Estrutura e organização administrativa das atividades-meio para universidade de pequeno porte *

*Petrus Maria Vlasman, ** Edivaldo M. Boaventura, *** Ernesto Guilherme Ahrens, **** Jorge Ferreira da Silva ** e Luciano Zajdsznajder ***

Apresentação

O presente documento apresenta alguns excertos do trabalho realizado pelo Instituto de Estudos Avançados em Educação da Fundação Getulio Vargas, visando à formulação de um modelo de estrutura e organização administrativas das atividades-meio, para universidade de pequeno porte, solicitado pelo Departamento de Assuntos Universitários do Ministério da Educação e Cultura, conforme Contrato de Prestação de Assistência Técnica.

A solução proposta procura oferecer uma estrutura administrativa suficientemente flexível e simples, adequada a esse tipo de universidade. Destarte, o documento pretende mostrar antes de tudo a estrutura essencial.

Os trechos selecionados para esta publicação tratam dos princípios e problemas da execução das atividades-meio na organização universitária e da estrutura organizacional da administração da universidade de pequeno porte.

A equipe foi constituída por Ernesto Guilherme Ahrens, Edivaldo Machado Boaventura, Jorge Ferreira da Silva e Luciano Zajdsznajder, sob a coordenação de Petrus Maria Vlasman.

* Documento elaborado para o MEC/DAU/Codemor.

** Do Instituto de Estudos Avançados em Educação da FGV.
*** Coordenador do Curso de Pós-graduação da Faculdade de Educação da UFBa.
**** Coordenador da Celene-DAU/MEC.

1. Princípios e problemas da execução das atividades-meio na organização universitária

1.1 *Objetivos e orientação do estudo*

Propomo-nos fornecer algumas diretrizes para a elaboração do modelo organizacional do segmento *meio* da estrutura das universidades de pequeno porte. A necessidade de esclarecer e afirmar estas diretrizes deve-se a que o segmento *meio* tem, freqüentemente, manifestado uma tendência a se sobrepor ao segmento *fim*. Além disso, como tem sido sobejamento assinalado no tocante a nossa administração pública, o controle das organizações se tem concentrado nas atividades-meio, com repercussão negativa na alocação e distribuição de recursos e energias.

Desta forma, cabe-nos pensar nas atividades-meio, de modo a que possam contribuir ao máximo para a realização dos fins da universidade, que são as atividades de ensino, pesquisa e extensão. Isto quer dizer que as atividades-meio têm de ser organizadas, não apenas segundo seus próprios procedimentos e características, mas, principalmente, para melhor servir às finalidades da instituição.

As atividades-meio têm de ser eficientes e controláveis e, para tanto, devem-se adequar aos conhecidos padrões e rotinas das atividades administrativas comuns, que já se encontram desenvolvidos em organizações públicas e privadas e sobre os quais há suficiente experiência, literatura e acesso a informações. As atividades-meio têm de ser eficazes e para tanto têm de servir aos processos básicos da organização universitária. Neste particular, cumpre esclarecer que as formas de atender a esta segunda condição não somente são pouco conhecidas, como não se dispõe, ainda, de formas de realizá-la que o sucesso prático tenha confirmado e consagrado. Entra-se, assim, em posição de grande desafio criativo, onde se impõe levar em conta múltiplas variáveis, tanto internas à organização universitária, quanto a ela externas.

Neste texto, vamos assinalar, como já nos referimos, algumas diretrizes para a elaboração do modelo. São diretrizes gerais, que servem como fundamentos à criação de um protótipo ideal, reajustável, em cada caso, às condições da conjuntura.

1.2 *A natureza de segmento* meio

Não há, em geral, muita clareza quando se trata de definir o conjunto de atividades que compõem o segmento *meio* da organização universitária. Assim, é habitual a inclusão dos órgãos máximos normativos, de planejamento e de gestão — os conselhos, reitoria e as pró-reitorias — neste conjunto. No entanto, estes órgãos, por orquestrarem globalmente as atividades da universidade, transcendem tanto a categoria *fim* quanto a categoria *meio*.

Entende-se como *meio*, em administração, todas as atividades que permitem a efetivação dos processos básicos da organização. Os conselhos, que definem quais serão esses processos básicos e mesmo se devem existir na organização, pertencem à administração, mas não são *meio*. Os órgãos de direção, encarregados do planejamento, execução e coordenação das atividades, também não devem ser considerados *meio*, a não ser que se amplie de tal maneira a noção de atividade-meio, que passe a incluir tudo o que não seja atividade-fim. As atividades-meio são aquelas que obtêm os recursos humanos, materiais e financeiros, necessários às atividades-fim, adaptam-nos aos objetivos institucionais, colocam os resultados obtidos em condições de emprego e providenciam as normas para a realização dos registros e controles necessários, tanto das atividades-fim quanto das próprias atividades-meio.

Existem, porém, atividades de difícil classificação, pois, conforme o ângulo, apresentam-se como *fim* ou *meio*. São aquelas que constituem os órgãos complementares e os serviços auxiliares.

Os primeiros ligam-se diretamente às atividades-fim, enquanto *complementam* as atividades de ensino, pesquisa e extensão, como por exemplo biblioteca central, centro de computação, centros de pesquisa e extensão interdepartamentais, rádio e televisão, editora, ginásio desportivo, museu, teatro, laboratórios, hospital, centro de documentação, colégio de aplicação, etc.

Os *serviços auxiliares*, por sua vez, são aqueles que servem à vida e bem-estar da *comunidade universitária*, como posto médico, restaurante, lanchonete, agência bancária, livraria, estacionamento, correio, etc.

É preciso distinguir ainda os *serviços de apoio*, tais como gráfica (ou reprografia), oficinas de manutenção, etc. que atendem basicamente as próprias unidades da universidade.

O nosso estudo se preocupa, precipuamente, com as atividades-meio em senso estrito, isto é, as atividades que se referem aos recursos humanos, financeiros e materiais da universidade.

1.3 *A problemática do relacionamento dos segmentos* fim *e* meio *nas organizações universitárias*

Em todas as organizações vamos encontrar uma divisão às vezes mais marcante, outras vezes menos, entre o segmento voltado para os processos básicos e aquele dirigido para o apoio administrativo (pessoal, finanças e material). As organizações industriais, que durante muito tempo representaram o principal conjunto dinâmico da sociedade, apresentam esta partição, assim como inúmeras instituições de serviço (estabelecimentos comerciais, de transporte, etc.).

O que todas as organizações mencionadas têm em comum é que o pessoal de administração apresenta um *status* mais elevado em relação à massa daqueles que constituem os elementos em atividade no segmento do processo básico. Em termos especificamente industriais, os *white collar* (do escritório) encontram-se em posição superior (em termos salariais e de prestígio) aos *blue collar* (da fábrica). É bem verdade que, no caso dos estabelecimentos do setor terciário, a diferenciação não é assim tão marcante: compare-se, por exemplo, um auxiliar administrativo com uma recepcionista ou caixa de um banco, ou com um vendedor de balcão, de uma organização comercial.

Quando se desenvolverem as organizações chamadas do setor quaternário — aquelas que trabalham expressamente com processos simbólicos: ensino, pesquisa, comunicação — vê-se que a situação se inverte totalmente. A grande maioria daqueles que estão às voltas com os processos básicos possui educação superior e recebe salários e vantagens incomparavelmente superiores àqueles que se dedicam aos serviços administrativos. Ao lado disso, o seu *status* é também muito mais elevado.

Se tomarmos em consideração que em geral os empregados nas atividades de serviços administrativos encaram seus serviços como uma forma de ascensão social, nas organizações do setor quaternário — e especificamente na organização universitária — irão situar-se como uma espécie de operariado, ou como possuindo um *status* correspondente.

De outra parte, os processos básicos nas atividades primárias, secundárias e mesmo terciárias são mais facilmente compreensíveis que os que se realizam no setor quaternário. Aqueles que trabalham nos serviços administrativos encontram dificuldades em compreender a natureza dos processos de produção simbólica das atividades-fim, assim como não têm muita idéia das condições necessárias a sua realização. Ressalte-se que não existe uma noção clara acerca das melhores condições para a sua efetivação, mesmo da parte de muitos dos que estão envolvidos nas atividades-fim.

