ARTIGOS

A QUESTÃO ORGANIZACIONAL NA UNIVERSIDADE: AS CONTRIBUIÇÕES DE ETZIONI E RICE

SERGIO PROENÇA LEITÃO*

1. Apresentação; 2. O nível atual dos debates; 3. As origens da questão; 4. Modelos e teorias administrativas: suas contribuições; 5. A abordagem sistêmica de Rice.

1. *Apresentação*

Os problemas enfrentados pela universidade brasileira têm merecido a atenção de inúmeros debatedores, ampliando a compreensão de temas como a questão de sua autonomia, os aspectos relacionados com seu governo e a estrutura de poder interno, ou ainda a organização dos estudos. Nesse debate, um dos pontos abordados, embora com menos intensidade, é a questão da organização da universidade e de sua administração.

Uma primeira observação sugere que a tônica das abordagens adotadas privilegia os aspectos político-ideológicos, fato explicável em face do estágio de desenvolvimento em que se encontra a universidade brasileira e a necessidade de seus dirigentes, professores e alunos de consolidar posições na busca de um ideal de ensino superior.

O presente trabalho desvia o enfoque para a área da teoria das organizações, embora não chegue a constituir uma nova contribuição para os debates em torno da questão universitária, pelo seu âmbito limitado e particularidade de seu objetivo. Seu único mérito está em discutir a contribuição de dois especialistas em organizações, Amitai Etzioni e A. Ken Rice, para a compreensão das peculiaridades da universidade, enquanto uma organização, e em levantar algumas indagações estimulantes que emergem do contato, mesmo que superficial, com as contribuições dos dois autores.

Nele a discussão de componentes da questão universitária, como o problema do seu governo ou da autoridade, sob o ângulo exclusivamente organizacional, não deve, em momento algum, sugerir que se pretende privilegiar esta abordagem. Entendemos que a questão universitária envolve um tratamento multidisciplinar, sendo importante, sobretudo, a contribuição das ciências comportamentais para seu melhor entendimento.

* Professor assistente no Departamento de Administração da PUC/RJ. (Endereço do autor: Rua Smith de Vasconcelos, 83/1.° andar — 22.241 — Cosme Velho — Rio de Janeiro, RJ.)

O trabalho também não pretende esgotar a pesquisa sobre as contribuições existentes ao problema da organização universitária, conhecimento que pretendemos aprofundar em futuro próximo. Seu texto foi desenvolvido em quatro etapas. A primeira apresenta alguns aspectos relacionados ao problema organizacional, levantados em artigos de professores e reitores de universidades brasileiras e que dão uma idéia do nível atual dos debates. A segunda apresenta uma explicação para a origem da questão organizacional, conforme exposta por um de seus estudiosos. A terceira, após uma breve descrição dos dois modelos analíticos que apresentam uma direta relação com o problema do governo da universidade, discute a abordagem estruturalista de Amitai Etzioni. A quarta etapa apresenta o modelo de A. K. Rice, fazendo algumas comparações entre as propostas nele contidas e as formas vigentes para ensino e pesquisa no Brasil.

2. *O nível atual dos debates*

Dos debates travados em torno do problema da autonomia e do poder na universidade, pode-se extrair os aspectos organizacionais e administrativos que mais têm sensibilizado o meio acadêmico. Sem preocupação com o estabelecimento de juízos de valor e de prioridades, apresentamos aqui os aspectos mais presentes nos textos sobre o assunto. Em síntese, referem-se ao difícil relacionamento universidade-governo, em parte pelo desconhecimento das especificidades da universidade como instituição; à centralização do processo decisório; aos conflitos entre o poder burocrático e o de professores e também à baixa eficiência de ação administrativa.

O problema do relacionamento governo-universidade surge mais explicitamente no caso das universidades públicas, especialmente nas de regime autárquico. Observa o Reitor da Universidade Federal do Ceará, Paulo Menezes Neto,[1] que a interferência externa com a nomeação de reitores e diretores de unidades pelo governo enfraquece as unidades administrativas das universidades e, por outro lado, a interferência na gestão da universidade, sobretudo em suas atividades-meio, através de leis, decretos e portarias, transfere parte de sua gerência para agentes externos. Esta interferência, segundo o ex-Reitor Antonio Martins Filho,[2] está relacionada a um conceito inexato de autarquia educacional, trazendo implicações negativas, porque as universidades recebem diversos atos do Poder Executivo que não lhes são aplicáveis, especialmente nas áreas financeira e de pessoal. Tais práticas, segundo aquele autor, desconhecem as especificidades das funções da universidade e geram conflitos de autoridade.

O problema de centralização administrativa é citado por diversos articulistas. Menezes Neto isenta o modelo legal de qualquer responsabilidade pela concentração, ao afirmar que, se ele impõe uma estrutura comum às atividades-fim, deixa liberdade de opção para estruturar as atividades-meio. A lei permite,

[1] Menezes Neto, Paulo E. Organização e administração da Universidade Federal Autárquica. *Estudos e Debates,* Brasília, Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, (5): 55-65, 1982.

