão de articulações recíprocas entre variáveis.

¹²Vide os argumentos de Hall (1984), quando propõe a utilização de um modelo de contradição para o estudo da eficácia organizacional.

As considerações acima não esgotam as possibilidades relativamente a modelos de eficácia, formulados com base na abordagem de objetivos-recursos, para a avaliação organizacional. Apenas ilustram, em termos metodológicos, a aplicabilidade desta abordagem para o estudo, quer de universidades, quer de outros tipos funcionais de organização.

BIBLIOGRAFIA BÁSICA

- ALWIN, D.F. & HAUSER, R.M. The decomposition of effects in path analysis. *American Sociological Review*, 40: 37-47, 1975.
- ASHER, H.B. Causal Modeling. In: *Series: quantitative applications in the social sciences*, 3. Edited by E.M. Uslaner. California, Sage Publ., 1976.
- BALDRIDGE, J.V. et alii. *Policy making and effective leadership*. San Francisco, Jossey-Bass, 1978.
- BIDDLE, B.J. The institutional context. In: *Scholars in context: the effects of environments on learning*. Edited by W.J. Campbell. Sidney, Wiley, 1970. p. 159-84.
- BIDWELL, C.E. & KASARDA, J.D. School district organization and student achievement. *American Sociological Review*, 40: 55-70, 1975.
- BLALOCK, H.M. *Theory construction: from verbal to mathematical formulations*. Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1969.
- BLAU, P.M. Orientation toward clients in a public welfare agency. *Administrative Science Quarterly*, 5: 341-61, 1960.
- . The comparative study of organizations. *Industrial and Labor Relations Review*, 18: 323-38, 1965.
- BLAU, P.M. & MEYER, M.W. *Bureaucracy in modern society*. 2nd. ed. New York, Random House, 1971.
- BLAU, P.M. & SCHOENHERR, R.A. *The structure of organizations*. New York, Basic Books, 1971.
- CAMERON, K. Measuring organizational effectiveness in institutions of higher education. *Administrative Science Quarterly*, 23: 604-29, 1978.
- CATTELL, R.B. Concepts and methods for measuring leadership in terms of group syntality. *Human Relations*, 4: 161-84, 1951.
- CHAMPION, D.J. *A sociologia das organizações*. São Paulo, Saraiva, 1979.
- CHILD, J. & MANSFIELD, R. Technology, size and organization structure. *Sociology*, 6: 369-93, 1972.
- COHEN, M.D. & MARCH, J.G. *Leadership and ambiguity: the American College President*. New York, McGraw-Hill, 1974.
- CORWIN, R.G. *Militant professionalism: a study of bureaucratic conflict in high schools*. New York, Appleton Century-Crofts, 1970.
- . Models of educational organizations. In: *Review of Research in Education*, 2: 247-92. Edited by F.N. Kerlinger and J.B. Carroll. Itasca, Ill., F.E. Peacock Publ. 1974.
- DORNBUSCH, S.M. & SCOTT, W.R. *Evaluation and the exercise of authority: a theory of control applied to diverse organizations*. San Francisco, Jossey-Bass, 1975.
- ETZIONI, A. *Modern organizations*. Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1964.

- HALL, R.H. *Organizations; structure and process*. Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1977.
- HEISE, D.R. Problems in path analysis and causal inference. *In: Sociological methodology-1969*. Edited by E.F. Borgatta. San Francisco, Jossey-Bass, 1969. p.38-73.
- KATZ, D. & KAHN, R.L. *The social psychology of organizations*. New York, Wiley, 1966.
- . *The social psychology of organizations*. 2nd. ed. New York, John Wiley, 1978.
- KEELEY, M. A social-justice approach to organizational evaluation. *Administrative Science Quarterly*, 23: 272-92, 1978.
- KERLINGER, F.N. & PEDHAZUR, E.J. *Multiple regression in behavioral research*. New York, Holt, Rinehart and Winston, 1973.
- LAND, K.C. Principles of path analysis. *In: Sociological methodology-1969*. Edited by E.F. Borgatta. San Francisco, Jossey-Bass, 1969. p.3-37.
- LORTIE, D.C. Observations on teaching as work. *In: Second handbook of research on teaching*. Edited by R.M.W. Travers. Chicago, Rand McNally, 1973.
- MACHADO DA SILVA, C.L. *Organizational effectiveness; a study of school districts in Michigan*. Michigan State University, 1980. Tese de doutorado.
- MARCH, J.G. & OLSEN, J.P. *Ambiguity and choice in organizations*. Bergen, Norway, Universitetsforlaget, 1976.
- MEYER, J.M. et alii. Instructional dissensus and institutional consensus in schools. *In: Environments and organizations*. Edited by Meyer, Marshall and associates. San Francisco, Jossey-Bass, 1978.
- MEYER, J.W. & ROWAN, B. The structure of educational organizations. *In: Environments and organizations*. Edited by Meyer, Marshall and associates. San Francisco, Jossey-Bass, 1978.
- MOHR, L.B. The concept of organizational goal. *American Political Science Review*, 67: 470-81, 1973.
- PARSONS, T. Suggestions for a sociological approach to the theory of organizations — I. *Administrative Science Quarterly*, 1: 63-85, 1956.
- PELZ, D.C. Some social factors related to performance in a research organization. *Administrative Science Quarterly*, 1: 310-25, 1956.
- PERROW, C. The analysis of goals in complex organizations. *American Sociological Review*, 26: 854-66, 1961.
- . *Organizational analysis; a sociological view*. Belmont, Calif., Wadsworth Publ., 1970.
- PRICE, J.L. *Organizational effectiveness; an inventory of propositions*. Illinois, Richard D. Irwin, 1968.
- . The study of organizational effectiveness. *The Sociological Quarterly*, 13: 3-15, 1972.
- PUGH, D.S. and associates. The context of organization structure. *Administrative Science Quarterly*, 14: 91-114, 1969.
- RICHARDSON, R.H. *A comparative analysis of the structural characteristics of school organizations*. Michigan State University, 1978. Ph.D. dissertation.
- ROBERTS, K.H.; HULIN, C.L.; ROUSSEAU, D.M. *Developing an interdisciplinary science of organizations*. San Francisco, Jossey-Bass, 1978.

- STEERS, R.M. *Organizational effectiveness; a behavioral view*. California, Good-year Publ. 1977.
- THOMPSON, J.D. *Organizations in action*. New York, McGraw-Hill, 1967.
- WAGENAAR, T.C. School structural composition and achievement; an empirical assessment. *Sociology and Social Research*, 62: 608-25, 1978.
- WEICK, K.E. Educational organizations as loosely coupled systems. *Administrative Science Quarterly*, 21: 1-19, 1976.
- YUCHTMAN, E. & SEASHORE, S.E. A system resource approach to organizational effectiveness. *American Sociological Review*, 32: 891-903, 1967.
- ZEY-FERRELL, M. *Dimensions of organizations; environment, context, structure, process and performance*. California, Goodyear Publ. 1979.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

- ARGYRIS, C. *Understanding organizational behavior*. Homewood, Ill., Dorsey Press, 1960.
- _____. *Integrating the individual and the organization*. New York, John Wiley, 1964.
- BALDRIDGE, J.V. *Power and conflict in the university*. New York, Wiley, 1971.
- BARNARD, C.I. *The functions of the executive*. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1938.
- BLAU, P.M. *The organization of academic work*. New York, John Wiley, 1973.
- BLAU, P.M.; HEYDEBRAND, W.V.; STAUFFER, R. The structure of small bureaucracies. *American Sociological Review*, 31: 179-91, Apr. 1966.
- ETZIONI, A. *The active society*. New York, The Free Press, 1968.
- GROSS, E. & GRAMBSCH, P. *University goals and academic power*. Washington, D.C., American Council on Education, 1968.
- HERZBERG, F.; MAUSNER, B.; SNYDERMAN, B. *The motivation to work*. New York, John Wiley, 1959.
- LEWIN, K. Forces behind food habits and methods of change. *Bulletin of the National Research Council*, 108: 35-65, 1943.
- LIKERT, R. *New patterns of management*. New York, McGraw-Hill, 1961.
- MASLOW, A.H. *Eupsychian management*. Homewood, Ill., Richard D. Irwin, 1956.
- MAYO, E. *The human problems of industrial civilization*. New York, The Macmillan Co., 1933.
- MCGREGOR, D. *The human side of enterprise*. New York, McGraw-Hill, 1960.
- MEYER, M.W. Two authority structures of dureaucratic organizations. *Administrative Science Quarterly*, 13(2): 211-28, Setp. 1968.
- PARSONS, T. *Structure and process in modern societies*. New York, The Free Press, 1960.
- _____. The school as a social system; some of its functions in american society. *Harvard Educational Review*, 29: 297-318, Fall 1959.
- PRESTHUS, R. *The organizational society*. New York, Vintage Books, 1962.
- _____. *The organizational society*. Revised edition. New York, St. Martin's Press, 1978.

- PUGH, D.S.; HICKSON, D.J.; HININGS, C.R.; TURNER, C. Dimensions of organizational structure. *Administrative Science Quarterly*, 65-106, June 1968.
- RAMOS, A.G. *Administração e estratégia do desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Edit. da Fundação Getúlio Vargas, 1966.
- _____. *A nova ciência das organizações; uma reconceituação da riqueza das nações*. Rio de Janeiro, Edit. da Fundação Getúlio Vargas, 1981.
- REZENDE, U.S. *Os diferentes níveis de abstração do pensamento administrativo*. Florianópolis, UFSC, 1980. Série Cadernos.
- RUSHING, W.A. The effects of industry size and division of labor on administration. *Administrative Science Quarterly*, 267-95, Sept. 1967.
- SCOTT, R. Reactions to supervision in a heteronomous professional organization. *Administrative Science Quarterly*, 10: 65-81, June 1965.
- SEASHORE, S.E. & YUCHTMAN, E. Factorial analysis of organizational performance. *Administrative Science Quarterly*, 12(3): 377-95, Dec. 1967.
- SIMON, H.A. *Administrative behavior*. 2nd. ed. New York, The Free Press, 1957.
- WEBER, M. *From Max Weber; essays in sociology*. Translated by H.H. Gerth and C. Wright Mills, eds. New York, Oxford University Press, 1946.
- _____. *The Theory of social and economic organization*. Translated by A.M. Henderson and T. Parsons, T. Parsons, ed. New York, The Free Press, 1947.

COMENTÁRIOS SOBRE O TRABALHO DE CLÓVIS L. MACHADO DA SILVA

EDI MADALENA FRACASSO*

O trabalho do professor Clóvis é do tipo que deveria aparecer mais frequentemente nos periódicos, dado a sua relevância para pesquisa. Considerando as limitações de tempo, nossa análise é restrita a pontos isolados, não fazendo justiça à importância do trabalho.

O primeiro ponto diz respeito à identificação, pelo autor, de focos de análise no estudo das organizações: o indivíduo; o grupo; a organização como um todo. Parece-nos que a ênfase recente da teoria das organizações justificaria a identificação de um quarto nível: o ambiente externo das organizações. Apesar de alguns problemas metodológicos ainda não resolvidos satisfatoriamente, tentativas têm sido feitas no sentido de identificar os atributos relevantes do ambiente externo de uma organização ou de uma família de organizações, bem como de identificar relações entre segmentos do ambiente externo.

Entretanto, saliento que independentemente do nível de análise ou da natureza das teorias que irão embasá-los, estudos sobre instituições de ensino superior parecem-nos importantes e válidos. Conhecemos tão pouco sobre o ensino superior brasileiro que algum nível de estudos com rigor metodológico certamente aportarão uma contribuição significativa para o conhecimento das organizações que ministram a educação superior. Este também será o caso do estudo que o Clóvis vier a realizar baseado nas proposições expostas no seu trabalho. Este estudo, que o autor especifica para o terceiro nível de análise — a organização formal —, propõe-se a comparar a eficácia das universidades brasileiras no contexto de uma abordagem denominada objetivos-recursos, referindo-se o termo "objetivos" a "objetivos operativos em oposição a objetivos oficiais".

A abordagem objetivos-recursos parte do pressuposto de que a eficácia das organizações pode ser medida em termos de "capacidade da organização em adquirir e utilizar prontamente recursos escassos e valiosos na persecução de seus objetivos operativos". Uma rápida análise da representação gráfica do modelo e a descrição das variáveis indica que alguns elementos da definição acima não estão considerados, como por exemplo "capacidade... de utilizar prontamente recursos". Na verdade, os termos da definição acima são de difícil operacionalização e etapas posteriores do trabalho do autor certamente levarão a um melhor ajuste entre a definição conceitual e a definição operacional do modelo.