O grupo voltado para as atividades-fim não parece, também, possuir abertura e demonstrar compreensão frente aos serviços administrativos. O movimento antiburocrático, que tanto se desenvolveu em nosso século, obteve da parte dos professores universitários apreciável adesão, tanto que deles surgiram, inclusive, as formulações teóricas contra a burocratização, com base, entre outras, na oposição à existência de um número de freios e controles que, conforme eles, impedem que a atividade intelectual criativa se realize.

O problema do relacionamento entre pessoal técnico e administrativo, na universidade, não é, portanto, fácil. Muitas vezes, os docentes se opõem a que se aplique uma terminologia da administração (como eficiência, custo, benefício, etc.) às atividades de ensino e pesquisa. Há desconfiança quanto à aplicabilidade de certas técnicas administrativas, que se baseiam em modelos matemáticos.

Deve ser lembrado, de outro lado, que a administração de muitas universidades é exercida por pessoas com pouca experiência, seja de administração, seja de universidade. Ao mesmo tempo, as universidades expandiram-se rapidamente em tamanho e complexidade. A estrutura da administração profissional, muitas vezes, significa uma restrição, projetada como foi para instituições muito menores e menos complexas. Disto pode resultar um considerável desperdício de recursos e aumento de custos. O corpo docente, não satisfeito com o desempenho do corpo administrativo, assume mais e mais as funções deste, o que leva a atritos e gasto improdutivo do tempo, ocupado com a busca de soluções para conflitos e desentendimentos.

1.4 *A crescente necessidade de estruturas mais flexíveis*

Talvez ainda não haja plena consciência de que as novas formas de financiamento das atividades universitárias — através do suprimento de recur-

sos em prazo limitado, aos quais devem corresponder, em geral, produtos específicos — introduziram necessidades novas. Esses suprimentos de recursos, na forma de contratos e convênios, obrigaram a um comportamento mais agressivo na busca de financiamento ou de dotações e na obrigação de dispor de formas de garantir o cumprimento das tarefas acordadas, tanto no que se refere a aspectos administrativos quanto propriamente substantivos.

Esta nova realidade fica mais realçada numa comparação entre a forma mais tradicional de existência da universidade e o modo que se vem afirmando ultimamente.

No caso tradicional, tem-se as atividades de ensino, pesquisa e extensão realizadas segundo uma programação anual, conforme a qual já se pode saber, no início do período, quais serão as atividades e expectativas. Todo o quadro é razoavelmente bem definido, assim como os papéis e domínios organizacionais, que admitem fronteiras mais ou menos demarcadas. Esta situação permite, de um modo geral, que sejam observados os padrões conhecidos do modelo burocrático. Numa situação de funcionamento ótimo, a reitoria tem um papel de supervisão, e talvez de motivação, animando de espírito universitário as atividades-meio e fim. A administração dos *meios* tem uma tarefa tranqüila: cabe-lhe seguir as rotinas, proceder segundo as normas estabelecidas.

Na nova situação, as fronteiras perdem muito de sua nitidez. Ao lado de atividades programadas e que seguem uma rotina — e isto tanto em termos de atividades-meio, quanto de atividades-fim —, verificamos a existência de fronteiras móveis. A inclusão, durante o período, de novos projetos de ensino, pesquisa e extensão, que não foram nem puderam ser previstos, no início, resulta em geral no ingresso de novos funcionários administrativos, de docentes e pesquisadores e de novos clientes. Esta situação, juntamente com a inclusão de novas áreas, mesmo que de forma temporária, dá à organização uma característica mais elástica, menos rígida. De outra parte, os convênios requerem uma administração por projetos e pressionam no sentido de urgência nas decisões, demandando flexibilidade e principalmente preparação para enfrentar situações novas e incomuns. É fato, porém, que a organização, regida por padrões burocráticos, não se encontra preparada para estas novas condições, de modo que o conflito pode e costuma se instalar. Não necessariamente o conflito aberto, mas a oposição muda, que toma a forma de sabotagem e de desaceleração do ritmo de trabalho.

Especialmente porque os funcionários de administração dos meios vêem-se obrigados a uma constante defrontação com os professores, envolvidos nas atividades-fim. A inexistência de uma linguagem e de um terreno comuns — menos necessários na forma tradicional — põe obstáculos onde deveria haver harmonia e compreensão mútua.

Este caráter elástico e esta ausência de fronteiras rígidas somente podem ser enfrentados se os grupos se abstiverem de assumir papéis rigidamente definidos. Aqueles que se encontram nas áreas *fim* devem admitir a importância de conhecer as formas de comportamento administrativo, entender a importância dos registros, dos controles e do comportamento padronizado e rotinizado. De outra parte, aqueles que se encontram nas atividades-meio devem buscar compreender as peculiaridades das atividades-fim, a perplexidade que às vezes aí ocorre, a dificuldade de rotinizar e normatizar, e que estas medidas podem ter um efeito negativo sobre tais processos, inibindo-os e reduzindo-lhes o alcance.

1.5 *Os meios devem se tornar meios*

Este enunciado deve-se tornar óbvio na organização universitária, tanto pela sua aplicação prática quanto por sua repetição constante.

Apenas a melhor definição dos objetivos, a declaração de sua seriedade e urgência, a definição de metas concretas — na medida do possível e que traduzam os objetivos em termos práticos — é que realçarão no horizonte da organização universitária o significado e a importância dos *fins*. Perante estes, a atividade de apoio administrativo não terá condições de se arvorar como principal ou prioritária, tanto em termos práticos quanto em declarações implícitas.

Deve-se propiciar que a organização universitária realize o cerco dos *meios* pelos *fins*, invertendo a relação que tem predominado. Sem esta pressão dos *fins* sobre os *meios*, a organização destes não terá incentivo e não sentirá a necessidade de se adequar aos objetivos.

Deve estar presente, em certos pontos importantes de decisão ou de fluxo nas atividades-meio, a compreensão das atividades-fim. Para tanto, há diversas formas práticas disponíveis: a) o treinamento dos indivíduos nesses postos deve incluir noções sobre os processos básicos da organização (ativi-

dades-fim) e mesmo estágios, junto a essas atividades; b) esses postos podem ser ocupados por indivíduos que já se dedicaram aos processos básicos; c) no tocante às decisões, delas devem tomar parte pessoas que estejam envolvidas com os processos básicos.

A disposição do segmento *meio* na estrutura organizacional deve propiciar contatos mais facilitados com os segmentos *fim* e até certos acessos obrigatórios. O objetivo é impedir que o segmento *meio* se enquiste e se compartimentalize no interior da organização. Isto vai implicar um certo acréscimo de trabalho administrativo aos elementos das atividades-fim e, também, a necessidade de um certo desenvolvimento de habilidades neste sentido.

1.6 *Mínimo de burocracia com controles seguros e razoáveis*

A preocupação com o uso indevido de dinheiro e outros recursos públicos tem resultado na busca de controles que sabidamente cerceiam as atividades-fim, tolhendo-as no seu dinamismo, impedindo-as de dar as respostas no tempo e no lugar devidos. Certamente, estes controles acabam por fortalecer os segmentos organizacionais, voltados para as atividades-meio.

Na medida em que devem ser cumpridas as normas vigentes, voltadas para o controle administrativo, não cabe neste modelo que sejam propostas alternativas. Entretanto, nada impede sublinhar referência que deve acompanhar este trabalho que, sem sombra de dúvida, as organizações universitárias costumam estabelecer controles burocráticos em número e intensidade muito maiores que os exigidos pela legislação. Nota-se, com alguma freqüência, que universidades que constituem fundações seguem as normas, bem mais rigorosas, por que se devem pautar as autarquias. Desta forma, não aproveitam a autonomia que o modelo *fundação* lhes concede.