[2] Martins Filho, Antonio. Autonomia das universidades federais. *Estudos e Debates,* Brasília, Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, (3):21-41, 1980.

portanto, a desconcentração administrativa. A estrutura organizacional adotada prevê diferentes níveis de decisão administrativa, enquanto que os estatutos e regimentos delimitam competência e responsabilidades.[3]

De fato, a reforma trazida pela Lei nº 5.540 possibilita quatro formas de estrutura organizacional[4] e o exercício das decisões administrativas a três níveis: 1) a nível geral, pelo reitor, vice-reitores e Conselhos Curador, Universitário e de Ensino e Pesquisa; 2) a nível setorial, pelos diretores de centros e conselhos de centros; 3) a nível local, pelos diretores de faculdades, de departamentos e respectivos conselhos.

Observa Menezes Neto que a desconcentração administrativa não é, todavia, exercitada, existindo uma queixa geral de excessiva concentração de processo administrativo na Reitoria.

O Prof. Pedro Lincoln de Matos, seguindo linha similar de pensamento, afirma também ser o processo decisório na universidade centralizado, e observa que os esforços de racionalização e modernização, após a reforma universitária, não parecem ter contribuído para melhorar o nível de ensino.[5] Segundo ele, o que dá o tônus da organização universitária é o grau e a forma de participação de professores e alunos. Quando a presença destes cai, a burocracia administrativa avança, ocorrendo uma alteração no jogo do poder entre as bases da organização e sua alta administração controladora de recursos. Nesses casos, a administração tende a se centralizar, com a burocracia administrativa impondo valores próprios, e a universidade se volta para uma "introversão organizacional, ou seja, passa a olhar mais para dentro de si própria, mobilizando-se em torno de controles internos, com hipertrofia das atividades-meio e reflexos desfavoráveis na expansão de recursos".[6]

A prática da centralização teria ainda outros desdobramentos, apontam os Profs. João B. A. de Oliveira e Simon Schwartzman: forte dependência financeira e orçamentária; excesso de formalismo e ritualismo na disciplina dos currículos e mecanismos de titulação; uniformidade organizacional entre universidades, o que não considera diferenças regionais; rígido sistema de carreiras (vinculado a órgãos centrais de pessoal) e, finalmente, critérios de seleção e ofertas de vagas que dependem da decisão de conselhos superiores externos à instituição.

A crítica ao excesso de centralismo decisório e suas conseqüências é um dos pontos mais abordados pelos analistas da questão universitária, embora, contraditoriamente, a responsabilidade de decisão seja mais amplamente difusa nas universidades do que em outras formas de empresas. Talvez a característica mais peculiar da moderna organização universitária seja o número de órgãos colegiados em funcionamento. Ela constitui o tipo de instituição que mais recorre a decisões formalmente coletivas e, pelo menos em tese, a reforma uni-

[3] Menezes Neto, Paulo E. op. cit. p. 58.
[4] Rosa, Antonio G. A. *O departamento na estrutura acadêmica das instituições isoladas de ensino superior*. O ensino superior isolado particular. Brasília, MEC/Departamento de Assuntos Universitários, 1978. p. 81-120.
[5] Matos, Pedro Lincoln C. L. de. Autonomia e desenvolvimento da universidade brasileira. *Estudos e debates*, Brasília, Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, (3): 97-126, 1980.
[6] Id. ibid. p. 110-1.

versitária possibilitou uma diluição da responsabilidade da administração da vida acadêmica.

Essa questão relaciona-se a outra — a dos conflitos de autoridade levantada anteriormente nas observações do Prof. Lincoln de Matos e dos autores, principalmente estrangeiros, que se dedicaram a analisar o governo da universidade. O ponto central do problema situa-se no conflito existente entre a autoridade burocrática e a exercida pelos professores nas instituições universitárias. Como observa Epstein,[7] a autoridade hierárquica é limitada, na universidade; não há ordens, no sentido comum, a não ser nas atividades-meio da instituição. Na implantação da política acadêmica a autoridade de reitores, vice-reitores e decanos é limitada pela incapacidade de fazer professores e pesquisadores seguirem políticas acadêmicas que não sejam de sua escolha. A questão da autoridade requer, na realidade, um entendimento conceitual dos tipos de autoridade e de estruturas existentes na universidade e de como encontrar uma forma de convivência produtiva entre elas. O problema foi levantado por Etzioni e pretendemos abordá-lo mais detidamente na quarta parte deste trabalho, por constituir uma contribuição importante à compreensão da questão da autonomia sob o ângulo da análise organizacional.

O quarto ponto diz respeito à ineficiência da administração da universidade e envolve questões que vão da falta de sistemas de informação eficientes, que dificultam o processo decisório nos vários níveis e favorecem a concentração das decisões nos escalões superiores, até o problema da competência dos dirigentes.

Por se tratar de assunto restrito a especialistas em sistemas de informações, e por ser ainda incipiente a participação destes no diagnóstico dos problemas organizacionais da universidade, o problema da informação não é muito presente na literatura especializada. Não há dúvida, todavia, que se trata de aspecto relevante no funcionamento de organizações complexas como são as universidades. A simples observação direta permite concluir que os sistemas formais de informação existentes nas universidades brasileiras são ineficientes, seja do ponto de vista da qualidade da informação quanto da quantidade, o que leva à existência de sistemas informais, por si só uma evidência do mal funcionamento dos sistemas formais.

No que se refere ao problema da competência dos dirigentes, Antonio Muniz de Rezende apresenta uma contribuição interessante quando levanta a questão do saber e poder na universidade.[8] Considera um equívoco a aceitação de um valor em si (reificação) independente de outras circunstâncias, ou seja, o fato de que saber não significa poder em todos os sentidos, como parece demonstrar a escolha de dirigentes na universidade. Isso porque o processo de nomeação de professores para cargos de administração, quando não puramente político, pauta-se na sua competência como professor ou pesquisador,

[7] Epstein, Leon D. *Governing the university*. San Francisco, California, Jossey-Bass, 1974. p. 99-114.