*Professora na Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

O que mais nos preocupa no momento é a convicção do Clóvis da absoluta superioridade dos objetivos operacionais sobre os oficiais como critério para avaliação da eficácia organizacional. Há tempo, Etzioni (1960) já advertia que o uso de objetivos, sejam eles oficiais ou operativos para avaliação do desempenho de organizações, implica basicamente no mesmo erro metodológico. Em ambos os casos, os objetivos são entidades culturais (Etzioni, 1960, p.260). Segundo, embora reconhecimento generalizado de que o erro introduzido pelos objetivos operativos seja menor do que quando o critério de avaliação da eficácia são os objetivos oficiais, há também o reconhecimento de que as dificuldades para a sua identificação são ainda maiores. Terceiro, quando se leva em conta ainda que os objetivos operativos são mais voláteis, variam no tempo e de organização para organização mesmo dentro de uma mesma classe, a expectativa de definir um conjunto de objetivos operativos comuns para um conjunto de universidades torna-se bastante problemática. Nenhuma destas observações tem a intenção de desestimular a proposta de estudo do Clóvis. Pelo contrário, elas têm mais o caráter de desafio para a realização de um estudo que se prenuncia como altamente relevante.

Dentro deste mesmo espírito, caberiam ainda algumas observações sobre a natureza das variáveis ambientais (especialmente a variável "tamanho") e as implicações da correlação entre estas variáveis. Entretanto, fazemos alguns comentários sobre a variável critério usada como exemplo para ilustrar o modelo: desempenho acadêmico dos estudantes: Caso esta variável venha a se confirmar como um dos objetivos operativos das universidades, algumas previsões podem ser feitas sobre os resultados do estudo dependendo da definição operacional que lhe for atribuída. Assim, se desempenho acadêmico for definido como o conhecimento adicionado durante o curso, pode-se prever que não haverá diferença significativa entre as universidades (veja-se, por exemplo, Astin, 1968). Se entretanto esta variável for operacionalizada através de outros indicadores, as previsões do modelo provavelmente se confirmarão, evidenciando a correlação entre recursos humanos e financeiros e desempenho acadêmico. Na atual crise da universidade um estudo com tais resultados sempre se constitui numa contribuição positiva.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ATXIONI, Amitai. Two approaches to organizational analysis: a critique and a suggestion. *Administrative Science Quartely*. 5:257 e 278, 1960.
- ASTIN, Alexander. Undergraduate achievement and institutional "excellence". *Science*, 161:661-8.

ADMINISTRAÇÃO DA UNIVERSIDADE E PARTICIPAÇÃO: O CASO PUC-SP

MARIA DE LOURDES M. COVRE*

RESUMO

Revisando condições da história recente do desenvolvimento capitalista brasileiro, a autora analisa a experiência de democratização da PUC-SP. Salienta a importância dos princípios que nortearam a reestruturação da universidade e os problemas decorrentes da intenção de instituir uma estrutura universitária co-gestionária.

Stock, ao comentar o trabalho, conjuntamente com o de Batista a seguir publicado, questiona o otimismo revelado para com a relação burocracia-democracia. Moreira também crê que a experiência da PUC-SP seja intrigante por suas contradições.

ABSTRACT

Reviewing conditions of recent history of Brazilian capitalist development the author analyzes the democratization process experienced at the Catholic University of São Paulo. She stresses the importance of principles which actually guided the university restructuring and the problems. Orised from the intention of acquiring a "co-gestionary" university structure.

Commentating both this article and the following by Batista, Storck questions the enthusiasm underlying the proposed relationships between burocracy and democracy. Moreira also understands the Catholic University experience as an intriguing one.

APRESENTAÇÃO

O presente texto, fundamentando-se na análise de documentos (listados no final, com as abreviações utilizadas na redação) e em entrevistas, procura relatar aspectos importantes da experiência democrática da PUC-SP.

Consta de três partes. Na primeira, estabelece-se uma relação entre a realidade brasileira, de assentamento do capital monopolista e suas consequências para a universidade, destacando momento-chave da atuação da PUC neste processo. Na segunda, procura-se analisar a estrutura organizacional da PUC-SP resultante de uma

*Professora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

dinâmica social que extravasa o estatuto em vigor e é atravessada pelas propostas democráticas de sua comunidade, posteriormente, em parte, sedimentadas no novo estatuto. Numa terceira e última parte discute-se os dilemas e avanços da experiência aproximativa de co-gestão da PUC-SP, em que seu limite depara-se com limites próprios da realidade brasileira.

A EXPERIÊNCIA DA PUC-SP E O MODELO DE DESENVOLVIMENTO PÓS-1964

A experiência democrática da PUC-SP, seus avanços e limites, só pode ter sua devida compreensão tendo em vista o ambiente mais inclusivo, ou seja, o modelo de desenvolvimento pós-64. Ou ainda, a análise da administração da organização universitária da PUC tem de levar em conta o tipo de administração geral do Brasil após 64, da qual ela é fruto e ao mesmo tempo é refutação.

A administração do Brasil após 64 está transpassada pela violência (mais nas mãos dos militares) e da chamada administração racional (mais com os tecnocratas), que assegura através do Estado o assentamento do domínio do capital monopolista (na realidade oligopolista). O capital, em sua etapa monopolista, realiza sua acumulação calcada sobre o uso de tecnologia cada vez mais avançada e na forma de exploração do sobretabalho que isso lhe permite. As empresas detentoras de tecnologias mais avançadas exercem o seu domínio, estendendo o processo de concentração e centralização, provocando a transferência da mais-valia de pequenas e médias unidades de produção para as grandes. E as grandes empresas, os oligopólios exigem, pela sua própria estrutura, um planejamento rígido de toda produção, bem como mão-de-obra especializada para cuidar disso, para planejar, coordenar e controlar a própria tecnologia.

Ao se expandir para países como o nosso, essa forma de acumulação adquire mais intensidade, pois as suas subsidiárias que aqui se estabelecem têm o vínculo heteronômico crescente, com as matrizes, vínculo esse demarcado grandemente pela chamada transferência de tecnologia. Essa tecnologia, que é criada nos países hegemônicos, e que ao auferir certo lucro e ficar obsoleta é "transferida" para países como o nosso, a fim de consumir o lucro possível, é ainda transpassada para países outros, mais subalternos. É através dessa "transferência" que se cria o círculo da "economia associativa". Precisamente na imposição de importação de capital externo e tecnologia em países como o Brasil é que se estabelecem as formas de exploração. O capital dito nacional, em seu contato, ou entra em falência, ou se associa (com o capital externo ou domesticamente), estruturando-se também em grande empresa, transpassada pelos *ethos* da modernidade, da necessidade de tecnologia sempre mais avançada (seja maquinária ou organizatória).

Este processo tem no Estado intervencionista e seus acionadores — os militares e tecnocratas —, o seu asseguramento. Assim se desenvolve o modelo de desenvolvimento baseado na tríplice aliança: capital externo, capital nacional e o dito capital estatal, em que são cooptadas as camadas médias (por certo consumo e prestígio propiciados), com exclusão (e portanto também repressão) da maioria da classe operária. Assim as consequências desse modelo de desenvolvimento, para a maior parte dos brasileiros, estão na dívida externa e na imensa dívida social que se criou neste país. Na realidade somos administrados pela dívida externa, ou seja

pela dinâmica do capitalismo internacional, centrado em organismos como o FMI. Daí a necessidade do modelo exportador em sua função de captar dólares para pagarmos os juros da dívida. Isto é o resultado da "importação" crescente de tecnologia e capital externo, imputação e mecanismo de exploração próprios do capitalismo monopolista. Isso tudo assegurado pelos nossos tecnocratas.

Agora procure-se refletir como a própria universidade sofre esse esquema, como esse desenvolvimento pós-64 recai sobre a educação, com o seu paralelo nos acordos MEC-USAID e seus ditames. Podemos dizer que as universidades, e portanto a própria PUC-SP, terão de suportar:

- A violência, que é a sustentadora mais imediata do regime. É o expurgo de todo o nacionalismo com o caráter de "subversivo" em todos os aparelhos de Estado. São posições ideológicas contrárias ao Estado vigente que levam a aposentadorias compulsórias, demissões, prisões, e mesmo mortes, sob o AI-5 e sob o Decreto-Lei 477.

- A penetração da racionalidade tecnocrática. O embate ideológico na universidade é grandemente resultado do embate de projetos de desenvolvimento: do populismo, de cunho nacionalista (ainda que equivocado), cujo exercício do poder se faz pela mobilização popular, e o do tecnocratismo, de exclusão da classe operária, e portanto com necessidade de excluí-la. Percebe-se como, embora se trate da luta de classe entre frações, pelas suas características ela engolfa a luta horizontal de classes dominante e dominadas.

- Pela própria implementação deste esquema autoritário no setor educacional através dos acordos MEC-USAID, que impulsionam a racionalidade tecnocrática empresarial para o interior da escola. Esses acordos tinham (têm) por norteamento: a universidade voltada para a segurança nacional (ou seja acabar com toda "subversão", "despolitizar" a universidade); para a comunidade (há que se ver que comunidade, no pensamento dominante, sempre diz respeito à comunidade empresarial); e para atender às necessidades nacionais (entenda-se aqui que a universidade deve produzir profissionais para gerir o desenvolvimento das grandes empresas, ou como diz o relatório da Reforma Universitária, deve "servir à produtividade").

O resultado disso foi realmente um rebaixamento do nível educacional, evasão de cérebros para o exterior. Todavia, a universidade, se não criou a mão-de-obra exigida pelas empresas, criou patamares para que estas aplicassem a sua pedagogia. Perceba-se ainda que a ideologia tecnocrática tem a pretensão de colocar os técnicos/tecnocratas como detentores de um saber isento, de servidão a todos, escamoteando assim ser instrumento a serviço do capital.

É no interior desse contexto da violência, de autoritarismo, de tecnocratismo, de racionalidade empresarial que se deve situar a luta de parcelas majoritárias da comunidade da PUC-SP para se manter autônoma e em posição crítica ao que estava acontecendo.

Embora regida por um estatuto, expressão do autoritarismo então vigente, a PUC-SP vai desenvolver um processo organizacional que ultrapassa o mesmo, atravessado que estará pelas propostas democráticas de sua comunidade. Neste sentido é que o processo real vai propiciar modificações do processo legal, de desobediência às normas do estatuto vigente. Para compreendermos isso, vejamos alguns momentos de destaque dessa evolução e dessa interpenetração.

Em 1968, pela primeira vez, há uma decisão em assembléia de alunos e professores para existência de uma paritária. Todavia, em seguida, denuncia-se uma

relação subordinada dos alunos na paritária. Isso é revisto, e cada grupo consegue definir melhor seus objetivos, na definição de projeto para aquele semestre.

A PUC-SP, embora não sendo universidade pública, não escapou do AI-5. Sofreu um processo de cassação indireta. Seus professores que trabalhavam em algum órgão público foram aposentados compulsoriamente. Mas, ao mesmo tempo, a PUC-SP, ainda que sob ameaça, incorporou em seu corpo docente professores que tinham sido aposentados pelas universidades públicas, e que estavam proibidos de ter trabalho em qualquer universidade. O reitor de então, Dr. Bandeira de Melo, pediu ao MEC parecer sobre essa situação, o qual não teve resposta até hoje. Essa incorporação de professores "proscritos" aposentados (depois dos exilados) foi marcando a posição de autonomia da PUC-SP.

Todavia a PUC-SP foi pagando um preço por essas atitudes. Parece ser "provável coincidência" a redução crescente de verbas por parte do MEC, conforme melhor detalharemos em outra parte do texto.

Em 1976, a sociedade toda recomeça uma certa mobilização. Os estudantes se reorganizam. A Igreja se posiciona mais claramente a favor dos oprimidos.

Em 1977, com esse novo espírito começando a surgir, e mais uma nova reitoria, se estabelece na PUC-SP um espaço de debates de importância nacional. A PUC-SP abre seu campus para a realização da reunião anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), que fora impedida de se realizar em Fortaleza. Depois é o III Encontro Nacional de Estudantes que aí se realiza.

Entretanto, é dada uma veemente resposta aos atos democráticos da Católica: a bárbara invasão de 22 de setembro de 1977. Mais isso não a submeteu. Logo em seguida estabeleceu-se um inquérito, com uma Comissão Especial de Inquérito na Assembléia Legislativa de São Paulo, que veio a responsabilizar o governador de então, Paulo Egidio, e o Secretário de Segurança Pública, coronel Erasmo Dias. A PUC não se intimidou. Continuou a incorporar professores aposentados, e agora os exilados também, em seu pós-graduação, que passou a ser um dos mais procurados de todo país.

A Universidade Católica de SP sofre as influências dos objetivos e do papel progressista de parcelas da Igreja, de defesa da democracia e do bem-estar social. Todavia ela não está imune a uma "guerra fria interna". Houve muita tensão entre os próprios docentes, ameaça de delação dos próprios colegas, suspeita dos mesmos como agentes policiais, etc.

Os estatutos e regime interno vigentes (legalmente) incorporam preceitos autoritários (que o MEC transformou em leis), como a representação estamental dos docentes. Com tal estrutura tornou-se necessário uma burocracia para manter o funcionamento de todas as instâncias, controlando a universidade. Contudo, os departamentos não respeitaram os estatutos, conseguiram formas de driblá-los. E assim apesar de tudo, a PUC-SP criou formas diferentes de outras universidades onde imperou a triagem ideológica nos concursos, cassações, aposentadorias compulsórias, demissões, não contratações, exigência de atestado ideológico, etc.