Ainda segundo esta perspectiva, devem ser previstos mecanismos organizacionais para que: a) os que se encontram nas atividades-fim tenham conhecimento e consciência da necessidade de controles e não os vejam de maneira ingênua e desinformada, como uma simples imposição burocrática; b) os que se encontram nas atividades-meio não encarem o controle como uma finalidade em si mesma, mas como um elemento de segurança, que permite que os recursos sejam utilizados para as finalidades em que foram alocados e definidos.

A natureza dos controles a serem estabelecidos deverá variar de acordo com a natureza das coisas ou processos controlados, resguardados os preceitos legais e normas vigentes. As finalidades do uso das coisas ou processos devem também ser tomadas em consideração na definição das formas de controle.

Conforme tem sido assinalado por vários autores de textos sobre administração — entre os quais se ressalta Peter Drucker, com suas observações acerca das instituições de serviços — o controle deve ser transferido preponderantemente para o resultado: a qualidade e a quantidade dos produtos almejados. Do controle pelos resultados talvez seja mais difícil de escapar do que do controle pelos meios. Daí a preferência implícita por estes últimos.

1.7 *Especificações acerca dos meios*

1.7.1 Recursos humanos

Deve-se impedir que valores e mesmo certos procedimentos típicos e padronizados dos departamentos de pessoal das organizações do setor secundário da economia, e mesmo do terciário, sejam aplicados aos recursos humanos utilizados na atividade-fim da organização universitária. O aspecto qualitativo deste recurso é, em geral, ignorado e muitas vezes não são levadas em consideração as necessidades de rapidez e de flexibilidade.

Devem ser criados canais de comunicação mais fáceis e possibilidades maiores de compreensão mútua entre o setor de pessoal e os centros e departamentos, o que pode ser conseguido através da definição de fluxos, participações nas decisões e formas de acesso.

Uma importante questão a considerar, em cada situação específica, é se o setor responsável pelo desenvolvimento dos recursos humanos das atividades-fim deve se situar na área da gerência de pessoal ou constituir um setor próprio, na área da administração acadêmica.

1.7.2 Recursos materiais

Deve-se, também, resguardar as atividades voltadas para a aquisição, manutenção e reparo do material diretamente utilizado nas atividades-fim. Parece

haver, da parte dos setores responsáveis pelo material, uma incompreesão quanto ao caráter diversificado dos elementos a serem utilizados nas atividades-fim e o tempo certo em que devem estar disponíveis.

1.7.3 Recursos financeiros

Aqui, talvez, se concentre o maior conflito entre os segmentos *meio* e os segmentos *fim,* possivelmente porque no setor financeiro costumam localizar-se os funcionários que menor compreensão manifestam das atividades-fim, enquanto a maioria dos docentes parece demonstrar a mais completa ignorância e, às vezes, até desprezo pelos aspectos financeiros.

Atendendo a uma série de circunstâncias, que não cabe aqui analisar, as universidades têm buscado recursos fora de seu orçamento, para a realização de diversas atividades. Estes recursos são obtidos, como já se assinalou, por intermédio de convênios, contratos, etc. A despeito de inúmeras vantagens desse procedimento, é de notar-se que se têm oferecido obstáculos a seu pleno funcionamento. É freqüente o emperramento na obtenção de novos recursos, quando as agências financiadoras se negam a suprir mais fundos, uma vez que a prestação de contas relativa a compromissos anteriores não foi encaminhada e aprovada.

Muitas fontes de financiamento usam o sistema de liberação dos recursos em nome do docente-pesquisador, o qual entende, bem como a própria universidade, que lhe cabe passar a exercer atividades de gerência do projeto — compras, contratação de pessoal, pagamentos e, finalmente, prestação de contas — ao lado das tarefas substantivas. Esse procedimento tem conseqüências negativas, uma vez que parcela do tempo previsto para a tarefa substantiva é utilizada para outras finalidades, enquanto as atividades administrativas são realizadas sem observância dos requisitos legais, porque ignorados, com evidentes reflexos negativos.

Para superar estes problemas, urge que os órgãos das denominadas atividades-meio estejam estruturados de tal forma que sirvam aos órgãos *fim,* operando tanto na busca de recursos quanto no processo de liquidação das contas. Impõe-se um entrosamento melhor entre o docente, que sabe do que precisa e onde buscar os recursos, e o pessoal administrativo, especializado e lotado nos diferentes setores, que sabe como aplicar legalmente os recursos dentro do cronograma determinado pelo acordo e como prestar

contas às fontes de financiamento, nos prazos e modos estabelecidos. Este entrosamento pode ser realizado por uma assessoria financeira móvel, que se disponha a dirigir-se às unidades de atividades-fim para prestar a assistência necessária.

O controle no uso dos recursos deve ser mantido, evidentemente, mas concedendo-se o máximo da flexibilidade que a legislação e as normas internas da universidade permitam.

2. Descrição da estrutura organizacional da administração

2.1 *Introdução*

A estrutura organizacional e administrativa de uma universidade, independente de seu porte, reflete determinadas atividades, realizadas pelos órgãos acadêmico-administrativos. Os órgãos básicos de uma administração universitária são os mesmos, seja universidade pequena, média ou grande. O que varia de uma a outra é a magnitude e complexidade do trabalho, obrigando à subdivisão de órgãos em um maior ou menor número de setores.

Este documento apresenta, para as universidades de pequeno porte, um modelo de estrutura administrativa básica, que sirva de apoio aos órgãos *fim,* da instituição, segundo a compatibilidade entre *meios* e *fins,* cuja necessidade se procurou evidenciar no capítulo anterior.

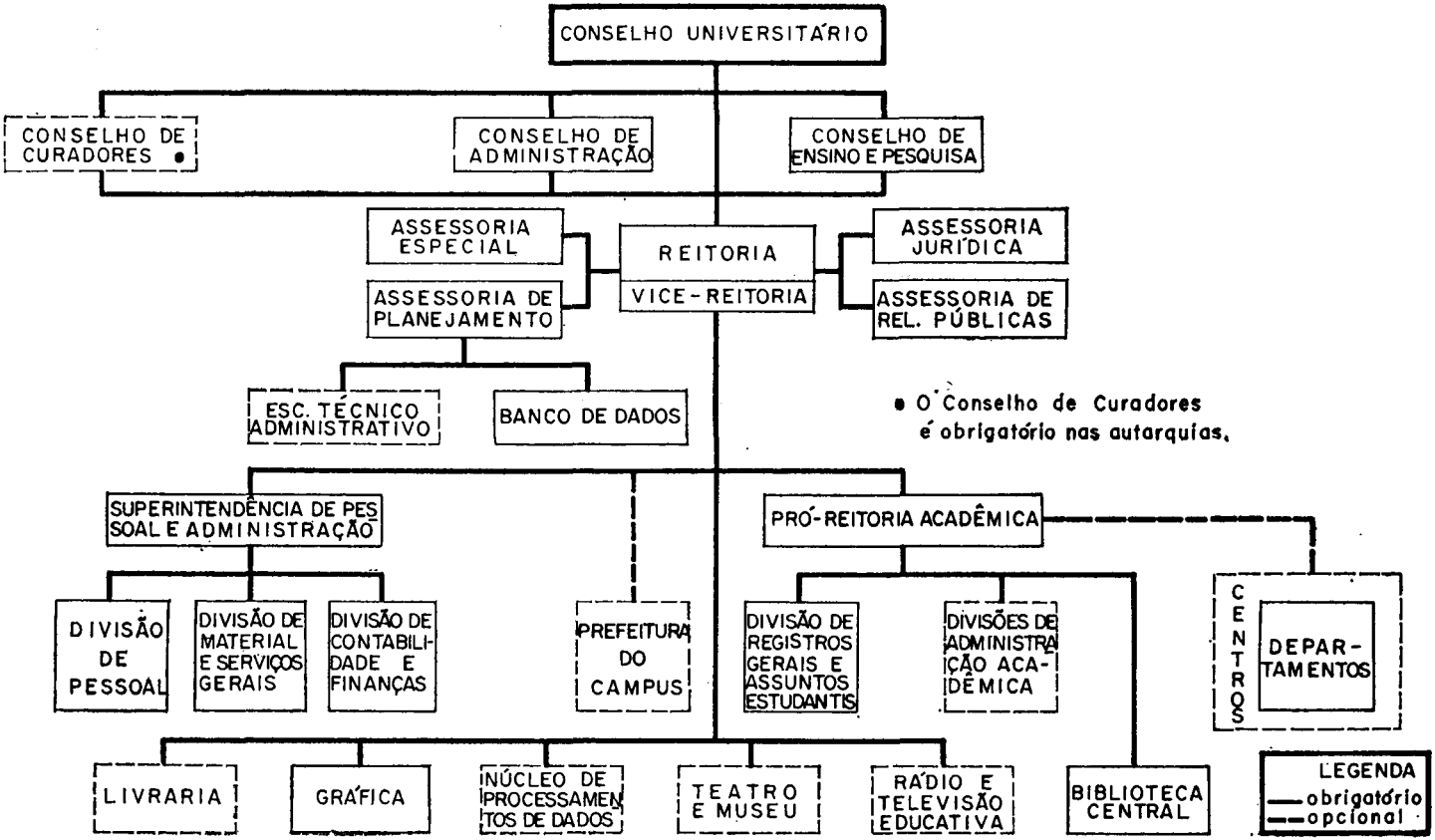
Os organogramas apresentam a estrutura dos órgãos administrativos da universidade. Cada organograma comporta dois tipos de órgãos: uns considerados obrigatórios e indispensáveis e que se apresentam graficamente em linhas cheias; outros considerados opcionais, porquanto dependem de circunstâncias ou situações *sui generis* de cada universidade, apresentados em linhas tracejadas.