[8] Rezende, Antonio Muniz. Saber e poder na universidade: o problema da escolha e da competência dos dirigentes. *Estudos e Debates*, Brasília, Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, (3):196-7, 1980.

e não como administrador. Assim, a universidade não exigiria de seus administradores preparação proporcional à que exige dos docentes e pesquisadores, com implicações evidentes na eficiência da gestão de seus recursos materiais e humanos.

A questão abordada por Rezende relaciona-se à de autoridade e tem desdobramentos quanto à questão do *status* do administrador na hierarquia da organização universitária. Conforme observa Epstein,[9] muitos professores questionam a capacidade dos administradores para formular políticas e evitam de lhes conferir *status* profissional. Podem ser respeitados como técnicos, mas não são vistos como gerentes da "empresa educacional" e sim como seus "servidores". A existência de *status* acadêmico, nesse contexto, passa a ser o elemento mais importante na sua qualificação, entre os colegas, para funções de chefia. O problema da competência apresenta-se, assim, sob dois ângulos: primeiro, a falta de *status* dos administradores das atividades-meio na cultura da organização universitária e, segundo, a ocupação das chefias nas atividades-fim, baseada apenas no mérito acadêmico e na dotação intelectual dos *scholars* escolhidos. O elemento complicador na questão é que as atividades burocráticas e acadêmicas na universidade estão intimamente associadas, não se podendo prescindir do conhecimento administrativo, mesmo nas funções convencionalmente denominadas de atividades-fim, provocando a emergência de conflitos de papéis.

Não seria ocioso observar que todas essas questões estão relacionadas entre si e sua análise é relevante tanto para a compreensão da tão discutida questão da autonomia universitária, quanto para a compreensão de que a universidade é um tipo de organização peculiar, que busca maior eficiência no desempenho das funções a ela atribuídas.

Caberia ainda observar, quanto ao aspecto legal que, em que pese as discussões sobre a reforma universitária, parece haver razoável acordo de que os problemas organizacionais[10] e administrativos da universidade brasileira não têm origem no arcabouço legal. Este é liberalizante, modernizante, e permite razoável flexibilidade no exercício da administração.

Há, inclusive, propósitos altamente positivos nos objetivos da reforma como, por exemplo: 1) eliminação da duplicação de meios para atingir fins idênticos; 2) maior integração das unidades; 3) desburocratização do sistema; 4) administração separando meios e fins; 5) maior coordenação das decisões superiores, com descentralização executiva. As críticas à estrutura legal parecem mais pertinentes na questão política da escolha dos dirigentes, mas ainda assim elas se situam mais na práxis adotada e nas deturpações do espírito da reforma do que no texto da lei, configurando um processo de resistência de parte da comunidade acadêmica às mudanças trazidas pelo documento legal.

3. *As origens da questão*

A universidade é considerada uma organização complexa não só pela sua condição de instituição especializada, mas principalmente pelo fato de executar

[9] Epstein, Leon D. op. cit. p. 110.

[10] O sentido do termo *organizacionais*, no texto, é de que tanto no que se refere à estrutura organizacional (morfologia), quanto aos processos de gestão, a legislação confere suficiente autonomia.

tarefas múltiplas. Cada tarefa (relacionada com suas funções de ensino, pesquisa e prestação de serviços à comunidade), embora interdependente em relação às outras, tem uma organização característica que difere da organização requerida para as demais e da organização como um todo, se relaciona ao ambiente externo à universidade. Ela é, na realidade, do ponto de vista organizacional, a instituição de mais complexa estrutura da sociedade moderna.[11]

Sua missão inicial foi o ensino. Durante os séculos XII e XIII, em Paris, Oxford, Cambridge, Salamanca e outras, é que se formaram as características básicas da idéia de universidade. No início do século XVI a estrutura geral da universidade, como instituição de ensino, está substancialmente estabelecida, apresentando características ainda hoje remanescentes, mas o aparecimento da pesquisa como atividade institucional (até então constituída atividade mais pessoal), no século XIX, forçaria a universidade e se adaptar àquela nova função.

A atividade de pesquisa passa a ser um fim em si mesma, com exigências diferenciadas, e requer modificações estruturais. As estruturas vigentes até então constituíam uma resposta organizacional à função primária do ensino e teriam de se modificar para assimilar a função emergente.

A pesquisa introduz diversas modificações: a matéria-prima passa a ser essencialmente constituída por idéias, ao invés de pessoas; aparecem e se desenvolvem os laboratórios e bibliotecas; passa-se do orçamento interno aos fundos externos e a avaliação do desempenho não é feita apenas pela qualidade do aluno, mas também pelas respostas dadas às questões científicas. O desenvolvimento da pesquisa afetou também as relações entre os professores e entre estes e os alunos. Se a questão da autonomia acadêmica está presente desde seus primórdios, o desenvolvimento da pesquisa veio aguçá-la, com os professores defendendo sua liberdade de opção pela linha de pesquisa de seu interesse frente à universidade ou seu departamento. A pesquisa levou também a um maior relacionamento com as agências governamentais e com a indústria, na busca de recursos que a universidade não seria capaz de prover. Esses fatos tiveram implicações administrativas e modificaram a concepção estrutural da universidade.