Em 1979 desencadeia-se uma greve de professores (pela situação salarial), que vai por sua vez catalizar os acenos democráticos já existentes. Os professores se organizam, é criada a Associação de Professores — APROPUC.

Ao mesmo tempo, a universidade começa a sofrer mais os ventos democráticos que começam a bafejar a sociedade: é a extinção do AI-5 e do Decreto-Lei 477. Começa um processo de luta mais intensa por liberdades democráticas.

Na PUC-SP vai-se apreendendo cada vez mais como o autoritarismo foi incompetente para enfrentar os problemas básicos da comunidade, e leva à reflexão e apontamento para saídas democráticas.

Em 1980, elege-se o novo reitor e os novos diretores de centro, pelo voto direto, dada a abertura do Grão-Chanceler, Dom Paulo Evaristo Arns, e da Reitora, Professora Nadir Kfoury. É uma experiência definitiva no caminho da democracia. É a aproximação do proposto em anteprojetos elaborados do estatuto, em que todos os cargos devem ser eleitos. Vejamos agora mais detalhadamente a situação dos estatutos e das finanças na universidade, que espelham sua estrutura.

A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA PUC-SP E O PROCESSO DEMOCRÁTICO

Como já dissemos, o processo real escapa à vigência dos estatutos, sendo permeado pelas propostas dos anteprojetos de um novo estatuto. Vejamos como evoluem essas propostas novas.

Os estatutos

É em 1979, com a greve dos professores, organizados na APROPUC, que os estatutos são debatidos pela primeira vez. Em um dos documentos da APROPUC afirma-se que a discussão se centra "sobre a contradição básica entre a estrutura autoritária que o estatuto expressa e a impossibilidade de uma prática democrática que a comunidade universitária aspira" (p.24, APROPUC). E apresenta-se a análise de aspectos principais dos estatutos que evidencia isso, o que relatamos, em parte, a seguir.

Quanto à composição e à função dos órgãos da universidade: "Os órgãos se dividem em dois grandes grupos: 1 — órgãos de deliberação e 2 — órgãos de direção e supervisão.

Os primeiros, isto é, os de deliberação, são os conselhos, que têm como órgão máximo o Conselho Superior da Fundação São Paulo, que se situa fora e acima da estrutura universitária.

Os segundos, os órgãos de direção e supervisão, que incluem grã-chancelaria, reitoria, diretorias de centros, faculdades, departamentos e órgãos suplementares, estão subordinados em última instância ao grão-chanceler, que é o presidente nato do conselho superior da Fundação São Paulo. A subordinação dos órgãos de deliberação e dos de direção e supervisão ao conselho superior da Fundação São Paulo se manifesta da seguinte maneira:

1º — Conselho universitário: órgão máximo e supremo de deliberação situado dentro da universidade; é integrado, na sua imensa maioria, por membros nomeados pela reitoria, que por sua vez é nomeada pela grã-chancelaria. Os únicos membros eleitos pelo corpo docente e discente são o representante do corpo docente de cada centro universitário, porém eleito pela respectiva congregação, e os representantes discentes, eleitos de acordo com o artigo 131.

2º — Conselho de ensino e pesquisa: é o órgão que define as prioridades do caráter geral de desenvolvimento do ensino e pesquisa na universidade, segundo a política educacional traçada pelo conselho universitário. O conselho de ensino e pesquisa é composto em grande parte pelos mesmos membros que compõem o conselho universitário: o vice-reitor acadêmico, seu presidente, e os diretores dos centros universitários. Além disso, excetuando-se os representantes docentes de cada faculdade, os demais membros, isto é, os diretores de faculdade, são escolhidos pela reitoria a partir de uma lista tríplice votada pelos seus pares.

3º — Conselhos de centro: estes deliberam a respeito de assunto de natureza didático-técnica e científica de sua competência, conforme a política educacional definida pelo conselho universitário. Sua composição se dá como se segue: diretor geral do centro e vice-diretor, nomeados pelo reitor, diretores das faculdades, representantes dos professores de cada faculdade e representantes discentes. Desse conjunto, os diretores de centro e os diretores de faculdade já são também membros natos do conselho de ensino e pesquisa.

4º — Congregações: são instâncias intermediárias entre cada conselho de centro e o conselho universitário, no que se refere a recursos. São integradas pelo diretor de centro, seus vice-diretores e por representantes docentes cujo número decresce na proporção da hierarquia determinada pela titulação. Aqui, pela primeira vez, o número de representantes docentes supera o dos membros nomeados, ao mesmo tempo que decresce o poder de deliberação desse órgão.

5º — Conselhos departamentais: órgãos de natureza eminentemente técnica, cujas opiniões se subordinam à aprovação do respectivo conselho de centro. Com excessão do diretor de faculdade e dos chefes de departamentos, nomeados pela reitoria a partir da lista tríplice eleita por seus pares, os outros representantes são eleitos por categoria. Pela primeira vez, todos os representantes docentes são eleitos pelas categorias, o que configura estranhamente o caráter corporativista desse órgão. Cabe ressaltar que o diretor da faculdade, presidente do conselho departamental, é também membro nato dos conselhos de centro e do conselho de ensino e pesquisa.

6º — Tomamos a liberdade de incluir na análise dos órgãos de deliberação da universidade os departamentos, visto ser esta sua função reconhecida pelo regimento geral. Os departamentos, apesar de serem considerados órgãos fundamentais do trabalho docente, discente, de pesquisa, de assessoria e extensão universitária, têm sua função reduzida à prestação de serviços e não são considerados como deliberativos no estatuto e nem integram a estrutura didática da universidade. Apesar de integrados por todos os professores das disciplinas que os compõem, os departamentos vinculam o direito de voto à titulação, em detrimento dos docentes de menor titulação.

7º — Dos órgãos de supervisão e direção: estes se confundem com os órgãos de deliberação, visto que os membros desses dois tipos de órgãos se coincidem". (APROPUC, p.25 e 26).

Quanto às "aspirações de interdisciplinaridade que é inviabilizada pelo fechamento estrutural da faculdade", o documento assinala que: "A primeira observação a ser feita refere-se à dicotomia que se estabelece entre planejamento (decisão) e execução, ressaltando-se que, se ao departamento compete o planejamento curricular, não lhe compete, no entanto, sua aprovação. Mesmo que se considere que ao centro cabe o papel de garantir a integração entre os diferentes setores curriculares, tal integração não é nunca deliberada pelo conjunto de docentes diretamente envolvidos em cada articulação. Verifica-se, na forma vigente, a centralização de decisões ao nível de operação do centro, e a descentralização de atividades (execução) ao nível de departamentos. Não há decisão efetiva indicada no departamento, nem em nível de chefia" (idem, p.27).

Quanto à estrutura da carreira universitária compreendida nas seguintes categorias: titular, associado, assistente-doutor, assistente, em que o auxiliar de ensino é admitido como candidato à carreira do magistério, em caráter probatório, encontra-se assinalado no documento que, sob a estrutura autoritária da universidade, a "titulação perde o sentido de sua própria existência, que é a produção de conhecimento, para se atrelar à conquista de privilégios dados pelo poder. A produção científica adquire, assim, um caráter ambíguo, na medida em que transforma em instrumento de conquista de poder" (idem, p.28).

A discussão dos estatutos é feita pela primeira vez, formalmente, pela totalidade dos professores, que se organizam e formam uma comissão de estatuto para desenvolver a análise do mesmo. Entre os aspectos analisados destacam-se:

- O poder de decisão dos docentes depende de sua titulação;
- A estrutura dos órgãos deliberativos da universidade — que são presididos por docentes nomeados de cima para baixo — permite a centralização do poder de decisão nas mãos de uns poucos que possuem assento em vários conselhos. Por outro lado, os representantes eleitos participam apenas de um conselho;
- Na medida em que aumenta o poder de decisão na estrutura universitária, diminui a participação dos docentes;
- Exigência de dupla titulação na carreira, ou seja, além do título, o professor deve submeter-se a um exame de qualificação, interno à universidade, existindo um número limitado de vagas para os diferentes títulos;
- A escolha dos docentes para os cargos de deliberação ou executivos é sempre feita pelo reitor;
- Os estudantes e funcionários têm pouca ou nenhuma participação nos órgãos deliberativos;
- Os setores e decisões acadêmicas estão subordinados às decisões e setores administrativos" (idem, p.17).

Alguns meses após a formação da comissão de estatuto da APROPUC, a reitoria convoca professores, alunos e funcionários para se compor uma comissão com o objetivo de elaborar um novo estatuto para a universidade. Discutem-se propostas e contrapropostas da forma de se compor essa comissão, até se chegar a um acerto com a reitoria.

Após a fase de debates, a comissão universitária recebeu 16 contribuições, dos diversos setores, que foram reunidas no anteprojeto I, divulgado a toda a universidade. Foram apresentadas três propostas mais completas. Dentre elas a da APRO-

PUC, votada em assembléia. Destacamos alguns aspectos da proposta da APROPUC. Quanto à democratização da universidade são as seguintes as preocupações:

- “a) eleições diretas para todos os cargos e em todos os níveis;
- b) a participação dos professores nos órgãos de deliberação da universidade deve ser determinada por eleições e não por direito assegurado pelo cargo que exercem;
- c) descentralização das decisões, evitando a duplicação de representação;
- d) substituição de indivíduos com poder de deliberação ou de execução por colegiados;
- e) participação dos professores nos órgãos deliberativos, independentemente da categoria funcional” (idem, p.19 e 20).

Desenvolvem-se propostas quanto à integração ensino e pesquisa, quanto à estrutura da universidade, aos níveis de representatividade, à valorização do departamento, à carreira do magistério, permeadas essas propostas pelo espírito de democratização acima indicado. Há um escopo mais amplo, inclusivo nestes debates e propostas, no sentido não só de criar um estatuto democrático, “mas que também a formulação do estatuto seja o mais democrática possível. (. . .), que o estatuto seja alterado em função e a partir de uma prática que vem ocorrendo na universidade e que se expressa, por exemplo, na formação de comissões curriculares paritárias em algumas faculdades com o objetivo de reformulação dos cursos; nas eleições diretas para os cargos de reitor e diretores de centro; no comprometimento de alguns diretores de centro eleitos (quando da apresentação das suas cartas-programas) com a aprovação e implantação do novo estatuto.

Assim, o que se observa não são dois processos estanques, por um lado a reformulação do estatuto, por outro práticas democráticas isoladas. Os processos são interdependentes na medida que a prática democrática enriquece a reflexão sobre o novo estatuto e o pensar sobre o estatuto fornece subsídios para que as práticas isoladas se multipliquem e passem a fazer parte do cotidiano da universidade” (idem, p.23).

Novo estatuto

Nos últimos dois anos, integrou-se uma Constituinte com representação de todos os segmentos da comunidade universitária, e que veio trabalhando sobre o estatuto. Emergiram vários projetos da própria Constituinte, até que foi votado um projeto básico de estatuto, sobre o qual se estabeleceu a discussão de emendas. Este foi denominado de projeto de Reforma de Estatuto da Constituinte de 1982, já encaminhado ao conselho universitário para apreciação. Tentamos colocar alguns aspectos essenciais desse projeto, o qual, dentro do próprio espírito com que vem sendo debatido na PUC-SP., mesmo aprovado pelo conselho, tem o caráter de um *projeto-processo*.

Inicialmente a filosofia que o norteia está vinculada ao anseio de uma universidade democrática, pluralista (de liberdade de opinião e de pesquisa) e autônoma, preocupada em “formar profissionais, além de competentes, críticos e abertos às interrogações mais fundas do Homem e da Sociedade neste preciso tempo e espaço

brasileiros que vivemos" (novo estatuto, p.1). Está transpassada pela filosofia da Igreja de *opção pelos oprimidos* (instituição com a qual a PUC-SP tem uma ligação vital, embora autônoma), "na perspectiva desafiadora de uma universidade cujo saber se propõe voltar-se para os problemas e urgências da maioria da população" (idem, p.2). Assim, a autonomia da universidade é imprescindível, pela sua "natureza, criticamente comprometida com a verdade pessoal e coletiva", (idem, p.3) não pode se submeter nem às pressões do Estado (e mesmo de partidos, ideologias e sistemas de poder), nem face à Igreja. E por fim, um estatuto não pode representar um ponto de chegada, mas sim deve ser tido como um instrumento para o encaminhamento do processo de participação, na proposta de uma universidade participada e participante, que precisa ser assimilada por todos.