2.2 *Opções quanto à forma organizacional*

A estruturação organizacional da universidade costuma orientar-se pela utilização de diversos critérios de divisão, dando origem à diferenciação de órgãos especialmente ocupados com a coordenação das atividades-fim. Estas são agrupadas: a) a partir do tipo de atividade — ensino, pesquisa,

Quadro 1

Organograma Sugestão da Administração de uma Universidade de Pequeno Porte



extensão; b) a partir de clientelas diversas — alunos de graduação, de pós-graduação, e comunidade; c) a partir da composição dos dois critérios acima — acadêmico, pós-graduação e pesquisa, extensão e comunidade, assuntos estudantis, etc.

O organograma aqui apresentado (quadro 1) visualiza a estrutura da universidade de pequeno porte. Por não se ocupar especificamente da organização e administração das atividades-fim, o quadro apresenta, apenas, uma pró-reitoria acadêmica, incumbida da coordenação das atividades de ensino, pesquisa e extensão, o que, porém, não constitui opção ou sugestão; apenas, não tratamos aqui da administração acadêmica e a figuramos pela forma mais simples.

Existe, hoje, a tendência de criar uma *pró-reitoria* de assuntos administrativos para cuidar das atividades-meio (pessoal, finanças e material) e que pode, também, ocupar-se com a administração da parte física. A discussão a este respeito deve ser conduzida à luz do que significa uma universidade de porte pequeno e da necessidade de se dispor ou não de vários órgãos de execução das tarefas administrativas.

Um segundo problema diz respeito à situação do órgão de administração nos níveis de autoridade da organização universitária. Várias opções se apresentam. O responsável pelas questões administrativas pode ter o mesmo *status* e até o título de pró-reitor. Pode ser uma espécie de gerente-geral, diretamente vinculado à reitoria (solução de Atcon). A nosso ver, a definição de *status* do órgão e de seu dirigente é, apenas, uma solução formal. Por controlar os meios, poderá sempre deles dispor para influir na vida da organização universitária. A solução está em obter para o cargo uma pessoa afinada com as finalidades da organização e favorecer, ao máximo, as oportunidades de seu contato com elementos voltados para as atividades-fim.

Não obstante estas considerações, fez-se uma opção formal: o responsável pela administração dos meios, na universidade, terá *status* de pró-reitor, embora não receba tal título, mas o de superintendente. Reservou-se a designação de pró-reitor para os responsáveis pelas atividades-fim.

Por outro lado, entendeu-se que os órgãos *meio* e *fim* deveriam ter denominações diferentes, evitando-se desta forma as confusões que normalmente ocorrem nas universidades. Assim, a denominação de departamento é priva-

tiva dos órgãos de atividades-fim, passando os das atividades-meio do mesmo nível a denominar-se divisão.

De outra parte, a estruturação do órgão de administração dos *meios* é função da quantidade de tarefas que lhe são cometidas. Considerou-se que a existência de três divisões — voltadas para assuntos de pessoal, financeiros e de material/serviços gerais — é suficiente. Cada divisão terá no máximo quatro e, no mínimo, duas seções.

Dentre as tarefas de administração dos *meios,* algumas não serão realizadas pela referida superintendência. As atividades de construção do *campus,* quando evidentemente este ainda não tiver sido concluído, ficam a cargo do Escritório Técnico Administrativo; por outro lado, as tarefas de manutenção e segurança do *campus* são de responsabilidade da prefeitura do *campus.*

Dada a sua natureza, as atividades de registro e controle acadêmicos não devem se situar na área de administração de *meios.* Portanto, é recomendada a sua localização em uma área propriamente acadêmica. Podem compor — tal foi a opção feita — uma divisão no interior de uma Pró-Reitoria Acadêmica.

2.3 *Órgãos de integração geral*

Iniciaremos a análise da estrutura organizacional da universidade pelos órgãos que se encontram no nível de função de integração geral, que são os conselhos, com funções políticas e normativas.

Conselho Universitário — órgão normativo de última instância nas decisões universitárias, estando-lhe principalmente afetas as questões de ordem administrativa. Segundo os princípios por nós propostos, além dos seus membros natos, deve nele ter assento o superintendente de pessoal e administração, com direito a voz, mas não a voto, uma vez que é preposto do reitor para assuntos administrativos.

Conselho de Ensino e Pesquisa — órgão normativo para todo e qualquer assunto de ensino, pesquisa e extensão, traçando a política correspondente. Neste Conselho, o pró-reitor acadêmico deve ter assento obrigatório, além do Superintendente de Pessoal e Administração, procurando-se desta forma maior entrosamento na busca dos objetivos comuns.

Conselho de Curadores — órgão de existência obrigatória nas universidades que sejam autarquias especiais, responsabilizando-se pela avaliação da política financeira e a legalidade da gestão da reitoria. Neste Conselho, o reitor é assessorado pelo superintendente de pessoal e administração, tendo ambos direito a voz, mas não a voto. Nas universidades que não são autarquias, as funções do Conselho de Curadores — e outras, atribuídas pelos estatutos próprios — são exercidas pelo Conselho Diretor (ou denominação equivalente) do órgão mantenedor.

Conselho de Administração — embora não obrigatório por lei, recentes documentos supõem sua existência, com funções na área administrativa semelhantes às do Conselho de Ensino e Pesquisa na área acadêmica. Neste Conselho reúnem-se, em primeiro lugar, os responsáveis pela política administrativa, entre os quais, além do reitor como seu presidente, o superintendente de pessoal e administração, o assessor de planejamento, o prefeito do *campus* e outros. Para salvaguardar a harmonia e união entre as atividades-fim e atividades-meio, julga-se imprescindível a presença de representantes da área acadêmica.

2.4 *A reitoria e suas assessorias*

A direção executiva da universidade centraliza-se na reitoria, com a tendência atual de certas responsabilidades serem delegadas às pró-reitorias e à Superintendência de Pessoal e Administração.

A reitoria, em sentido estrito, compreende os gabinetes do reitor e o do vice-reitor. A ela se vinculam as assessorias, em número de quatro, a saber: Assessoria Especial,[1] Assessoria Jurídica, Assessoria de Relações Públicas e Assessoria de Planejamento.