A absorção de uma terceira função — a prestação de serviços à comunidade — ampliou a complexidade da questão organizacional. As atividades decorrentes dessa nova função não encontraram os departamentos ou instituições de pesquisa equipados para desempenhá-las, fato esse agravado porque o comprometimento da universidade com a comunidade envolve a sensível questão da autonomia e da liberdade acadêmica de cada professor.

Baseado nessa evolução histórica da universidade, Perkins[12] afirma que a existência das dificuldades organizacionais e administrativas da universidade é explicada pelo fato de ter ela de responder por missões conflitantes, com um *design* organizacional essencialmente baseado em sua missão original. Segundo essa explicação, a evolução do papel desempenhado pela universidade na sociedade moderna não teria sido acompanhada por mudanças estruturais suficientes. Permaneceria, assim, nos dias de hoje, uma inadequação entre as funções con-

[11] Perkins, James A. Organization and functions of the university. Perkins, James A. ed. *The university as an organization*. New York, McGraw-Hill, 1973. p. 3-14.
[12] Id. ibid. p. 3-8.

flitantes absorvidas pela instituição e a forma organizacional adequada para administrá-las.

Aos argumentos de Perkins pode-se acrescentar: o conflito existente entre as formas de autoridade encontradas na universidade; as formas de decisão existentes; o crescimento acelerado da ciência e da tecnologia; o estreito relacionamento da universidade com a sociedade e, em especial, com o governo e o crescimento da universidade, transformando-a em grande burocracia, como outros elementos, que fizeram da questão organizacional e administrativa uma das grandes restrições ao desenvolvimento da universidade como instituição nos dias de hoje.

Todos esses problemas e restrições na administração da vida acadêmica, muitos deles decorrentes das peculiaridades da cultura organizacional desse tipo de instituição, sugerem a busca de teorias e modelos administrativos que proporcionem respostas a seus dilemas e maior eficiência na utilização de seus recursos.

Nesse sentido há algumas contribuições, umas abordando problemas como a questão do governo da universidade, de enfoque essencialmente político, outras recorrendo às teorias de organização, seja abordando aspectos específicos como o problema da autoridade, seja apresentando um arcabouço conceitual mais amplo que descreva todas as tarefas essenciais à consecução dos objetivos da universidade.

4. *Modelos e teorias administrativas: suas contribuições*

As tentativas de compreender a natureza da organização nas universidades têm sido consideradas, de um modo geral, insatisfatórias, no sentido de serem conceitualmente inadequadas, ou de não explicarem importantes características. O modelo burocrático de Weber, o modelo de *collegium* de Millet,[13] são os dois principais arcabouços conceituais considerados relevantes, mas não suficientes, na questão organizacional.

Baldridge é um dos autores que, fugindo às abordagens anteriores, apresenta um modelo político para explicar o governo da universidade substituindo a estrutura hierárquica do modelo burocrático e a comunidade profissional do modelo do *collegium*.[14] Seu modelo tem por base três fontes teóricas — a teoria do conflito, os estudos da ciência política sobre poder nas comunidades e os estudos sobre grupos de interesse — e se apóia na proposta de que a análise

[13] Millet, John. *The academic comunity*. New York, McGraw-Hill, 1962. p. 234-5. As idéias básicas são de que a universidade é gerida pela comunidade acadêmica, especialmente pelos professores, substituindo o conceito tradicional de hierarquia. E pelo princípio da profissionalização — ou seja, da competência técnica, a que se referia Talcot Parsons, baseada na habilidade do profissional em tomar decisões — fundamentado em seu conhecimento e não na sua posição formal na organização, para o que necessita estar livre das restrições organizacionais. Um terceiro elemento reforçador do modelo de Millet é a necessidade de retorno à "comunidade acadêmica", com maior atenção ao indivíduo e humanização da educação, contrapondo-se à tendência para uma educação impessoal e burocratizada, no sentido pejorativo do termo.

[14] Baldridge, J. Victor. *Power and conflict in the university*. New York, John Wiley & Sons, 1974.

dos processos políticos que envolvem o processo decisório permite uma melhor compreensão da organização universitária.

Epstein é outro autor voltado para o problema do governo da universidade,[15] em uma abordagem essencialmente política, mas enfocando especialmente a universidade estatal como prestadora de um serviço público muito especial.

Não nos deteremos nos modelos políticos de Baldridge e Epstein. Nossa intenção é enfocar as contribuições que têm por base conceitual as teorias administrativas (sem ignorar seu caráter interdisciplinar) e nelas, especialmente as abordagens estrutural e sistêmica.

4.1 O modelo burocrático de Weber

Segundo Max Weber, as burocracias são unidades sociais baseadas no princípio de racionalidade, organizadas para maximizar a eficiência. Em sua concepção a organização é vista como uma estrutura hierarquizada, mantida por uma cadeia formal de comando e sistemas de comunicação.

Esta abordagem estruturalista encontra adeptos e adversários no que se refere à sua utilização para explicar a natureza da organização universitária. Na primeira corrente encontram-se autores como Herbert Stroup,[16] que considera o modelo burocrático um arcabouço estrutural útil à compreensão do governo na universidade, e Algo Henderson,[17] que aponta a presença de características das burocracias na administração da universidade. Sobre este último aspecto não existem maiores controvérsias.