Distingue-se no documento dos estatutos apresentado pela Constituinte, tendo em mente a filosofia anteriormente esboçada, os seguintes princípios operacionais: de integração (entre órgãos, setores e atividades afins); de representatividade e de democratização (de todos os segmentos, em todos os níveis, em todos os órgãos de deliberação e execução); de qualificação (das condições materiais, espirituais e culturais que garantam o rigor e seriedade das funções de docência, administração e pesquisa e extensão); de funcionalidade (limitação de criação desnecessária de órgãos); interdisciplinaridade (entre as diversas ciências e áreas de cultura); da liberdade (garantia de pluralismo ideológico e filosófico); e da vocação regional (vínculo às especificidades da problemática do contexto histórico-social local e nacional sem prejuízo da necessária abertura à dimensão universal do saber e da cultura) (idem, p.5).

Queríamos ainda apresentar alguns aspectos da estrutura e funcionamento, que foi possivelmente o tema mais debatido pelos constituintes, em termos da organização e estrutura da universidade estar ou não vinculada aos princípios referidos. O debate demonstrou muitas concepções conflitantes. Dentre os vários projetos globais, elegeu-se um como base, em seguida completado com inúmeras emendas. Destaquemos, no novo estatuto, o que ficou como concepção básica das instâncias organizacionais que compõem a estrutura da universidade.

Com relação ao *departamento* o estatuto demarca duas alterações básicas: sua vinculação aos cursos e o seu poder no governo universitário. Os três eixos da universidade: a graduação, o pós-graduação e as atividades das unidades complementares, irão solicitar aos departamentos, conforme necessitarem, os professores, de acordo com as especificidades de cada área. Os departamentos ficam vinculados ao Conselho de Ensino e Pesquisa (CEPE) não interferindo mais, enquanto departamento, no poder interno. Valoriza-se, contudo, sua nova natureza de unidade de pesquisa.

Quanto à concepção de *faculdade*, o estatuto também indica alterações. Ela congregará áreas curriculares afins, com objetivo central ligado ao tipo de profissional que se quer formar, norteador, todavia, pela finalidade e pela política educacional da universidade. Todas as faculdades são convidadas a reverem os seus currículos e cursos. Podem ser desmembradas e fazerem nova agregação. O estímulo é para que a faculdade vá buscar nos departamentos, novos conhecimentos, ligando-se mais harmonicamente ao pós-graduação e às unidades complementares.

Relativo ao *ciclo básico*, agora denominado de Unidade de Estudos Básicos, discutiu-se muito o seu lugar e papel. Ele abriu um espaço didático-pedagógico muito ativo, que exigia dedicação integral, trabalho programado e integrado das ca-

deiras, no propósito de "reciclar" o aluno chegando. No decorrer de seu desenvolvimento, alterou algumas de suas finalidades iniciais. Surgiram algumas dificuldades. A Constituinte quis reter o positivo da experiência, firmando a necessidade desta unidade ter uma coordenação pedagógica independente e ao mesmo tempo ter uma integração efetiva com os cursos, meta a ser animada pela coordenação geral de graduação.

No presente estatuto, os centros são eliminados. Fundados no desejo de obter integração, e percebendo-se que a integração não se impõe, mas deve ser conquistada, optou-se por outras modalidades de coordenação. "Para cada eixo, serão organizadas *coordenadorias gerais* — de pós-graduação, de graduação e das unidades complementares — com suas funções ampliadas no sentido de deliberar sobre uma série de questões mais próximas à vida quotidiana dos cursos; ficarão mais rentes ao real do que os colegiados, de natureza mais gerais e distantes desta ligação direta" (idem, p.9). Na composição destas coordenadorias gerais, haverá sempre a presença de representantes dos três segmentos: professores, alunos e funcionários, em proporções variáveis para cada órgão — e representantes das demais coordenadorias, cuja presença garantirá a colheita de informações indispensáveis para aquele setor. Isso permitirá o encaminhamento de sugestão para integração (idem, p. 8 e 9).

As normas e diretrizes gerais cabem aos *grandes colegiados* — Conselho de Ensino e Pesquisa (CEPE), Conselho Comunitário (CECOM) e Conselho de Administração e Finanças (CAF) —, com suas funções redefinidas, estabelecido que as suas decisões deverão estar harmonizadas entre si. Também o CONSUN (Conselho Universitário) teve suas atribuições modificadas, para se tornar mais ágil. "A novidade está na paridade dos colegiados, constituídos por professores, alunos e funcionários. A reivindicação da paridade foi uma constante no decorrer dos trabalhos, com o argumento de que a comunidade universitária exige, de todos os seus segmentos, responsabilidade social dividida no poder do governo universitário. Esta questão se prende a outra fundamental: a da representação. Analisou-se que as eleições para os cargos decisórios foram uma conquista e que, se elas são necessárias, não garantem por si mesmas um efetivo processo democrático. A representação requer informação constante e rápida, contato permanente e dialogante com as bases, assiduidade nas reuniões, participação consciente e crítica" (idem, p.9).

Um último tópico diz respeito à integração da estrutura administrativa com a estrutura acadêmica. As análises anteriores davam como um dos pontos de estrangulamento central no funcionamento da universidade, a inadequação do administrativo como atividade-meio. Cabe ao CAF (Conselho de Administração e Finanças) traçar a política econômica e financeira de recursos humanos e administração em geral, "estabelecer critérios e condições efetivas de implementação no sentido de qualificar funcionários, reconhecer o seu valor no convívio universitário, e definir o quadro de cargos e salários mais condizentes com a realidade da PUC-SP" (idem, p.10). Colocou-se também que "as coordenações acadêmicas, em todos os níveis, assumissem como contribuição a co-responsabilidade da parte administrativa" (idem, p.10).

Por fim, as instâncias estruturais que compõem a universidade, apesar de estarem sendo regidas pelo estatuto antigo, vêm sendo modificadas pelas propostas democráticas, principalmente a partir de 1979, e de certa forma, segundo os enunciados do novo estatuto. Inicialmente o contínuo funcionamento das paritárias, e seu infundável debate democrático sobre as questões, é um item que tipifica isso. De-

pois queríamos exemplificar com o caso das eleições do reitor e dos chefes de centro, no segundo semestre de 1980, que foram, sem dúvida, os acontecimentos que mais marcaram a universidade, tanto externa como internamente.

No começo do semestre de 1980, o grão-chanceler envia correspondência à comunidade universitária, convocando professores, alunos e funcionários para participarem da lista sêxtupla, da qual seria escolhido o reitor, conforme rege o estatuto em vigor. Lista essa que seria formada, segundo o grão-chanceler, do seguinte modo: três nomes seriam indicados pelas associações dos professores, alunos e funcionários (APROPUC, DCE e AFAPUC) que chegariam a isso da forma que achassem conveniente. Os outros três nomes seriam indicados pelo conselho universitário, que é por sua vez, a quem Dom Paulo solicita que consultem aos setores que eles representam.

Desse modo o grão-chanceler, ao mesmo tempo que mobilizava a comunidade mantinha os critérios do estatuto em vigor (lista sêxtupla, escolha de nomes pelo conselho universitário, etc.). Poucos dias após o recebimento da correspondência, a APROPUC definiu-se em assembléia pela eleição direta, o que foi aprovado pelo conselho, como sendo a melhor forma de indicação. Tentou-se dilatar o tempo de indicação para um melhor encaminhamento, contudo não se conseguiu. Neste propósito de aprimorar o processo foi realizado um debate, aberto à toda comunidade, para discutir como seria o processo eleitoral. Neste debate, com cerca de 1.500 pessoas, um grupo de professores e funcionários lançou o nome da Professora Nadir G. Kfoury para continuar à frente da reitoria por mais quatro anos, como um manifesto, explicitando os motivos dessa indicação. Certas tendências estudantis e alguns funcionários foram contra esta indicação. Surgiu outra candidata, Professora Haidée Roverati, apoiada por professores de sua disciplina (Estudo de Problemas Brasileiros) e por altos funcionários. As campanhas foram muito intensas, para cada uma das candidatas. Com mobilização de toda comunidade universitária, por volta de 10.000 votantes, a vitória coube à Professora Nadir, em votos absolutos de 7.058 a 661 (com 1.503 votos em branco). Contudo, se a comunidade universitária deu sua contribuição ao processo de democratização, o conselho universitário retrocedeu. Na reunião posterior à eleição direta e apuração dos resultados, para apresentar os três nomes ao grão-chanceler, alguns de seus membros sugeriram que fosse enviado o resultado das urnas. Mas uma maioria rejeitou a proposta, realizando uma nova "eleição", só com seus membros. Nesta "eleição" também foi a Professora Nadir a preferida, juntamente com o Professor Casemiro dos Reis Filho para vice-reitor.

As eleições para diretores de centros tiveram, por parte da reitoria, algumas normas, dentre as quais estava implícita a eleição direta. Mantinha-se todavia o respeito às regras do estatuto, no que se refere aos critérios de elegibilidade. Em alguns centros o processo eleitoral apresentou grande disputa, em outros, pouca participação. De qualquer maneira as eleições foram novas experiências a serem incorporadas na vida da universidade. Significaram um grande avanço democrático, e formas de ir rompendo com o estatuto em vigor.

A questão financeira

Como dissemos no início deste texto, se o Brasil hoje é administrado por sua dívida externa — pelo capitalismo internacional (através do FMI), e pelo seu paralelo em educação, os acordos MEC-USAID — com suas imposições, dentre as quais a desmobilização popular como forma de domínio, pode-se refletir e deduzir como

ficou a situação financeira da PUC-SP, dependente em grande parte de verbas do MEC. A política autônoma da PUC-SP, seus avanços democráticos, tiveram um preço. Em 1962, a participação das verbas do MEC no valor total do orçamento da PUC-SP era de 76,4% que foi sendo reduzida; em 1978 era de 3,6% e atualmente não chega a 0,1%. Há muita coincidência entre a diminuição de verbas e a atual reitoria mais democrática. A redução de verbas da PUC-SP está dentro de uma política deliberada de fazer com que a universidade tome rumos distintos do que vem desenvolvendo. Cabe ao MEC (com sua subordinação à SEPLAN) manter as universidades atreladas ao autoritarismo com a formação de pessoas pouco pensantes, de técnicos rebaixados a aplicadores de tecnologia estrangeira, do não-desenvolvimento da pesquisa, etc.

Assim, com a redução de verbas públicas, a PUC-SP fixou a fonte de arrecadação orçamentária nas anuidades escolares. Resultou no achatamento salarial dos professores (em 1979 os professores da PUC-SP recebiam salários 20% inferiores aos salários mais baixos pagos nas universidades brasileiras), da oneração dos alunos, com repasses e sobretaxas sobre o valor das anuidades. No geral, para a universidade, significou uma queda sensível da qualidade de ensino e pesquisa, como consequência de uma série de medidas adotadas para baixar os custos: aumento do número de alunos por sala de aula, diminuição de verbas para pesquisa, aumento do número de horas-aula para o mesmo tempo de contrato, etc. O rebaixamento salarial e os incessantes atrasos nos salários levaram os professores a criarem, em 1976, a APROPUC.

Fica uma interrogação sobre o futuro das universidades particulares relativa a fontes de recursos para a sua sobrevivência, principalmente quando se tem um compromisso social com os setores populares. Contudo a PUC-SP tem encontrado suas saídas. Aproveito para relatar como se encaminhou a crise financeira na universidade e como esse é mais um momento que marca bem como a prática da comunidade universitária vem extravasando o estatuto em vigor, e espelhando facetas do novo estatuto. Com o endosso da reitoria, o orçamento de 1981 foi elaborado por uma comissão composta por membros dos três setores da universidade, de modo a refletir os anseios da comunidade não sendo apenas um expediente burocrático. "O representante dos professores na comissão propôs então que o orçamento fosse elaborado a partir das bases, ou seja, que cada departamento definisse seu orçamento para posterior condensação e acerto, pois as decisões administrativas devem estar sujeitas às acadêmicas e que caberia à comissão o papel de assessorar os departamentos nesse trabalho" (APROPUC, p.105). Assim, a PUC-CP começou a introduzir a participação da comunidade numa área do mais difícil acesso.

Nos dois ou três últimos anos, a vice-reitoria administrativa, primeiro com o Professor Casemiro dos Reis Filho, e depois com o Professor Marcos Masetto, tem continuado essa prática de manter o orçamento dentro das necessidades dos departamentos. Pela primeira vez, como evolução do próprio processo democrático e pelas suas próprias características, essa vice-reitoria pôde desvendar, de vez, todos os meandros e obscuros que havia na área administrativa. Hoje a vice-reitoria administrativa pensa primeiro nas necessidades acadêmicas e depois no setor administrativo. É uma forma da administração estar subordinada ao acadêmico e à pesquisa. Neste sentido, a PUC-SP, apesar de sempre em crise financeira, vem solucionando e deve solucionar, "com realismo a questão dos recursos, a partir de uma estratégia global, amplamente discutida e assimilada pela comunidade na qual se definam critérios

para a melhor racionalização dos recursos humanos e materiais, para a escolha de prioridades, e com a qual se tentam sensibilizar todas as fontes possíveis" (Serviços, p.20).