Por suas relações mais estreitas com as atividades-meio — e conseqüentemente com a Superintendência de Pessoal e Administração — e por sua maior complexidade organizacional, a Assessoria de Planejamento assume importância especial na estrutura da universidade. Quanto às suas funções e sua estrutura interna, deve ser consultado o Projeto do MEC/DAU/Codemor, intitulado Proplan.

[1] Anteriormente denominada Assessoria de Segurança e Informação.

Optou-se por subordinar à Assessoria de Planejamento o Banco de Dados, a quem cabe o armazenamento e a recuperação de todos os dados referentes à universidade ou de interesse para seus objetivos. Justifica-se esta opção pela necessidade constante de informação atualizada desta assessoria, de um lado, e pela função de coordenadora da pesquisa institucional, exercida por essa assessoria, coletando e analisando dados, tendo em vista os repetidos diagnósticos que dinamizam a universidade e fundamentam seu desenvolvimento.

Subordinou-se também à Assessoria de Planejamento o Escritório Técnico de Administração — denominação sugerida pelo Premesu/DAU/MEC — ao qual cabem o planejamento, a execução, a contratação e o acompanhamento da construção do *campus* universitário. Optou-se por esta localização porque se entendeu que a construção de um *campus* deve relacionar-se intimamente com o planejamento global da Universidade. Observa-se que, caso a construção do *campus* já esteja concluída, a reforma e conservação de prédios podem ser executadas pela Seção de Administração e Serviços Auxiliares, da Divisão de Material e Serviços Auxiliares.

2.5 *A estrutura organizacional da superintendência*

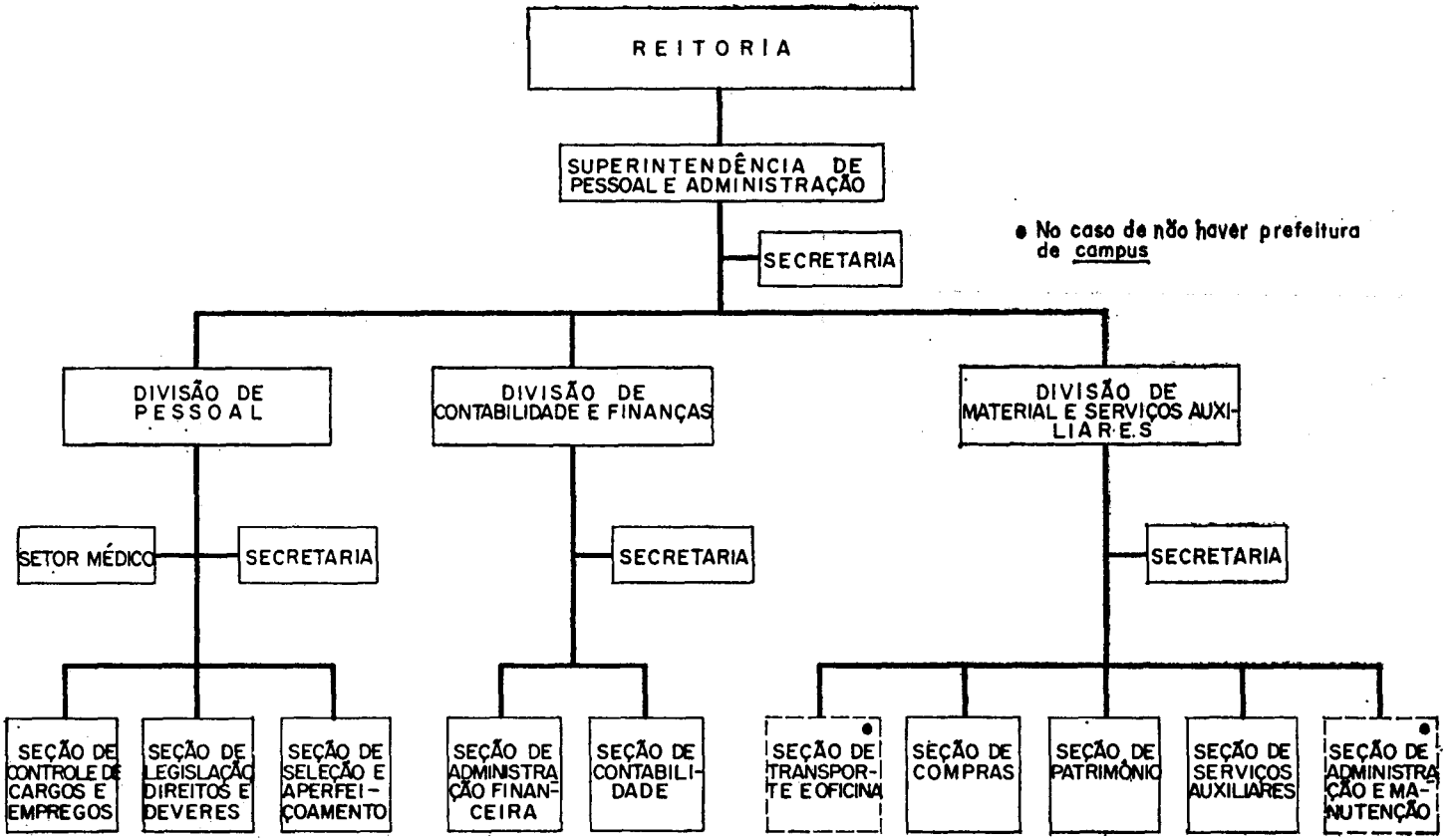
Consideradas a concepção das atividades-meio apresentada no presente trabalho e as características tipicamente executivas da Superintendência de Pessoal e Administração, propõe-se uma estrutura adequada a uma universidade de pequeno porte. A superintendência subdivide-se, horizontalmente, de acordo com as três espécies de recursos administrativos (quadro 2) e, verticalmente, em até três níveis hierárquicos, superior (superintendência), gerencial (divisão) e operacional (seção) — (quadro 3). As divisões correspondem aos principais processos da administração de cada uma das áreas.

A estrutura da superintendência, proposta neste trabalho, se compõe, portanto, de:

a) Divisão de Pessoal, encarregada da função de administração de recursos humanos, composta de: Seção de Controle de Cargos e Empregos; Seção de Legislação, Direitos e Deveres; Seção de Seleção e Aperfeiçoamento;