A universidade é uma organização complexa com personalidade jurídica própria e responsabilidade pública, e nesse sentido tem características comuns a outras burocracias. A universidade tem uma esfera específica de competências, cargos hierarquizados cuja conduta é regulada por regras e normas, autoridade do tipo burocrático em alguns de seus setores, funções contínuas ligadas por regras que governam o trabalho da instituição, atos administrativos formulados por escrito.

Apesar dessas características comuns, o modelo burocrático não é suficiente para explicar os sistemas de formulação de políticas na universidade e no tipo de poder não-formal, baseado no conhecimento especializado, marcante naquele tipo de instituição. Sendo uma abordagem estrutural, é completa para explicar a estrutura formal, mas insuficiente para conhecer os processos dinâmicos que a envolvem e as mudanças organizacionais ao longo do tempo. Concebendo a autoridade com base no conhecimento técnico, não apresenta, por outro lado, material analítico suficiente para conhecimento do processo decisório naquele tipo peculiar de instituição.

Dentro dessa perspectiva, o modelo burocrático não constituiria a natureza única das organizações universitárias, embora seja um ponto de referência importante para os cientistas sociais dedicados à questão.

[15] Epstein, Leon D. op. cit.
[16] Stroup, Herbert H. *Bureaucracy in higher education*. New York, The Free Press. 1966.
[17] Handerson, A. *Policies and practices in higher education*. New York, Harper, 1960.

Um desses cientistas é Amitai Etzioni. Dentro ainda de uma abordagem do tipo estruturalista, ele apresenta uma nova contribuição ao introduzir uma tipologia das organizações e um novo significado ao conceito de autoridade.

4.2 A tipologia estruturalista de Etzioni

Para Amitai Etzioni,[18] o caráter artificial das organizações sociais impede que seus participantes interiorizem suas obrigações voluntariamente, sem incentivos. Elas exigem uma estrutura de recompensas e punições para garantir obediência a suas normas, regulamentos e ordens, ou seja, a existência de meios de controle. A partir desse truísmo ele propõe três categorias de poder: coercitivo, utilitário e normativo, nos quais se fundamentam os meios de controle, e desenvolve uma tipologia de organizações classificadas com base no uso e significado da obediência. A estrutura da obediência na organização é, por sua vez, função da espécie de força aplicada sobre os seus participantes dos escalões inferiores. Essa força pode ser do tipo coercitivo, remunerativo e normativo, e assim as organizações podem ser do tipo coercitivo, utilitário ou ainda normativo.

As universidades, segundo essa tipologia, são organizações do tipo normativo, onde o poder está fundamentado na existência de um consenso a respeito dos métodos utilizados e dos objetivos a perseguir. Seus participantes são fortemente motivados e tendem a atribuir valor ao seu trabalho na organização.

Mas, certamente, a contribuição mais importante deste autor para a compreensão das especificidades da universidade é sua ampliação do conceito de autoridade. A partir da premissa de que as organizações têm necessidade de criar ou aplicar conhecimento para manter ou aumentar sua racionalidade, ele identifica um conflito institucionalizado de papéis e de tipos de autoridade incompatíveis entre si na estrutura de poder das organizações. Como existe uma adaptação incompleta entre a personalidade dos participantes e os papéis por eles exercidos nas organizações, o dilema estrutural mais importante está, provavelmente, na tensão imposta à organização pela utilização do conhecimento.[19] Identifica, no entanto, diferenças entre o conhecimento pressuposto pela autoridade burocrática e o conhecimento da autoridade de especialistas, não identificado por Max Weber. Enquanto a autoridade burocrática se baseia no conhecimento técnico ou no preparo, tem por base o conhecimento profissional especializado e individualizado.

Enquanto a autoridade burocrática se coaduna com os princípios de economicidade, comum às organizações burocráticas, a autoridade de especialista repousa na idéia de que o conhecimento é, em grande parte, uma propriedade individual e não pode ser transferido por decreto, de uma pessoa a outra. A capacidade criadora, por ser também fundamentalmente individual, somente em grau muito limitado pode ser coordenada por uma chefia. A utilização deste tipo de conhecimento é de responsabilidade final de quem o aplica — o espe-

[18] Etzioni, Amitai. *Organizações modernas*. São Paulo, Biblioteca Pioneira de Ciências Sociais, 1980.
[19] Id. ibid. p. 119.

cialista — e requer alto grau de autonomia. Para o entendimento desta questão, Etzioni estabelece uma diferença entre o ato especializado e o ato administrativo. Enquanto a justificativa final para o ato especializado é ser ele, segundo o melhor conhecimento do especialista, o ato correto, cabendo exclusivamente a seu ator a decisão final, a justificativa final do ato administrativo é obedecer a regras e regulamentos da organização e ter sido aprovado por um superior hierárquico. Neste há sempre a possibilidade de uma instância superior a recorrer; no primeiro, o isolamento da decisão.[20]

Assim, a autoridade de especialista se fundamenta em princípios fortemente individualizados e se opõe à essência do princípio da administração, que supõe hierarquia de poder, com controle e coordenação por superiores, ou seja, ao princípio da autoridade burocrática (administrativa). Autoridade burocrática e autoridade de especialistas são, portanto, incompatíveis entre si.