Na realidade, a questão orçamentária da universidade extravasa o âmbito da universidade. Assim, no ano passado, quando os estudantes invadiram a reitoria, foi criada uma comissão que procurou fazê-los compreender que não se tratava de uma política de aumento de anuidades por parte da PUC-SP, mas que o problema não era a PUC-SP, e sim a própria política educacional, enraizada neste país. Trata-se de uma questão caudatária do debate do ensino público e sua ampliação para o papel do Estado, que deveria dar conta de suprir o ensino pago a todos, já que a tributação que onera, em nossos dias, o povo brasileiro, é mais do que suficiente para suprir essas necessidades básicas que a administração pública deveria saldar. Em verdade são mudanças dentro da universidade que dependem de mudanças na própria realidade brasileira.

DILEMAS E AVANÇOS DE UMA APROXIMAÇÃO DE UMA ESTRUTURA UNIVERSITÁRIA CO-GESTIONÁRIA

O processo de aproximações democráticas que a PUC-SP vem desenvolvendo só pode ser um processo eivado de contradições, com alguns acertos, se pensarmos que se desenvolve no interior do capitalismo, na sua etapa monopolista, e com o caráter da barbárie que este adquire em países como o nosso. Enumeramos algumas dessas contradições e dilemas.

O desenvolvimento das associações dos docentes e dos funcionários (sendo que a dos estudantes tem já uma tradição), se de um lado têm um caráter altamente positivo, de outro cria certa problemática, porque cria uma universidade corporativista. Todo processo decisório depende da representação dos três segmentos. Cada um passa a defender demais o próprio segmento. Uma visão mais completa da universidade tem que resolver isso. Portanto fica a resolver o dilema entre o aumento de participação e guardar, ao mesmo tempo, um espírito mais global da universidade.

Outra questão é a defasagem entre as propostas democráticas e a prática quotidiana da maioria da comunidade. Todos são concordes com as propostas do processo democrático. Quando se trata de operacionalizar isso em sala de aula, em processo de pesquisa, em atividade de extensão da universidade é que se apreende essa defasagem. Trata-se de uma minoria dos três segmentos que trabalha sem essa contradição. Por exemplo, o setor de pesquisa — no qual se pensa em pesquisa de cunho mais alternativo, como pesquisa participante, que pode melhor apreender os problemas das camadas populares — encontra resistência em docentes, que em sua maioria não se identificam com os valores dessas camadas pois são oriundos das chamadas classes médias, embora eles próprios venham-se "proletarizando", podendo tender para aqueles valores e interesses. Mas de forma geral, com o argumento da necessidade de maior "rigor científico", os obstáculos ficam colocados (rigor científico de uma metodologia funcionalista/idealista que escamoteia valores de classe dominante, incorporados pelo pesquisador). Neste sentido vem-se discutindo um novo documento, relativo a uma filosofia de serviços da universidade.

Aparece uma dificuldade maior nos últimos tempos com abertura relativa, que diz respeito aos rachas no interior das associações dos professores, dos alunos e dos funcionários. Há dois anos ainda se identificava um inimigo comum na repressão, no autoritarismo mais claro, e todos se mantinham juntos para a luta. Com a chamada abertura rompeu-se o "pacto social" existente. O novo estatuto, que precisa ser internalizado, não foi assimilado por toda a comunidade. O avanço da democracia depende de um contínuo debate. Há divisões na associação dos professores. O movimento estudantil se desdobrou em muitas tendências, não tem uma bandeira de reforma universitária, discute mais os problemas externos. Tudo isso carece de encaminhamento.

Um grande problema no avanço da co-gestão da universidade é como se vai operacionalizar esse novo estatuto, embora já estejamos vivenciando um certo atravessamento do mesmo no processo real. Mas ele avança muito mais porque implica numa redefinição de departamentos, de faculdades. É preciso estarmos atentos aos perigos que vão se apresentar ao ser operacionalizado, para não se perder o espírito que gerou esse estatuto. É preciso enfim captar as contradições e poder continuar trabalhando sobre o mesmo, já que sua proposta é de um estatuto-processo e depende, portanto, também, de sua maior internalização e prática.

Por outro lado, há que se destacar também os avanços alcançados, muito dos quais já assinalamos no decorrer do presente texto. Distinga-se que nessa aproximação de co-gestão, o setor acadêmico tomou consciência e até assumiu certa responsabilidade do setor financeiro. Hoje o setor financeiro da PUC-SP está plenamente desvendado. Qualquer um tem acesso a ele. E um dos grandes temores das administrações universitárias é o desvendamento do segredo orçamentário. Isso, na PUC-SP, como já explicitamos anteriormente, pode ser discutido por toda a comunidade universitária.

Leve-se em conta ainda que dentro do novo espírito da universidade, muitos professores redefiniram seus cursos, o caráter de pesquisas, e determinados centros desenvolveram atividades específicas, mais vinculadas às camadas populares.

A própria concepção da reitoria pela comunidade universitária reflete o avanço democrático da PUC-SP. Ela (reitoria), apesar de todos os percalços que vem enfrentando, é vista e entendida pela comunidade, não como um poder de fora, mas como uma expressão sua, de algo junto, de colaboração. Têm havido crises, tensões, contudo a reitoria não é vista como uma administração distante, burocrática, mas participante do mesmo espírito. Um aspecto que reflete isso é o próprio processo da eleição da próxima reitoria, em que se discute a reitoria, não como um lugar de poder, mas como um lugar de trabalho. Neste sentido vai-se inverter um pouco o processo. Primeiro a comunidade vai definir o que deve ser um programa de reitoria, debater esse programa, e daí sairão os nomes dos reitoráveis. Assim, a eleição adquire mais um caráter de distinção de programa do que de disputa pelo poder.

É esta característica — de diluição do poder — e seu significado, que queremos abordar por último. Um funcionário categorizado que entrevistamos assinalava que a idéia de uma prática mais democrática deixa as pessoas sem uma sintonia adequada. Essa diluição do poder, sem que todos saibam quem tem responsabilidade direta por tudo que está acontecendo (e ele apontava que um setor responsabilizava o outro por determinados equívocos e vice-versa), deixa as pessoas inseguras. Ou ainda, esse funcionário colocava-se a indagação: quem é "dono" da PUC-SP? No limite,

a Fundação São Paulo. Mas quem é a Fundação São Paulo? Viver tantos anos sob o autoritarismo e de repente deliberar com as próprias cabeças deixa as pessoas inseguras mesmo. Mas ao mesmo tempo que é um processo doido, é um processo cheio de vida e de esperança. Se causa mal-estar, é porque está dinamizando as estruturas, está sendo posto em andamento. E se for no caminho proposto, deverá se encaminhar na direção da democracia (ainda que com todos os limites da democracia sob o capitalismo). Precisamente os limites dessa mudança vão depender do próprio avanço democrático da sociedade brasileira.

Enfim, é por tudo isso que acontece na PUC-SP que ela vem servindo de exemplo a outras universidades do Brasil, sendo seus professores convidados para debater sua experiência de cunho democrático.

DOCUMENTOS ANALISADOS

UMA EXPERIÊNCIA democrática; o caso PUC-SP. São Paulo, Cortez, 1981. (Este texto congrega uma série de documentos e foi realizado pela APROPUC - Associação dos Professores da PUC-SP.) Abreviação utilizada no texto - APROPUC.

PROJETO de Reforma do Estatuto, Constituinte PUC-82. Abreviação utilizada no texto - NE.

DOCUMENTO elaborado pela Comissão Intercollegial de Serviços. Abreviação utilizada no texto - Serviços.

DA RACIONALIDADE ADMINISTRATIVA AO PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO: ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE A UNIVERSIDADE

MARGARIDA MARIA COSTA BATISTA*

RESUMO

A reforma universitária pretendeu dar valor à racionalidade burocrática e aconteceu marcada pelo centralismo e a hipertrofia dos meios. Analisando a estrutura e o funcionamento dos órgãos colegiados da administração superior da UFBA, a autora justifica a vontade hoje sentida de contraposição às tendências burocráticas pela democratização da estrutura organizacional.

Tal pretensão é questionada por Storck que suspeita da possibilidade de se associar burocracia e democracia.

ABSTRACT

The university reform was intended to bring additional burocratic rationality to higher education institutions and was supplemented through increasing centralization and excessive development of administrative areas.

Analyzing struture and functioning of higher administration decision-making bodies, the author justifies today's intentions of opposing democratization of organizational struture to burocratic tendencies.

This intention is questioned by Stork who suspects on the possibility of establishing relationships between burocracy and democracy.

NOTA PRÉVIA

Este trabalho utilizou como fontes de informação e referenciais básicos:

- 1 — A legislação da Reforma Universitária, em particular a Lei 5.540/68
- 2 — O relatório da pesquisa sobre Análise da Estrutura Organizacional e do Funcionamento da UFBA (órgãos colegiados da administração superior)
- 3 — Os informativos, boletins e documentos elaborados pela APUB (Associação dos Professores Universitários da Bahia)

A análise da Lei 5.540/68 detém-se em aspectos relativos ao sistema de órgãos colegiados.

*Professora na Universidade Federal da Bahia.

A pesquisa referida no item "Os princípios da Reforma Universitária" foi realizada em 1978 pelo Centro de Estudos Interdisciplinares para o Setor Público (ISP) da Universidade Federal da Bahia sob a coordenação de Maria Angélica Mattos, técnica do ISP e professora da Faculdade de Educação da UFBA.

Colaboraram com a autora no levantamento de dados e informações relativos ao item "A pesquisa sobre a estrutura e funcionamento dos órgãos colegiados da administração superior da UFBA", Antonio Virgílio Bittencourt Bastos, técnico do ISP e professor da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas e os técnicos Handerson Senra Martins e Heide da Costa Oliveira Bezerra.

INTRODUÇÃO

Hoje vivemos um presente de efervescência e euforia democratizante na universidade brasileira. Na década de 70 experimentou essa universidade todo um processo de mudança em que a tônica foi a racionalidade tecnoburocrática. Onde predominavam certezas hoje restam questionamentos. Os caminhos da racionalidade administrativa dentre outras coisas teriam conduzido ao centralismo e à chamada hipertrofia dos meios. O processo democrático se apresenta como uma forma de dar um basta a esses efeitos, fazendo contrapor-se às forças da centralização as da descentralização. Serão na verdade antitéticas racionalidade administrativa e democracia?

Assim não entendemos. Os chamados princípios gerais da Reforma Universitária contêm efetivamente e na sua essência as duas vertentes: a racionalizante e a democratizante.

Na Lei 5.540/68 estão presente valores de racionalidade administrativa e valores de democracia. Os valores de racionalidade determinam o melhor uso dos meios para atender aos objetivos da universidade de produção e disseminação do conhecimento científico. Os valores de democracia estabelecem que o melhor uso dos meios se faça mediante um arranjo organizacional baseado no funcionamento de um sistema de órgãos colegiados.

Os valores de racionalidade prevaleceram sobre os de democracia, resultando na hipertrofia dos meios e centralização das decisões. Foi a conclusão à que chegou pesquisa realizada pelo ISP — Centro de Estudos Interdisciplinares para o Setor Público na Universidade Federal da Bahia — sobre a estrutura e o funcionamento dos órgãos colegiados da administração superior da UFBA. Além disso, a tônica das reivindicações dos movimentos de greve tem sido a luta contra a centralização do poder decisório na universidade, considerado produto da racionalidade administrativa.

Este trabalho compreende quatro partes a saber:

1 — Os princípios da Reforma Universitária: valores de racionalidade administrativa e valores de democracia.

2 — A pesquisa sobre a estrutura e o funcionamento dos órgãos colegiados da administração superior da UFBA.

3 — O movimento de democratização: reivindicações básicas.

4 — Conclusões e reflexões para pesquisas ulteriores.

OS PRINCÍPIOS DA REFORMA UNIVERSITÁRIA

Valores de racionalidade administrativa

Os valores de racionalidade administrativa podem ser identificados no arranjo organizacional — sistema de órgãos colegiados cuja unidade básica é o departamento — mediante o qual se buscou assegurar a implantação dos dois princípios básicos da Reforma: a não-duplicação de meios para fins idênticos e equivalentes e a integração das funções de ensino, pesquisa e extensão.

Sobressai nesse sistema o conceito de departamentalização.

Sobre ele cabe assinalar, ao nível de racionalidade administrativa:

1 — A sua adoção, em substituição ao sistema de cátedras, buscou atender às necessidades decorrentes da crescente complexidade e demanda do conhecimento e formação profissional pela integração de disciplinas afins, e congregação de professores que, de forma integrada, deveriam contribuir para determinado segmento de formação especializada do profissional. Tratava-se, conseqüentemente, de uma forma de divisão de tarefas e responsabilidades que exigia e pressupunha um alto padrão de integração dentro do departamento e implicou na eliminação das cátedras e duplicidade de disciplinas.