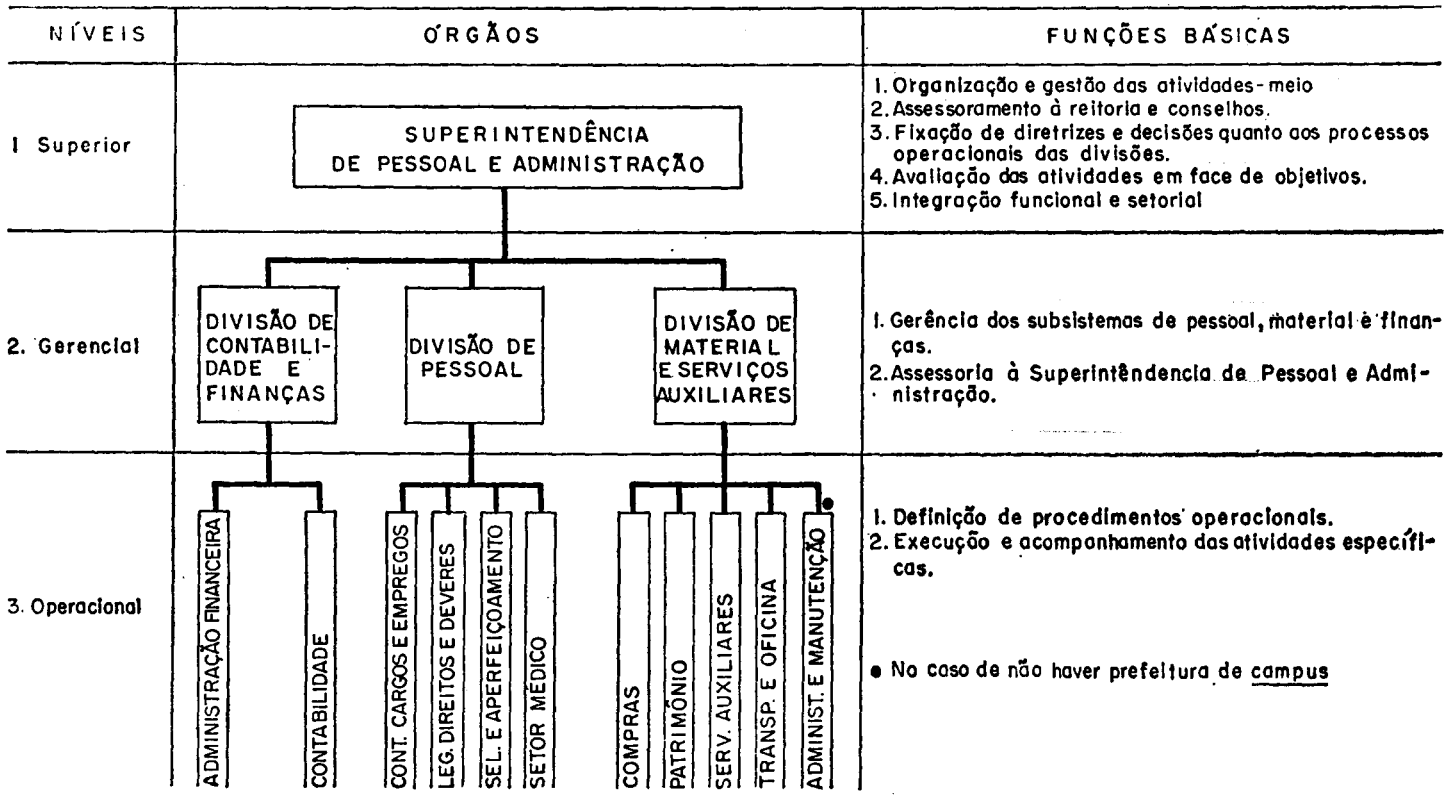
Quadro 2

Estrutura Organizacional da Superintendência de Administração



Quadro 3

Estrutura Organizacional e Funcional da Superintendência de Pessoal e Administração



b) Divisão de Contabilidade e Finanças, encarregada da função contábil e dos recursos financeiros, composta de: Seção de Administração Financeira, Seção de Contabilidade;

c) Divisão de Material e Serviços Auxiliares, encarregada das funções administrativas, de material e de patrimônio, composta de: Seção de Compras, Seção de Patrimônio e Seção de Serviços Auxiliares.

As funções da superintendência e de suas divisões podem ser listadas, organicamente, pelos tipos de atividades que lhe são atribuídas (quadro 4). A par das atividades de rotina, apresentam-se atividades não permanentes, como gestão de projetos, produção de informações, elaboração de propostas para os planos, elaboração de estudos e manutenção de inter-relações com outros órgãos, especialmente através da assistência técnica.

2.6 *Outros órgãos da administração das atividades-meio*

Fora do âmbito da Superintendência de Pessoal e Administração, mas com atividades caracteristicamente administrativas, acha-se a *Divisão de Registros Gerais e Assuntos Estudantis* (quadro 5), subordinada à Pró-Reitoria Acadêmica. Sob sua responsabilidade está o registro de toda a vida acadêmica dos alunos. Esta não é, porém, sua atividade exclusiva, já que também pode encarregar-se da assistência social aos estudantes, da distribuição de bolsas de estudos e outras tarefas de apoio à comunidade estudantil.

Deve-se observar, ainda, que os centros e departamentos dispõem de *secretarias,* as quais funcionam como importantes elos entre as atividades-meio e as atividades-fim, já que são responsáveis pelo processamento burocrático de informações sobre pessoal, material, serviços gerais e acadêmicos, a par do apoio especificamente administrativo. Estas secretarias não são abordadas neste trabalho, já que fazem simplesmente refletir padrões, diretrizes e normas da Superintendência de Pessoal e Administração e da Pró-Reitoria Acadêmica.

À *Prefeitura do Campus* estão afetas as atividades de urbanização, transporte, telefone, água, luz, esgotos, águas pluviais, além da segurança. Foi colocada no organograma como uma alternativa para universidades que já tenham *campus* organizado ou em uma etapa adiantada que a justifique (quadro 6).