Como as universidades são organizações geradas especificamente para criar, aplicar, manter ou comunicar conhecimento e têm predominância de especialistas em seus quadros, Etzioni as qualifica como organizações especializadas, e ao fazê-lo, não só apresenta uma importante contribuição para o entendimento de sua especificidade, como também para a questão de sua autonomia.

Nesse tipo de instituição, a presença de um especialista na chefia da estrutura de autoridade significa o reconhecimento da atividade profissional como a principal, em relação ao objetivo da instituição, e tende a obter a aceitação de seus especialistas. Mas a universidade, enquanto organização, tem objetivos não associados à atividade relacionada a seu objetivo específico, como obter recursos humanos e financeiros para fazê-la funcionar. Essa linha de pensamento influenciou autores como Leon Epstein, que não só identifica uma oposição dos docentes à hierarquia administrativa, como propõe uma administração burocrática especializada coexistindo com uma não-hierárquica distribuição de autoridade na área acadêmica.[21]

Ambos os autores concordam que este tipo de coexistência não é tarefa simples de se obter, por se tratar de uma chefia que exige dois conjuntos incompatíveis de orientações, de características pessoais e aptidões, gerando conflitos de autoridade a dominância de uma forma de orientação sobre a outra. Sob o domínio de especialistas (geralmente não motivados para administração) suas atividades-meio tendem a ser mal orientadas. Sob o domínio de administradores, os objetivos da instituição podem ser solapados, pondo em perigo as condições em que se pode criar e institucionalizar o conhecimento.

Aqui Etzioni toca num ponto sensível, levantado pelos críticos do atual sistema universitário brasileiro (ver o item 2 deste artigo) quando apontam uma tendência à hipertrofia do poder burocrático sobre o especializado. Esse fenômeno é comum também a outros tipos de instituição nas situações de crise econômico-financeira, com a centralização do poder nas mãos dos que controlam os recursos, mas, na universidade, assume caráter estrutural devido à falta de uma solução de equilíbrio entre as duas posições conflitantes.

[20] Pode-se acrescentar, quanto ao ato burocrático, que, além da instância superior para situações não-previstas em normas e regulamentos, as modernas teorias de decisão constituem fonte ponderável de recursos para decisões complexas.
[21] Stroup, Herbert H. op. cit. p. 38-9.

A proposta de Etzioni para administrar esse conflito nas universidades consiste em encarregar os administradores das atividades secundárias, administrando os meios para a atividade principal. Essa caberia aos especialistas (docentes), donos da principal autoridade. Assim, a função do administrador seria de conselhamento, em todos os casos em que as atividades planejadas pelos especialistas gerassem conseqüências de ordem econômica para a organização. Em última análise a decisão final é sempre dos especialistas em seus grupos de decisão (conselhos).

Segundo essa proposta, o tipo ideal de gestão da coisa universitária seria o "administrador orientado pela especialização" que combina uma educação especializada (docência) com personalidade e experiência administrativa. Ele pode provir de duas fontes: especialistas com pouca possibilidade de destaque em seu campo, ou então especialistas com formação em administração universitária. Em qualquer caso, esse tipo de administrador seria mais sensível não só a possíveis confusões entre meios e fins na instituição, como também a um problema adicional típico da universidade, que é a determinação do que seja o objetivo principal e o objetivo secundário da instituição. Trata-se, portanto, não apenas de evitar o prevalecimento da mentalidade burocrática, com o estabelecimento de critérios dominantemente racionais na gestão de recursos, do tipo custo-benefício, ou a adoção do conceito de produtividade no meio acadêmico, mas estabelecer definições quanto a prevalecimento do ensino ou da pesquisa como objetivo principal da instituição. Tanto uma área quanto outra, envolve polêmica. No primeiro caso, porque, a partir de uma ótica da universidade como instituição de fins puramente sociais e culturais, descarta-se a adoção de padrões de racionalidade, típicos das organizações burocráticas, mesmo admitindo a existência de considerável desperdício na gestão de seus recursos.

No segundo, porque nem sempre é clara a definição do objetivo principal, pois, mesmo nas universidades que colocam o ensino como função primordial, pode ocorrer o privilegiamento das atividades de pesquisa na avaliação do mérito acadêmico.

Por sua menor probabilidade de prejudicar os objetivos especializados da organização universitária, Etzioni prefere, assim, aquele tipo de administrador, ao que tenha uma sólida orientação burocrática.

Outra particularidade da organização universitária, apontada por Etzioni, está na idéia de centro de autoridade. A teoria da burocracia supõe a existência de uma estrutura principal de autoridade onde existe um centro, responsável pelas decisões finais e resolução de conflitos. Mas organizações especializadas, como as universidades, não possuem chefias segundo essas características. Elas têm dois tipos de autoridade, mas apenas a administrativa é estruturada de forma burocrática (administração do *campus* etc.). Os docentes não formam uma estrutura de autoridade no sentido comum do termo, não estão subordinados a controles diretos de superiores em suas atividades de pesquisa ou ensino e submetem-se apenas a controles mais informais de seus pares.