2 — A sua adoção, em substituição ao sistema de escolas isoladas, buscou atender à necessidade de um novo sistema de estruturas especializadas, cada qual responsável por um ramo do conhecimento, capaz de contribuir, de forma solidária e integrada, para a formação dos profissionais de cada área. Tratava-se, portanto, de um esquema de divisão do trabalho baseado em unidades de especialização, que exigia e pressupunha a eliminação da duplicidade de estruturas e um alto padrão de integração das unidades, além de implicar na perda da propriedade do curso pelas antigas escolas.

3 — A sua adoção em substituição ao sistema de escolas independentes e auto-suficientes, em termos administrativos e acadêmicos, e as características do departamento — unidade administrativa complementar e especializada — exigiu a criação do colegiado de curso, órgão capaz de congrega todas as unidades — ou seja, departamentos — mobilizadas para determinada área de conhecimento e formação profissional. Ficou, assim, o colegiado de curso responsável pela coordenação didática que deveria integrar-se à coordenação administrativa do curso a cargo do departamento.

4 — Completa-se a departamentalização no âmbito da administração central com o sistema de órgãos colegiados superiores, ao qual caberia, em última análise, a coordenação geral (didática e administrativa) das atividades de ensino, pesquisa e extensão na universidade.

Valores de democracia

Os valores de democracia estão evidenciados nos pressupostos e exigências para o funcionamento do arranjo organizacional proposto pela Lei 5.540 que tem no sistema de órgãos colegiados a sua própria razão de ser.

Tais pressupostos e exigências decorrem dos princípios de racionalidade e estão subjacentes à própria idéia de departamentalização.

São eles:

1 — a integração de disciplinas afins e congregação dos professores implica em responsabilidade conjunta, que substitui o direito de propriedade sobre a disciplina e a autonomia e auto-suficiência das cátedras;

2 — a integração dos departamentos implica na interdependência dessas unidades, em substituição ao princípio da propriedade sobre o curso, e autonomia e auto-suficiência das antigas escolas;

3 — os dois níveis de coordenação, a didática e a administrativa, implicam no conceito e prática do poder compartilhado que, além de ser da essência da democracia, exige um alto grau de amadurecimento político;

4 — por fim, e como coroamento de todos os itens anteriores, o funcionamento harmônico e integrado de todos esses órgãos de deliberação coletiva pressupõe, exige e implica em um alto padrão de integração e coordenação de decisões colegiadas, instância final de um trabalho de equipe, essência e pressuposto fundamental da democracia.

A PESQUISA SOBRE A ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DOS ÓRGÃOS COLEGIADOS DA ADMINISTRAÇÃO SUPERIOR DA UFBA

Em 1978 o ISP, órgão suplementar da UFBA, com o patrocínio do MEC/DAU, deu início a um trabalho de pesquisa sobre *Análise da estrutura organizacional e do funcionamento da UFBA*. Tal pesquisa, que objetivou avaliar a estrutura e funcionamento da universidade, a despeito do grau de abrangência pretendido, teve plenamente executada a primeira etapa e apenas iniciada a sua segunda etapa. Nessa primeira etapa buscou-se estudar a estrutura e funcionamento dos órgãos colegiados da administração superior. A etapa seguinte de análise e funcionamento dos demais órgãos colegiados — colegiados de curso, congregação e conselhos departamentais — realizou-se apenas parcialmente e em cumprimento a teses de mestrado que recaíram sobre estrutura e funcionamento de departamentos e do colegiado de cursos da Faculdade de Ciências da Educação.

Essa pesquisa enseja a análise dos valores de racionalidade administrativa e de democracia presentes no estatuto, regimento, atos normativos e resoluções dos órgãos colegiados da administração superior e os desvios que ocorreram na sua prática.

Para melhor compreensão transcrevemos na íntegra as conclusões da mencionada pesquisa.

“Neste trabalho, foi possível verificar um quadro de acomodação e inoperância da administração colegiada superior em relação à utilização dos instrumentos necessários para confrontar esses problemas.

A rigor, ao nível dos colegiados superiores, tais problemas não vêm provocando, como seria de se esperar, uma tomada de posição por parte dos seus membros

integrantes, o que se refletiria na formulação de uma estratégia político-econômica da instituição face aos problemas apontados.

Na busca das raízes dessa atitude passiva generalizada, foi necessário ultrapassar as explicações detidas pelos agentes nesses órgãos (que tendem a justificar a ineficiência por entraves de natureza operacional) para perceber e mensurar uma problemática mais abrangente: os atuais mecanismos de representação docente vêm impedindo uma participação efetiva do professorado, substituindo-a por uma representação seletiva de setores em parte comprometidos institucionalmente com o pólo executivo do poder administrativo.

O mecanismo de intervenção do professorado na gestão da universidade, substanciado no sistema de órgãos colegiados, revela-se principalmente como instrumento político do executivo, permitindo a convivência de uma situação de poder altamente centralizado com uma aparência democrática e participativa.

O enfoque teórico, neste trabalho, do problema central da UFBA no plano da sua estrutura interna de gestão, coloca-se portanto no campo das relações políticas. Neste plano encontram-se, com efeito, os fatores mais fundamentais de entrave à implantação das medidas saneadoras exigidas. É evidente a dominância de uma estrutura de poder fortemente marcada pelo centralismo autoritário, cuja sustentação é viabilizada pelo fortalecimento do Estado, sobretudo nessa última década.

No plano interno de gestão da universidade, verifica-se nos colegiados superiores a dominante participação de dois tipos institucionais (o diretor de unidade e o professor titular) deslocados em relação às transformações ocorridas na base do processo de produção do ensino e da pesquisa universitária. De um lado, no conselho universitário, os diretores de unidade compõem 88% dos membros docentes. Deve-se atentar que essa representação se dá à revelia do fato de que a própria Reforma Universitária retirou do diretor de unidade suas funções diretamente ligadas ao processo de ensino e pesquisa, transformando-o praticamente em um gerente administrativo, fato esse que lhe confere vínculos fortes com o reitor e enfraquece suas possíveis relações orgânicas com o corpo docente.

De outro lado, no conselho de coordenação, os professores titulares são membros prioritários, na medida em que sua representação é amplamente favorecida nas congregações das unidades. Antes da Reforma, a direção das disciplinas era privilégio exclusivo dos catedráticos (hoje professores titulares) o que significava um papel real destes em nível do processo de ensino e pesquisa. Ora, posteriormente, esse privilégio foi destruído; no entanto, a representação dos professores titulares continua favorecida, mas já aí sem guardar coerência com seu papel real no ensino e na pesquisa.

No seu conjunto, essa situação provoca a marginalização de parcela majoritária do corpo docente, e permite o reforço do centralismo autoritário interno e da influência estatal externa à universidade.

Observa-se, então, no plano das representações colegiadas, que as competições políticas assumem o caráter típico da contenda interpessoal ou intergrupal em detrimento da composição de forças em torno de ideários que congregam aspirações comunitárias. Essa política é ainda moldada por um passado em que um regime de tipo oligárquico e personalista marca profundamente as relações de poder e viabiliza sobretudo a acomodação pessoal em torno de lideranças mais ou menos estáveis, na medida em que logram se alinhar aos poderes centrais. Assim, ao invés de uma salu-

tar situação de divergências ideológicas dentro do bloco de poder, persistem as relações orientadas para o confronto pessoal e submissão à autoridade.

Conclui-se portanto que a democratização — elevação geral dos níveis de participação política — é uma necessidade inegável. Longe de derivar de uma mecânica aplicação de um princípio de participação de professores, eleitos abstrata e arbitrariamente, a democracia universitária emerge como a alternativa mais capacitada a gerar a aplicação prática de uma política universitária racional face ao complexo conjunto de desafios e problemas que marcam as atuais relações entre a sociedade e a universidade brasileira.

O impasse, portanto, longe de ser meramente institucional, é sobretudo político e exige condições de realização da universidade cada vez mais como comunidade pedagógico-científica."

MOVIMENTO DA DEMOCRATIZAÇÃO

Para complementar este trabalho fizemos um levantamento das reivindicações do movimento grevista na UFBA em documentos, artigos e informes da Associação de Professores da Universidade da Bahia (APUB). Na verdade tais reivindicações obedecem a uma linha de comando ao nível nacional e se apresentam uniformemente em todas as associações de classe das comunidades universitárias. Uma das arguições constantes do movimento recai sobre a representatividade dos colegiados das administrações superiores nas universidades e sobre a centralização das decisões nos órgãos executivos da reitoria.

É nosso objetivo neste capítulo:

1 — comparar as críticas e reivindicações feitas pelo movimento com as conclusões da pesquisa referida no capítulo anterior, de forma a identificar os seus pontos de convergência;

2 — identificar as reivindicações que se situam numa linha mais geral, de análise e crítica ao contexto do País;

3 — identificar reivindicações que recaem sobre outros aspectos da Lei de Reforma, ou dela decorrentes, não contemplados na pesquisa de avaliação.

A análise das reivindicações do movimento de democratização na UFBA revelam que elas:

1 — constituem um reflexo do movimento de democratização do País;

2 — repetem e confirmam muitas das conclusões da pesquisa sobre *Estrutura e funcionamento dos órgãos colegiados da administração superior na UFBA*;

3 — extrapolam as conclusões da pesquisa citada e se revestem de conteúdo e características não raro radicalizantes;

4 — contêm indicadores de uma maior maturidade do movimento grevista;

5 — postulam a eliminação de privilégios que remontam em suas origens a uma fase anterior à Lei 5.540/68, de Reforma Universitária.

Reivindicações que refletem o movimento geral de democratização

Muitas dessas reivindicações apresentam-se como um reflexo ou ressonância do atual momento histórico de democratização que vivemos em todo o País, e com ele se associam. Como tal se opõem ao modelo centralizador e autoritário de gestão das universidades e à conseqüente e chamada hipertrofia dos meios. É o que se pode concluir das observações que se seguem:

"Não é pela imposição de um novo modelo jurídico-administrativo, por melhor que ele seja, que se reestruturará a universidade. Pode ser para alguns que defendem a manutenção de uma sociedade tecnocrática e capitalista corroída, mas não é este o ponto de vista dos docentes do ensino superior que estão conscientes do desintegrar-se da universidade no conjunto da desintegração geral do sistema educacional do País e sem dúvida da sociedade brasileira como um todo".¹

Já no movimento grevista de 1980, quatro anos atrás portanto, dentre as questões que foram objeto de debate, destaca-se "a luta pela democratização da sociedade e a liberdade de manifestação de pensamentos e de produção de conhecimentos".²

Isto evidencia que as reivindicações de democratização da universidade e a luta contra o centralismo se relacionam com as que estão ocorrendo no contexto geral do País.

Reivindicações que confirmam conclusões da pesquisa de avaliação

Certas reivindicações do movimento grevista na linha de democratização da universidade apresentam muitos pontos de convergência com as conclusões da pesquisa de avaliação, a começar pelas questões de debate nos movimentos grevistas. Identificam-se entre elas: "a questão da representatividade junto aos órgãos diretivos da universidade" (movimento de 1979); "a organização departamental; autonomia e condições atuais de funcionamento dos departamentos"; "a centralização da administração universitária e as necessidades da vida acadêmica"; "a democratização das decisões" (movimento de 1980).

Documento elaborado pela APUB sobre o *Estatuto da Universidade Federal da Bahia — tentativa de sua revisão global — exame crítico*, logo na sua justificativa faz notar que "o projetista³ não pretendeu inovar a estrutura global da universidade, de sorte a conferir-lhe cunho mais *democrático* deixando passar a ocasião de atribuir maior *representatividade* aos órgãos de sua administração superior e mantendo a regra na Universidade Federal da Bahia, sempre regida segundo princípios, fórmulas e conceitos autocráticos".

¹MATTOS E SILVA, Rosa Virgínia. Não apenas Reestruturação da Universidade! *Informativos Apub*, 16 mar. 1984.

²Boletim da APUB.

³Referência feita ao grupo designado pela Reitoria para elaborar o anteprojeto de Estatuto.

A título de conferir maior representatividade aos conselhos superiores, esse mesmo documento apresenta as seguintes proposições:

- a) representação por categoria do corpo docente no conselho universitário e no conselho de coordenação;
- b) escolha dos representantes das categorias mediante colégio eleitoral composto dos representantes de cada categoria e de cada unidade, sempre eleitos por voto direto e secreto pelos docentes lotados em dada unidade;
- c) *participação necessária* dos coordenadores de colegiados⁴, considerados membros natos do conselho de coordenação;
- d) representação docente no conselho de curadores da universidade;
- e) representação na congregação por categoria docente, sem prevalência de qualquer que seja;
- f) eliminação do privilégio de as chefias e vice-chefias de departamento serem reservadas a professores que ocupem cargos mais elevados na categoria do magistério.

Por fim, e ainda no que respeita à questão da representatividade dos órgãos colegiados, vale transcrever o trecho seguinte do documento citado: "Em relação aos órgãos colegiados, todos eles, o que se pretende é a maior representatividade possível de seus integrantes, sem o estigma desestimulante da chefia autocrática não significativa da *vontade coletiva* da população administrada".⁵

Além da maior representatividade, o que reclama o documento da APUB, de análise do anteprojeto do estatuto da UFBA, é a alocação de determinadas competências nos órgãos colegiados de forma a conferir-lhes (ou resgatar-lhes) o verdadeiro papel que cabe aos mesmos na condução e gerência das questões fundamentais de ensino, pesquisa e extensão na universidade.