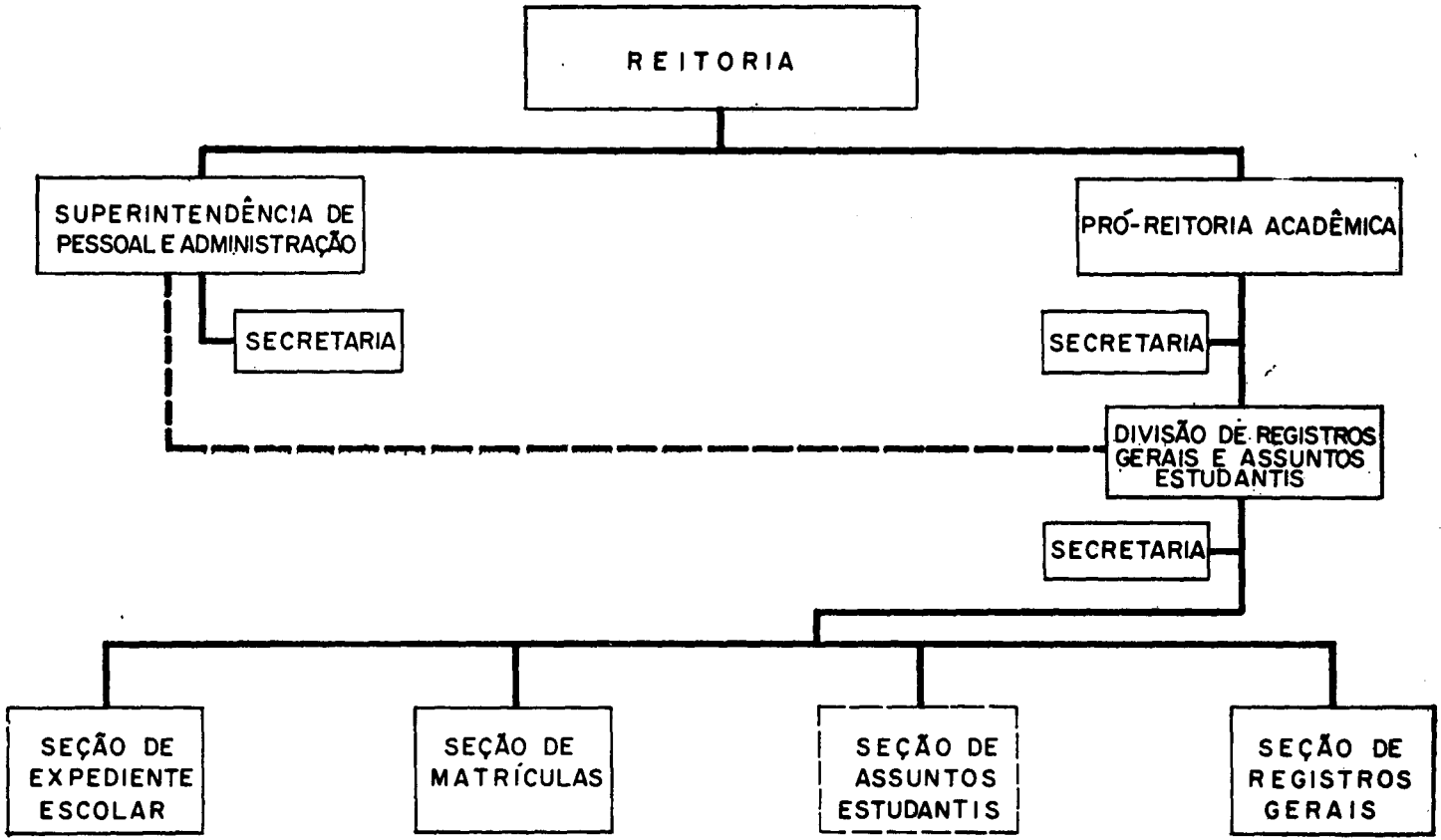
Quadro 4

Integração das Atribuições da Superintendência

Orgãos Atividades	Superintendência	Divisão de Pessoal	Divisão de Contabilidade e Finanças	Divisão de Material e Serviços Auxiliares
Gestão de rotina	organização e direção dos subsistema de pessoal, finanças e material.	do subsistema correspondente.	do subsistema correspondente.	do subsistema correspondente.
Gestão por projetos	direta ou indiretamente de programas para desenvolver recursos da Universidade.	direta ou indiretamente dos programas de desenvolvimento de recusros humanos.	direta ou indiretamente de programas de implantação de normas de racionalização de obtenção, uso, registro e controle dos registros financeiros.	direta ou indiretamente de programas de racionalização do uso de recursos e de suas atividades.
Planejamento ou diagnóstico	informação para o plano de ação correspondente e sua elaboração em articulação com a Assessoria de Planejamento.	informações sobre os recursos humanos para processo de planejamento.	informações sobre recursos financeiros para o processo de planejamento.	informação sobre o uso de recursos e atividades para o processo de planejamento.
Produção de informação	informações administrativas e relatórios de atividades.	coleta e registro de informações sobre pessoal e produção de relatórios e de atividades.	coleta e registro de informações financeiras e produção dos relatórios correspondentes.	coleta e registro de informações sobre seus recursos e serviços e produção de relatórios.
Elaboração de estudos	de normas e medidas visando ao desenvolvimento administrativo da universidade	sobre necessidade de pessoal técnico-administrativo e de medidas visando a seu uso mais eficiente e a seu desenvolvimento.	— sobre fontes e usos dos recursos financeiros; — sobre as formas de racionalizar suas atividades.	— de normas e medidas visando ao uso mais eficiente e desenvolvimento de seus recursos e atividades; para indentificação de necessidades em sua área.
Interfaces	entrosamento com as atividades-fim da universidade e prestação de assistência técnica.	— cooperação na identificação das necessidades de pessoal docente e de pesquisa; — assist. téc. às áreas de atividades-fim.	assistência técnica aos órgãos de atividade-fim na gestão financeira de projetos.	— assistência técnica às áreas de atividade-fim.

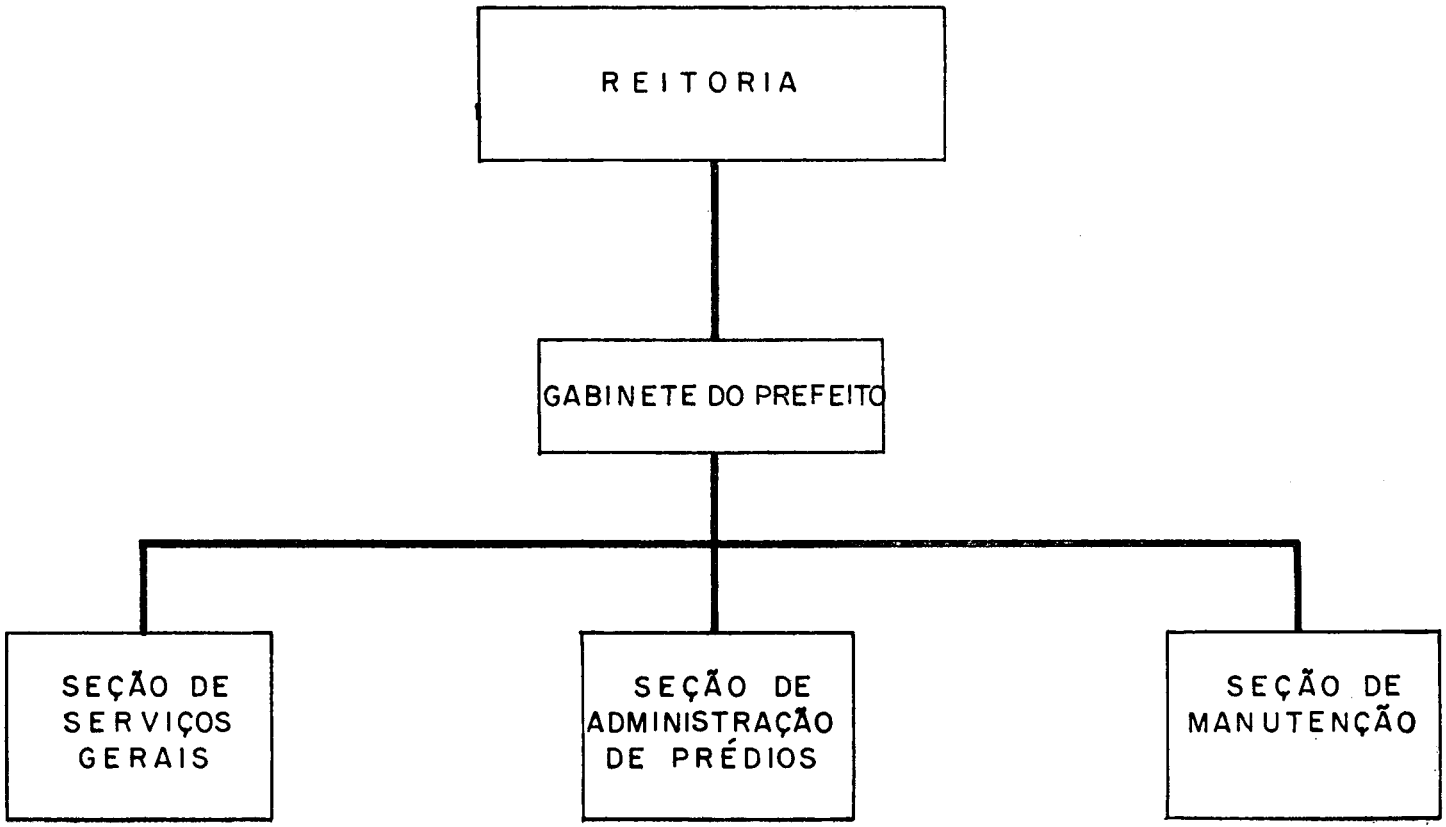
Quadro 5

Estrutura Organizacional da Divisão de Registros Gerais e Assuntos Estudantis



Quadro 6

Estrutura Organizacional da Prefeitura do *Campus* da Universidade



2.7 *Órgãos suplementares*

Os órgãos suplementares situam-se em vários pontos da estrutura universitária, dependendo de sua natureza. A sua subordinação é também variada: alguns vinculam-se diretamente à reitoria; outros às pró-reitorias ou mesmo a centros.

O organograma (quadro 1) traz como órgão suplementar importante a *gráfica* — indispensável, mesmo que de início seja mais um setor de simples reprografia. A esta gráfica pode estar vinculada uma *livraria,* que suprirá os alunos de livros didáticos, quando a região carecer de postos de vendas.

Núcleo de processamento de dados — É reconhecido que o mesmo facilita em muito, não só a administração, como o próprio trabalho da pesquisa. No entanto, não se pode ignorar que nem todas as universidades de pequeno porte podem dispor deste equipamento. Por esta razão, o núcleo de processamento de dados é apresentado como um órgão suplementar opcional na pequena universidade.

Teatro e museu — Por motivos óbvios, apresentam-se como opcionais e como órgãos suplementares, uma vez que poderão servir como laboratório de ensino ou simplesmente constituir instrumento de extensão universitária.

Rádio e televisão educativa — Servem tanto como espaços de aprendizagem quanto como meios de ensino e comunicação. Mantêm inúmeros vínculos no interior da universidade, de modo que se torna difícil situá-los organizacionalmente *a priori.*

Menciona-se, finalmente, a *biblioteca central,* órgão suplementar, subordinado ao pró-reitor acadêmico, e necessário a qualquer universidade. A sua organização interna, suas atividades e fluxos não constituem objeto deste trabalho, dadas as suas características específicas, que exigem regulamentação peculiar.