Mesmo quando o professor exerce função burocrática, como lembra Epstein, ele é menos dependente dos superiores, em sua carreira acadêmica, do que os gerentes em outros tipos de instituição. E exerce essa função em caráter sempre provisório, tornando-se um líder temporário entre seus pares, o que dá um certo

caráter amadorístico a sua administração e reduz expressivamente seu poder. Na comparação com as empresas de fins lucrativos, a forma como é estruturada a autoridade na universidade representa uma clara desvantagem. Como observa Ralph Besse[22] a autoridade na universidade é fragmentada, nada existindo, na sua estrutura, que se compare àquela proveniente dos acionistas nas organizações econômicas, que representam o poder e o exercem através de bem definidos canais de autoridade. Ao contrário das corporações de negócios, a difusão da autoridade na organização universitária é essencial no cumprimento de seus objetivos. Os modelos autoritários são incompatíveis com a cultura da organização acadêmica e, sobretudo, com o princípio da autonomia inerente à atividade especializada daquela instituição.

Em síntese, a análise estrutural de Etzioni tem relações estreitas com o problema do poder na universidade e reproduz um conflito estrutural de autoridade, envolvendo elementos internos e externos à organização. Sugere, por outro lado, que não existe solução inteiramente satisfatória para o dilema. As tensões são normais nesse tipo de organização e ocorrem sempre que os objetivos dos especialistas (docentes) colidam com os dos burocratas (administradores), dada a incompatibilidade entre o ato especializado e a autoridade burocrática.

Se sua contribuição não chega a constituir um modelo explicativo da questão do poder em seus aspectos organizacionais, permite uma melhor compreensão do problema. No que se refere às relações com o Governo, e transpondo seus ensinamentos para o caso brasileiro, pode sugerir, numa primeira hipótese, que a existência do conflito estaria no não-reconhecimento, em termos práticos, do caráter de organização especializada da universidade, propiciando formas de intervenção inadequadas à sua cultura organizacional e afetando seus recursos. Na questão da indicação e nomeação dos seus dirigentes, a existência de desiquilíbrio entre a autoridade burocrática e a autoridade de especialista pode gerar ineficiência na gestão. A própria centralização do poder com a colocação do reitor na linha principal de autoridade refletiria uma inadequada compatibilização entre os dois tipos de estrutura de autoridade, com dominância da burocrática. Embora se deva admitir aqui que o principal fator interveniente seja o político, parece ocorrer um crescimento das funções burocráticas, com a criação de cargos que deveriam ser de *staff*, mas funcionam como de linha, engrossando a linha de autoridade e reduzindo o poder dos colegiados.

Uma outra ilação, decorrente da análise anterior, seria a de que o possível prevalecimento da autoridade burocrática e a adoção de um poder centralizado (em contraposição à forma ideal, descentralizada e democrática), se coadunam com um modelo de universidade voltado para a formação de pessoal altamente qualificado para aumentar a produtividade e a eficiência do sistema econômico vigente. Esse modelo, de tipo dominantemente burocrático, se contrapõe ao de organização especializada, cujo objetivo central é a produção científica e cultural de caráter crítico e independente dos valores sócio-econômicos vigentes, ou seja, que não os reproduza apenas, mas que seja capaz de optar ou não pelos valores dominantes.

[22] Besse, Ralph M. A comparison of the universit with the corporation. In: Perkins, James, ed. *The university as an organization*. New York, McGraw-Hill, 1973. p. 107-20.

Aqui se pode levantar uma segunda hipótese: a de que esse seria o modelo mais adequado às entidades controladoras (Governo, Igreja) porque possibilitaria maior controle da instituição, pois a forma burocrática é mais eficiente para a condução da instituição aos objetivos perseguidos por quem a governa. Nessa hipótese, o desconhecimento da especificidade da organização universitária seria intencional, em decorrência da dificuldade maior de controle sobre modelos mais democráticos e que conferem maior autonomia. Se o instrumental analítico criado por Etzioni permite algumas ilações interessantes, esta é uma que nos parece merecedora de maior discussão.

5. *A abordagem sistêmica de Rice*

A Teoria Estruturalista foi a primeira a se voltar para o estudo das organizações não-lucrativas, sem fins comerciais, reconhecendo a inadequação dos conceitos administrativos da Teoria Clássica e da Teoria das Relações Humanas, baseados em empresas industriais. E trouxe importante contribuição à compreensão da universidade. Ela possibilitou o entendimento da universidade como uma organização complexa e de muitos de seus problemas e patologias, dada sua visão essencialmente crítica. Mostrou que os conflitos e antagonismos nela existentes estão relacionados a sua estrutura organizacional, preocupando-se com o problema do poder e das tensões existentes na organização, que podem ser reduzidas, mas não eliminadas.

A Teoria Estruturalista, por outro lado, ao defender a idéia da integração dos elementos numa totalidade e identificar a necessidade de estudo do ambiente e das relações interorganizacionais, representa um avanço rumo a uma nova forma de abordagem das organizações — a visão sistêmica.

A Teoria Geral de Sistemas tem por base os princípios do expansionismo (todo fenômeno é parte de um fenômeno maior); do pensamento sintético (para se explicar um fenômeno deve-se juntar as partes e não separá-las) e da teleologia (a relação causa-efeito não é mecânica ou determinística, mas probabilística). Essa visão concebe as organizações como sistemas intencionais, partes de um sistema maior, a sociedade. Como sistemas elas têm propriedades que não podem ser discutidas em termos de seus elementos separados; sua compreensão global só ocorre quando são estudadas considerando as relações de interdependência dos subsistemas que as compõem com outros sistemas. Fundamenta-se em três premissas básicas: 1) os sistemas existem dentro de sistemas; 2) os sistemas são abertos; 3) as funções de um sistema são dependentes de sua estrutura. Considera as organizações, portanto, como sistemas abertos e pretende uma visão compreensiva de sua complexidade, através de um enfoque totalizante que permita entender sua configuração total. De forma particular, como observam alguns autores,[23] ela traz uma melhor compreensão da organização como um sistema de decisão, porque permite representar, com mais objetividade, o meio em que ocorrem as tomadas de decisões.