Nessa linha destacam-se as sugestões que se seguem:

- a) delegação de competência ao conselho universitário para aprovação de taxas, tabelas e retribuições de serviços cobrados pela universidade;
- b) apreciação, em grau de recurso, das decisões relativas à aplicação de algumas sanções disciplinares previstas no estatuto;
- c) conferir poder deliberativo às câmaras na área de sua especialização, inclusive para expedição das respectivas normas, cabendo recurso de suas decisões para o plenário do conselho por iniciativa de qualquer de seus integrantes, ou de órgão ou pessoa interessada.

A análise da *Proposta das associações de docentes e da ANDES para a universidade brasileira*, elaborada pelo Conselho das Associações de Docentes da ANDES em junho de 1982, revela que muitas das suas proposições recaem sobre pontos semelhantes aos das conclusões da pesquisa de avaliação, a exemplo da que estabelece que o poder de deliberação dos cargos executivos será subordinado ao poder de decisão dos colegiados competentes.

⁴Nas atuais circunstâncias integram o conselho no lugar destes, um representante de cada unidade.

⁵Op.cit.

Reivindicações que extrapolam as conclusões da pesquisa de avaliação

Não raro as reivindicações dos movimentos de greve e a literatura mais recente na linha da democratização da universidade se revestem de conteúdo e características radicalizantes. Nesses termos elas extrapolam as conclusões da pesquisa de avaliação da estrutura e funcionamento dos órgãos colegiados.

Defendo porém, a tese de que se trata de posição, ou, melhor dito, reação necessária e inevitável num processo que é dialético, representando esta fase atual de efervescência democrática uma antítese da fase anterior, de exacerbação do autoritarismo.

Destaco, para ilustrar, dentre essas colocações, a tese de que "os cargos de direção e gestão financeira deverão ser exercidos *exclusivamente* (o grifo é nosso) por professores da universidade".⁶

Trata-se, sem dúvida, de uma proposição que se contrapõe frontalmente ao predomínio do técnico na administração das universidades, quando prevaleciam os valores de racionalidade administrativa.

Embora compreensível, proposição dessa natureza deve ser entendida em termos, uma vez que, levada a extremos, poderá conduzir a uma exacerbação dos valores de democracia e ao domínio do que José Antonio Gianotti descreve como o "democrata primitivo"⁷; de outro lado, se analisarmos mais detidamente, podemos vislumbrar nessa proposta o germe de uma possível polarização entre dois segmentos da comunidade universitária, hoje unidos sob a mesma bandeira da democratização; refiro-me aos técnicos e aos professores. Ainda nesse particular poder-se-á levantar outra questão: Tal reivindicação não estará assentada em uma falsa dicotomia que poderá levar a um equacionamento parcial do problema?

Na verdade, o desempenho de uma pessoa em um cargo de direção depende de um conjunto de qualificações que não seriam necessariamente atendidas pelo fato de ela pertencer a uma das duas categorias profissionais em questão.

Indicadores de maturidade do movimento grevista

Alguns anos passados desde quando se iniciou o movimento das universidades brasileiras, através das associações de classe, pela sua democratização, pode-se afirmar que já se manifestam os indicadores de maturidade desse processo.

Cito como mais recente a atual chamada greve de ocupação de 24 universidades, de contornos que classificaria como peculiares em relação às anteriores.

São ilustrações alguns trechos extraídos de recente *Boletim da APUB*: "A orientação nacional é que todas as AD's realizem estudos pormenorizados sobre a situação financeira das respectivas universidades para fundamentar a reivindicação de verbas". Ainda nessa linha, a palavra de ordem é "ocupação da universidade du-

⁶Proposta das associações de docentes e da ANDES para a universidade brasileira — IV — Administração acadêmica, item 10.

⁷José Antonio Gianotti "democrata primitivo", artigo publicado no *Jornal do Brasil*.

rante a greve e realização de atividades que mantenham a mobilização necessária ao atingimento dos objetivos propostos"; registra também o noticiário local do movimento a "criação de três comissões que passam imediatamente a funcionar: mobilização, *análise da situação da UFBA* (o grifo é nosso) e imprensa. Contém igualmente esse noticiário a relação de atividades de greve nas diferentes unidades da universidade, onde se destacam em várias delas debates em torno do orçamento da UFBA, além de avaliações de cursos, currículos, regimes didáticos, levantamento de necessidades.

Tais rumos que começam a delinear-se, ensejando e dando curso a avaliações e levantamento de necessidades, poderão produzir dados concretos e objetivos sobre a situação da universidade. Esses dados, uma vez levados à opinião pública através da imprensa, somados ao apoio de alguns segmentos da política partidária com que já conta o movimento, podem contribuir para:

a) aumentar o potencial de credibilidade do movimento junto à opinião pública, contribuindo assim para sensibilizá-la mais em relação à causa;

b) aumentar o poder de pressão das reivindicações sobre as autoridades responsáveis pelos destinos da Universidade.

No que refere à força de pressão de algumas das reivindicações vale o registro do que ocorreu na Universidade Federal da Bahia. Dentre as 24 unidades de ensino dessa universidade, apenas cinco delas não tiveram as suas listas sêxtuplas eleitas pelas bases, referendadas pelas respectivas congregações. Observe-se que dentre as cinco unidades constam as três escolas mais tradicionais, a saber: Medicina, Direito e Engenharia.

Reivindicações que se referem à eliminação de privilégios que remontam à fase anterior à Reforma Universitária

Algumas das reivindicações que recaem sobre o problema da representatividade dos órgãos colegiados, na verdade implicam em uma contestação a certos privilégios que remontam a um período anterior, para não dizer distante, à Lei 5.540/68, e que representam efetivamente resquícios do regime de cátedra e de uma época em que os "lentes proprietários", depois "catedráticos" eram "rigorosamente escolhidos por critério de confiança, passando a desfrutar de elevado status, prestígio e regalias especiais que os introduziam nos círculos próximos ao poder, levando-os a se manterem sempre do lado das autoridades".⁸

O caso das congregações na UFBA, em que os titulares têm assento obrigatório, é um desses privilégios.

Também a reserva da chefia e vice-chefia de departamento para professores que ocupem cargos mais elevados na categoria do magistério, denunciado no *Exame crítico do anteprojeto do estatuto da UFBA* elaborado pela APUB como "princípio

⁸MATTOS, Pedro Lincoln Carneiro Leão de. Quadro histórico da política de supervisão e controle do governo sobre as universidades federais autárquicas. *Fórum Educ.*, jul./set. 1982.

elitista", revela resquícios de uma época em que o professor catedrático, único e absoluto, detinha todos os poderes e privilégios da docência e da gestão nas escolas superiores.

CONCLUSÕES E REFLEXÕES PARA PESQUISAS ULTERIORES

A partir das conclusões dessa análise levantamos algumas questões que poderão servir de base para a realização de pesquisas ulteriores e para o desenvolvimento de princípios que conduzam a algumas reflexões teóricas sobre a administração universitária no Brasil. Nessas hipóteses, como se poderá observar, elegemos como ponto central de referência os valores de democracia. A ocorrência do movimento grevista em uma de suas fases mais significativas e a conseqüente atualidade do tema nos encorajam a optar por esse caminho.

1 — A implantação dos princípios da Reforma Universitária nos anos 70, sob a justificativa e inspiração dos valores de racionalidade administrativa, privilegiou os seus efeitos, ou seja, hipertrofia dos meios e a centralização do poder decisório na administração universitária.

As conclusões da pesquisa realizada na UFBA, bem como muitas das bandeiras da reivindicação do movimento das associações de classe, nos indicam isto na medida em que denunciam os efeitos da exacerbação dessa racionalidade.

2 — Os valores de democracia contidos na Lei da Reforma Universitária tiveram reduzido poder de germinação nos anos 70 porque:

a) representaram uma concessão da autoridade; como tal, tiveram uma conotação paternalista e produziram efeitos de centralização;

b) contrariavam uma tradição autoritária e elitizante da universidade brasileira, traduzida no regime de cátedras e acesso exclusivo às elites;

c) iam de encontro a uma tradição paroquialista e isolacionista das escolas superiores;

d) surgiram em um momento histórico de exacerbação do autoritarismo no governo brasileiro, em que proliferou o modelo burocrático de administração. Sobre as suas manifestações na universidade observa Marilena Chauí: "Submetendo a universidade à administração burocrática, o modelo organizacional permite a separação entre os dirigentes e o corpo de professores, alunos e funcionários";

e) faltou-lhes a consistência necessária para se transformarem num ideário democrático, tendo em vista que se alinharam ao lado de outros tantos valores de inspirações as mais díspares.⁹ Sobre o assunto Jorge Hage observa que a Reforma Universitária misturou idéias, fórmulas e intenções que vão de Darcy Ribeiro a Meira Mattos.

⁹HAGE SOBRINHO, Jorge. Tendências da educação superior brasileira no início da década de 80; aspectos organizacionais. In: *A universidade brasileira nos anos 80*. Universidade Federal do Ceará. Coleção Documentos Universitários, 12.

3 — Os valores de democracia contidos na Lei 5.540 têm um potencial maior de germinação na década de 80 na medida em que:

a) se configurem como uma conquista da comunidade universitária, através das associações de classe e contribuam efetivamente para a descentralização das decisões na administração universitária;

b) venham a representar, na prática, uma efetiva superação da tradição autoritária e elitizante da universidade brasileira, para eliminação dos resquícios que ainda hoje persistem de valorização da cátedra;

c) venham a contribuir para criar condições de integração dentro e entre as unidades da universidade;

d) tendem a fortalecer-se em consonância com o atual momento histórico ao nível nacional, de crescimento, e poder de irradiação das forças da democratização.

4 — Porque se configura como uma reação às forças da centralização e a quaisquer valores que essas forças possam representar, o movimento de democratização nas universidades se tem caracterizado como um movimento contrário à racionalidade administrativa, carregado de conotações não raro radicalizantes. Trata-se porém de uma reação inevitável e necessária. Inevitável porque significa uma oposição a um período de exacerbação do autoritarismo que se faz sentir não só na comunidade universitária, mas em todo o país. Necessária como força de pressão para obtenção das mudanças que se constituem no anseio da comunidade pela participação nas decisões e melhoria das condições das universidades.

5 — O processo de amadurecimento do movimento de democratização contribuirá para que ele venha a absorver muitos dos valores de racionalidade administrativa transformando-se de força contrária em base reforçadora daqueles valores; as evidências de um maior amadurecimento já se fazem sentir com as características do movimento grevista mais recente, chamado de ocupação, em que se efetiva todo um processo de avaliação da universidade e de reflexões sobre os seus problemas, sem dúvida um processo que poderá conduzir a um nível de conscientização, concreção e consistência maior das reivindicações.

6 — A força de pressão e os efeitos do movimento em prol dos valores de democracia começam a manifestar-se concretamente nas universidades pelas eleições diretas realizadas.

7 — A democracia plena, consistente e amadurecida deverá emergir como uma conquista gradual na medida em que os seus valores sejam professados e se sedimentem na relação professor-aluno em sala de aula, e na crescente e conseqüente eliminação dos resquícios da cátedra, do poder autônomo e absoluto do professor.

COMENTÁRIOS AOS TRABALHOS DE MARIA DE LOURDES COVRE E MARGARIDA COSTA BATISTA COVRE

VERA SUELI STORCK *

INTRODUÇÃO

Fui convidada a comentar os trabalhos das professoras Maria de Lourdes Manzini Covre, *Administração da universidade e participação*, Margarida Costa Baptista, *Da racionalidade administrativa ao processo de democratização: algumas reflexões sobre a universidade*, respectivamente. Antes de mais nada, portanto, devo registrar que tal convite me foi profundamente honroso, já que essas professoras são reconhecidamente intelectuais que grandes contribuições têm oferecido às análises contemporâneas da sociedade brasileira. Depois, quero registrar que, nem por ser honrosa a tarefa, ela será menos difícil: em relação às posições de Maria de Lourdes Covre, por exemplo, tenho imensas dificuldades de crítica, uma vez que, nas minhas posições incluo muita coisa apreendida com seu livro *A formação e a ideologia do administrador de empresas*, publicado em 1982. Por fim, quero deixar expresso que certamente aquilo que acrescento à margem dos seus trabalhos não vem com expectativa de "novidade", posto que são reflexões que seguramente as palestrantes desenvolvem no seu cotidiano; é minha intenção, tão-somente, problematizar (um pouco mais) os quadros que, vale que se diga, ambas apresentam com maestria.