3. Conclusão

A eficiente organização dos recursos é de importância vital para que a universidade possa exercer suas atividades-fim, evitando, de um lado, a duplicação de meios para objetivos idênticos ou semelhantes e, de outro lado, viabilizando a consecução destes objetivos de maneira eficaz e com a necessária flexibilidade.

Este trabalho partiu, desde o início, do princípio de que a administração tem como função básica viabilizar a execução das atividades-fim, através da administração de recursos humanos, financeiros e materiais. Não é necessário insistir que viabilizar as atividades-fim não significa informar sobre a disponibilidade ou não de recursos para um determinado projeto ou atividade. Limitando-se a isso, estar-se-ia, de fato, decidindo sobre a execução ou não da atividade, o que não é a função da administração de meios.

Pelo contrário, do órgão e de todas suas divisões e seções exige-se iniciativa e criatividade na *busca e ampliação dos recursos* necessários para a execução das atividades-fim. Só assim a universidade poderá tornar-se dinâmica, expandir e diversificar suas atividades, prestar maiores serviços à comunidade.

Buscar e ampliar recursos, por sua vez, significa, em primeira análise, racionalizar a utilização dos recursos existentes. O controle, tarefa importante da administração de meios, está, portanto, em função da racionalização e esta em função da ampliação da utilização de recursos. Sem desmerecer o aspecto legal e restrito da função controle, como elemento da gestão de rotina, o espírito que deve animá-la é positivo e criador.

A busca e ampliação de recursos também significa a produção de informações a respeito de meios alternativos para obter recursos. A vinculação exclusiva entre recursos humanos e financeiros — só há aqueles se houver estes — não vale para todos os casos; a *verba* não é o único recurso financeiro disponível; recursos materiais nem sempre devem ser comprados, etc.

Da produção da informação quanto à existência e localização de recursos à gestão para obtê-los é, apenas, um passo. Será necessário, portanto, manter não apenas um sistema de identificação de necessidades de recursos no âmbito da universidade, mas ainda um sistema de identificação de disponibilidades de recursos, dentro e fora da universidade. Disso decorre a necessidade de manter informados todos os órgãos-fim, por meio da assessoria de planejamento, a respeito da disponibilidade de recursos e assistir aos órgãos interessados na obtenção deles.

É assim, colocando a administração das atividades-meio no seu devido lugar dentro da organização universitária, como gestor dos recursos — e não seu mero controlador — que a universidade encontra o caminho da dinamização quantitativa e qualitativa, que dela espera a comunidade.

American Council on Education. *Administración de colegios y universidades.* México, Diana, 1970. 327p.

Atcon, Rudolph P. *Administração integral universitária; uma teoria unificada da estruturação e administração universitária.* Rio de Janeiro, Ministério da Educação e Cultura, Programa de Expansão e Melhoramento das Instalações do Ensino Superior, 1974. 249p.

Bauer, Ronald C. *Cases in college administration with suggestions for their preparation and use.* New York, Columbia University, Teachers College, 1955. 213p. (Teachers College Studies in Education).

Beatty Junior, George. As Funções de administração universitária. In: *Seminário Internacional de Pesquisa Institucional, 1,* Campinas, 28 jul. 1976. Campinas, Unicamp, 1976. 25p.

Beltrán Lópes, Guilherme et alii. Administración universitaria. In: *Seminario sobre Administración Universitaria,* Rio de Janeiro, maio/jul. 1976. Rio de Janeiro, FGV/EIAP, 1976 (Curso de Administración de Proyectos de Educación Superior).

Boaventura, Edivaldo. *Universidade em mudança: problemas de estrutura e de funcionamento da educação superior.* Salvador, Imprensa Oficial da Bahia, 1968. 189p.

Carvalho, Guido Ivan de. Comp. *Ensino superior; legislação e jurisprudência.* 2ª ed. Rio de Janeiro, s. ed., s.d.

Corson, John. *Governance of colleges and universities.* New York, McGraw-Hill, 1960. 209p. (The Carnegie Series in American Education).

Culbertson, Jack A. Administração como instrumento básico para a elaboração, o implemento e avaliação dos planos de desenvolvimento educacional. In: *Simpósio Interamericano de Administração Escolar,* Brasília, 9-16 out. 1968. Brasília, OEA/INEP, 1968. 54p.

Gurugé, Ananda W. P. *A Functional analyses of educational administration in relation to educational planning.* Paris, Unesco, IIEP, 1969. 268. (IIEP Occasional Papers, 16).

Henderson, Algo Donnyer et alii. *La Formation des administrateurs d'université.* Paris, Unesco, 1972. 90p. (Le Développement de L' Enseignement Supérieur).

Hoffman, Ricardo L. *Abertura operacional da universidade (para o desenvolvimento)*. São Paulo, Resenha Universitária, 1975. 128p.

Kerr, Clark. *Métamorphose de l'université*. Paris, Ouvrières, 1967. 131p. (Collection Economie et Civilization, 12).

Lacerda, Maria do Carmo. *Universidade e processo de decisão: efeitos da reforma universitária*. Brasília, Universidade de Brasília, 1973. 177 f. Tese de mestrado.

Martins Filho, Antônio. *Autonomia das universidades federais*. Fortaleza, Imprensa Universitária do Ceará, 1964. 99p.

Mendes, Durmeval Trigueiro. Governo da universidade. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Rio de Janeiro (105): 68-90, jan./mar. 1967.

———. *O Protagonismo dos meios, uma filosofia distorcida*. Rio de Janeiro, FGV/IESAE, s.d. 10p.

Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Centre pour la Recherche de L'Innovation dans L'Enseignement. *Institutional management in higher education*. Paris, 1972. 67p.

———. Objectifs des universités et des "polytechnics", allocation de resources et indices de performance dans l'administration centrale. In: *Conference Générale des Institutions Membres*, 2, Paris, 20-22 jan. 1975. Paris, 1975. 31p.

Osorio, Alfredo A. *Estatísticas administrativas de universidades (amostragem)*, s.l., Maximus, s.d.

Programa MEC/BID. Comissão Especial para Execução do Plano de Melhoramento e de Expansão do Ensino Superior. *Manual executivo da Universidade Estadual de São Paulo*. s.n.t.

Relatório final da segunda etapa do Programa MEC/BID; assistência técnica. Rio de Janeiro, 1973.

Ribeiro, Nelson de Figueiredo. *Administração acadêmica universitária; a teoria, o método*. Rio de Janeiro, Livros Técnicos e Científicos, 1977. 244p.

Rourke, Francis E. & Brooks, Glen E. *A Revolução da gestão administrativa no ensino superior*. Rio de Janeiro, Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, 1972.

Seminário Especial sobre Planejamento e Administração Universitária, Salvador, 27-28 maio 1975. Questões de planejamento e administração universitária. In: *Curso de especialização para agentes de mudança, 1,* Salvador, 17 fev.- 12 dez. 1975. Salvador, Universidade Federal da Bahia, Centro de Estudos Interdisciplinares para o Setor Público, 1975. 177p.

Seminario sobre Administración Universitaria, Rio de Janeiro, maio/jul. 1976. *Trabalhos acadêmicos.* Rio de Janeiro, FGV/EIAP, 1976. (Curso de Administración de Proyectos de Educación Superior).

Silva, Deurivaldo Cardoso. Fatores de destaque no relacionamento entre o corpo docente e administrativo da universidade brasileira. *Boletim do CEPE,* Florianópolis, *10* (41):1-9, abr./maio 1975.

Universidade Federal da Bahia. Centro de Estudos Interdisciplinares para o Setor Público. *Questões gerais de planejamento e administração universitária.* Salvador, 1975. 177p.

———. *Avaliação da implantação da reforma universitária.* Salvador, 1975. 2v.

Wilson, Logan, ed. *Emerging patterns in American higher education.* Washington, American Council on Education, 1971. 292p.

Winter, Robert. A Administração na educação superior: a perspectiva institucional. In: *Seminário Internacional de Pesquisa Institucional, 1,* Campinas, 26-30 jul. 1976. Campinas, Unicamp, 1976. 9p.