DEMOCRACIA E BUROCRACIA

Há, como ponto comum nos dois trabalhos analisados, uma mensagem otimista em relação à questão que tem desafiado os tempos e que se refere às relações entre burocracia e democracia. Com efeito, no trabalho da Professora Margarida, há explícita a convicção de que estamos num "processo de democratização", ao nível da sociedade brasileira, globalmente considerada, e no trabalho da Professora Maria de Lourdes, a convicção de que a democracia é possível na burocracia, eis que relata a experiência democrática no ensino da PUC-SP.

É essa mensagem otimista que eu quero discutir aqui. Estamos, de fato, num processo de democratização? Ou melhor ainda, até que ponto é possível entender que a democracia é viável no contexto da burocracia?

*Professora na Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Quanto a estar a sociedade brasileira no desenvolver de um processo democrático, vejo-me forçado a parafrasear Millor Fernandes: "Sim, há uma luz no fundo do túnel; já se pode divisar as grades". Noutros termos, como entender um "processo de democratização" no qual todos os instrumentos repressivos usados na última conjuntura estão ainda todos presentes, apenas "adormecidos", alguns sequer isso? Como entender um "processo de democratização" em que os juízes continuam com suas garantias virtualmente abaladas pelas reformas judiciárias, em que os sistemas de informação continuam estruturados, em que a campanha pelas eleições diretas demonstrou-se inócua? Naturalmente, a decisão quanto a se democracia seria "maior" se tais elementos fossem diferentes é uma decisão que ainda dependeria de outras questões, tais como as relações de dependência estabelecidas com os países centrais. Em todo o caso, a simples verificação de que nada mudou substancialmente, de que não existem, hoje, forças sociais em condições de resgatar a democracia permite questionar se efetivamente estamos a braços com um processo de democratização.

Há que ser cauteloso nessa crença. É evidente que o conceito "democracia" quer implicar muitas coisas diferentes. Se tal conceito considerar tão somente o direito à expressão, sem os termos de sanções, então concedo que, sim, estamos num processo de democratização. Mas *eu*, pessoalmente, refuto essa noção de democracia. Ainda que nem ponha os olhos na figura da democracia grega, não posso entendê-la a não ser na medida em que ela implique na melhoria geral da vida das pessoas; na precisão, pelas pessoas, das vantagens obtidas mediante os bens e serviços que elas criam. Desse ponto de vista, então, não há como entender estarmos nesse processo democrático ao qual aludiu a Professora Margarida.

Outra questão que levantei no início dessa breve discussão foi a que se refere às possibilidades da democracia sob o domínio da burocracia. Refiro-me aqui à convicção com que a Professora Maria de Lourdes explanou sobre a experiência democrática da PUC-SP.

Monzelis, fazendo uma resenha sobre as posições centrais na bibliografia sobre burocracia e possibilidade da democracia em seu âmbito, sintetiza com excelência a essência do pensamento sobre esse tema. Na sua resenha, assinala que Marx, não se tendo dedicado à análise da burocracia em si, ainda assim apresenta suas convicções a propósito no sentido de que, sobrevivendo uma sociedade igualitária, o homem seria livre para caçar, pescar, plantar, em cada dia, sem que se tornasse caçador, pescador, agricultor. Lênin, antes da Revolução Russa, compartilhava dessa crença. Após a Revolução Russa, contudo, em que se instalou a sociedade pela qual buscava e portanto, do seu ponto de vista, igualitária, a burocracia recrudescer na Rússia. É necessário, aí, todo um esforço teórico de Lênin para explicar o porquê dessa recrudescência: é que, afinal, a revolução só fora parcial; à medida em que atingisse a todos os confins do mundo, a burocracia deixaria de existir, de estabelecer sua dominação sobre as pessoas.

Weber, o teórico da burocracia, vê poucas possibilidades de reversão do fenómeno burocrático; ainda quando se detém a examinar explicitamente a desburocratização da sociedade aqui e ali, detectando-se evidências de sua tese básica: o fenómeno burocrático é imanente à sociedade, e por isso inevitável, cedendo apenas às fases de estabilização mediante a dominação carismática. Trotski pensa que a burocracia só declina por força da sua dialética; e como a sociedade igualitária é consue-

da pela luta do povo, então vencer a burocracia é uma segunda luta a ser empreendida por esse mesmo povo.

Creio, como Trotski, que a burocracia contém em si o seu contrário. Mas é em Weber que encontro a explicação para a sua estabilização: a dominação burocrática é imanente. Quando se fala em burocracia, fala-se, então, de uma possibilidade muito específica de democracia, que não tem muito em comum com aquilo que antes eu assinalava com tal. É a democracia do acesso indiferenciado a quem tenha o título (quem não tem o título está irremediavelmente fora da democracia burocrática); é a democracia com regras iguais para todos (socialmente, quem não é "igual" está fora da democracia burocrática).

Falou a Professora Maria de Lourdes sobre a democracia na PUC-SP. Creio que ela falava sobre o direito de expressão livre das idéias, dos sentimentos num contexto acadêmico.

Estranho em ver uma universidade que pertence a uma ordem religiosa — conseqüentemente burocratizada e marcada por um projeto social bem definido e que hoje é contestado pela Teologia da Libertação, e que por sua vez é contestada pelo Papa João Paulo II — enunciada como baluarte de uma experiência democrática. Casualidade, ou ironia do destino, ou associação de interesses, os caminhos abertos por esse projeto social foram, historicamente, os que foram empregados pelos "empreendedores" das economias de mercado: a Igreja, historicamente, abre as trilhas e as picadas, e o capital as pavimenta.

Por que, então, estaria a Igreja divorciada do destino concedido à democracia brasileira? Esse pulmão oferecido por ela, em dado momento, não teria sido providencial? Como não teria sido providencial o "corte" de verbas oficiais à PUC-SP, considerado todo o projeto sócio-político? Ainda que por caminhos aparentemente antagônicos, a burocracia — a sociedade burocrática — parece ter o dom de Midias: transformar em ouro tudo o quanto toca.

CONCLUSÃO

Eram essas as questões que eu teria a refletir sobre as exposições das palestrantes. Quero agradecer a todos pela atenção e renovar, publicamente, meu afeto e respeito pelas Professoras cujas locuções tive o prazer de ler, ouvir e questionar. Obrigada.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

MONZELIS, Nicos. *Organizations and burocracy; and analysis of modern theories*. Chicago, Aldine, 1969. 230p.

PARTICIPAÇÃO NA UNIVERSIDADE E O CASO DA PUC-SP (comentários sobre o trabalho de Maria de Lourdes Covre)

LUÍS CARLOS MOREIRA DA SILVA*

Os comentários que seguem são fundamentados em questões que foram suscitadas pelo trabalho elaborado pela Dra. Maria de Lourdes Covre, no qual descreve um processo de mudança instaurado na PUC-SP encaminhando aquela organização para uma nova forma de gestão universitária, algo próximo à cogestão, uma gestão mais participativa. O processo descritivo não foi planejado, foi de fato incremental e resultante de lutas entre as diversas categorias que compõem a organização, mobilizadas inicialmente pelo reconhecimento de forças ocupantes ou de um inimigo comum: a repressão ou o autoritarismo do regime brasileiro e suas conseqüências para a universidade. Esse inimigo comum criou uma espécie de *ethos* de resistência à opressão e transformação da situação.

Grande parte desta resistência transformadora que caracterizou a PUC é colocada realisticamente num quadro estrutural da própria sociedade brasileira, destacando-se as relações político-econômicas que configuram essa sociedade em suas essências, ou seja: o assentamento do capital monopolista, a hegemonia do Estado e da tecnoburocracia neste Estado. O quadro sintético desenhado é preciso, embora deixe de lado elementos importantes da sua origem histórica — por exemplo a do autoritarismo brasileiro e da sua dependência como país periférico, e, subestime variáveis conjunturais ou situacionais que, se não mudaram os elementos estruturais do quadro, alteram sua dinâmica — crise energética e dívida externa por exemplo.

A autora define as ações desenvolvidas pelas universidades, no pós-64, como orientadas pelos acordos MEC-USAID e que objetivaram a manutenção da segurança, a orientação para a comunidade, enquanto essa se caracterizasse como empresarial e configurasse necessidades nacionais de formação de profissionais. Como conseqüências, a autora cita a queda do nível educacional e evasão de cérebros para o exterior, além da criação de patamares de mão-de-obra para o uso da pedagogia capitalista das empresas. Esta argumentação, bastante correta, não privilegia um dos fenômenos mais concretos e favorável à pedagogia capitalista e ao próprio processo de acumulação, que foi o da secundarização do mercado primário de mão-de-obra (mais qualificada). As reformas, além de diminuir as pressões por vagas no terceiro grau de ensino, diminuiram capacidade de crítica e de pressão interna da universidade; mais que isso, colocou jovens no mercado de trabalho que preenchiam o requisito formal mas careciam do conteúdo, para o qual passavam a depender das

*Professor na Universidade Federal do Rio Grande do Sul

organizações empresariais ou da burocracia estatal, para complementá-lo. Assim, com a exigência da credencial educacional, as organizações passaram a dispor de um mercado secundarizado, que viabilizava uma relação subordinadora ou sobredependente com aquela força adicional de trabalho que necessitava para seus projetos de expansão.

Um processo incremental perpassado por pequenas "revoluções" como o que ocorreu, naturalmente se caracteriza por ambigüidades e contradições. De todas, uma chama particular atenção e que se refere à relação umbilical entre a PUC e a Igreja. A contradição se define entre a prática conhecida e nacional de controle e orientação da Igreja sobre suas universidades e a relativa aceitação ou até apoio desta mesma Igreja, ou de segmentos da mesma, ao processo de democratização instaurado na PUC-SP.

Terá sido uma conquista da comunidade? Uma concessão da Igreja? Ou uma experiência tipo um laboratório com possível extensão das novas diretrizes para outras instituições semelhantes? Não se pode também desconsiderar que tenha sido uma estratégia para garantir sobrevivência, ou reflexo da liderança assumida por uma coalização progressiva dentro do próprio clero e que viabilizou o processo iniciado na PUC-SP.

Naturalmente, as razões ou condições da Igreja que se estabeleceram para viabilizar o projeto de democratização da PUC-SP talvez não tenham sido tratadas por motivos políticos bastante compreensíveis. Contudo, outro fator surpreendente é que o movimento buscando uma cogestão da universidade não evidencia menos que uma liderança preponderante ou um grupo específico tivesse sido capaz tanto de provocar o processo como de implementá-lo. São raros os movimentos sociais que se articularam sem uma liderança definida, o que nos leva a cogitar da natureza real do processo de mudança que ocorreu, de seus atores, das coalizões e dos interesses vigentes. Como categoria, os professores assumiram o papel mais ativo através da APROPUC, mas e quanto aos funcionários e aos alunos, como se envolveram ou foram envolvidos?

Do ponto de vista das operações e funcionamento da nova estrutura, esta parece bastante orgânica, valorizando os princípios de integração, funcionalidade e outros. Contudo, transparecem novas contradições, como por exemplo o sentido de objetivação/uniformização ou reciclagem da "matéria-prima" aluno, via ciclo-básico, o que parece contraditório a uma universidade participada e participante. De fato, diversas dessas contradições são apontadas pela autora quando considera os dilemas e avanços para uma estrutura cogestionária ocorridos na PUC-SP.

Uma questão crítica que permanece é referente à situação financeira da universidade. As estratégias que a universidade vem seguindo têm permitido assegurar sobrevivência e autonomia, mas até que ponto ela poderá sustentar-se baseada essencialmente em anuidades, ou sendo sustentada provavelmente por uma categoria social — classe média — sujeita à perda significativa de ganhos num sistema econômico inflacionário e regressivo, e que em consequência pressionará a universidade para contenção de seus "preços" — e uma orientação da universidade que visa dedicar-se a camadas mais pobres ou não privilegiadas da sociedade brasileira. A PUC, neste sentido, coloca-se num tipo de impasse em que fatores críticos como sobrevivência e autonomia não dependerão muito provavelmente de sua própria vontade como instituição, mas que estará dependente de alterações significativas na política nacio-

nal de educação, e que deverá redefinir o papel do Estado e em consequência de instituições como a PUC. Do que, a propósito, a Dra. Maria de Lourdes Covre está absolutamente consciente.

A experiência da PUC é sem dúvida animadora, pelo seu significado, intrigante pelas suas contradições, formas de mediação encontradas. Contudo, talvez revelando uma perspectiva racional-funcionalista, levanta algumas questões que parecem pertinentes:

- com o movimento realizado aumentou o compromisso dos docentes com os objetivos e valores dessa instituição?

- os alunos, que são partes desse processo, têm desenvolvido um melhor potencial?

- os funcionários, assim como as demais categorias da organização, têm desfrutado e aproveitado condições favoráveis de serem "sujeitos" e não objetos organizacionais, ou seja, condições de "ser mais" em detrimento de "ter"?

K & M Composição, Arte e Revisão Ltda.

Impressão e acabamento:
Gráfica da Universidade de Caxias do Sul
R. Francisco Getúlio Vargas, 1130 - C. Postal 1352
Fone (054) 222.4133 - 95100 - Caxias do Sul - RS
com arte-final fornecida pelo editor.