[23] Johnson, R. A.; Kast, F. E. & Rosenzweig, J. E. *The Theory and Management of Systems*. New York, McGraw-Hill, 1967.

A Teoria de Sistemas representa, por conseguinte, uma nova abordagem no estudo das organizações e coube a A.K. Rice a primeira tentativa de utilizá-la para ampliar a compreensão das organizações de ensino superior, ao publicar *The modern university, a model organization,*[24] sete anos após a publicação de seu primeiro texto sobre sistemas,[25] o décimo a ser publicado sobre o assunto.

5.1 A concepção orgânica do modelo

Segundo Rice, a análise organizacional demonstrou que as atuais formas de organização universitária não permitem uma administração competente; parecem, ao contrário, concebidas para impedi-la, não por incompetência de seus dirigentes, mas pela existência de pressões sociais não facilmente identificáveis, que mantêm alto grau de ineficiência e impedem a mudança.

Em seu trabalho, Rice examina a organização existente a partir de sua observação de instituições inglesas, indianas e americanas, tentando entender como elas fornecem instrumental adequado para atingir seus objetivos. Define suas tarefas atuais e os sistemas de atividades essenciais a seu desempenho, propondo, a partir dessa análise, um modelo organizacional para a universidade. Seu método pressupõe a identificação das tarefas a serem realizadas e suas implicações organizacionais, antes de considerar como são executadas. É um tipo de abordagem baseado em processos e objetivos a alcançar, ao invés de análise dos elementos estruturais que compõem o todo organizacional.

Com base em categorias conceituais típicas da Teoria Geral de Sistemas, ele descreve a universidade como uma instituição complexa de tarefas múltiplas, cada uma interdependente das demais e possuindo uma organização própria. Cada tarefa necessita ser claramente definida e seus limites bem delineados, exigindo também uma cultura organizacional congruente com seus objetivos.

Essas tarefas (ou objetivos) são: descobrir e disseminar conhecimento; oferecer oportunidade para desenvolvimento e maturação de seus alunos; ensinar metodologia de pesquisa e fazer treinamento profissional.

A organização responsável por tais tarefas é necessariamente aberta, isto é, tem de interagir com um ambiente externo que é igualmente complexo e constitui o sistema mais amplo em que a universidade está inserida. Sua concepção pressupõe a definição mais precisa dos limites dos sistemas de atividade da universidade e de seus controles como a maneira de melhor identificar o exercício de papéis, responsabilidades e autoridade, e também tornar possível melhor controle das relações da instituição com seu ambiente: Governo, empresas, sociedade como um todo.

O bom desempenho da universidade exige a capacidade de discriminar entre papéis e os que os exercem, *status* pessoal e competência para o papel, papel e relação pessoais e também saber diferenciar a verdadeira da falsa liberdade acadêmica. A complexidade das tarefas acadêmicas dificulta a competência dos

[24] Rice, A. Ken. *The modern university, a model organization*. London, Tavistock. 1970.
[25] Rice publicou, em 1963, *The enterprise and its environment: a System Theory of Management,* que foi a décima-quarta obra publicada sobre Teoria de Sistemas.

membros de seu *staff*. Os vários papéis que um professor pode exercer em paralelo na instituição é uma peculiaridade não encontrada em outras organizações.[26] Observa, por outro lado, que a cultura da organização deve prover oportunidades para o exercício de múltiplos papéis e permitir a necessária flexibilidade e liberdade para a carreira acadêmica.

Em linhas mais gerais, Rice concebe a educação como um processo de mudança, mas vê a universidade atual imersa num conflito de valores culturais. Seu dilema básico estaria no conflito entre os valores que acompanham a exploração das descobertas científicas e as inovações tecnológicas e os valores que conferem alta prioridade à vida e ao bem-estar dos indivíduos como seres humanos.

Ao discutir os objetivos da universidade ele argumenta que os jovens não estão insensíveis a esse problema, origem de suas insatisfações com a vida acadêmica. Por outro lado, as pressões exercidas pela sociedade confundem a organização da universidade e a impedem de cumprir sua função inovadora.

Dentro desse complexo quadro, propõe um arcabouço conceitual que permite analisar os problemas da gestão universitária enfatizando, todavia, que não existe uma solução puramente organizacional para a questão universitária. Qualquer mudança passaria necessariamente por uma análise dos aspectos comportamentais e envolveria a modificação da cultura da organização universitária.

Sua visão sistêmica apresenta a universidade dividida em subsistemas e subsubsistemas com processos diferenciados entre si.

Quadro 1

Sistema	Subsistemas	Subsubsistemas
Universidade	Ensino	Alunos em processos de aprendizado Oportunidades de desenvolvimento e maturação
	Pesquisa	Descoberta de conhecimento Busca de soluções para problemas específicos

Na metodologia de análise adotada por Rice o exame de cada tarefa compreendida nos subsistemas, de forma isolada, é usado para permitir uma melhor compreensão de sua interdependência. Da mesma forma constrói modelos para a graduação e pós-graduação de forma independente, para depois integrá-los num modelo único para a universidade. Esse modelo compreende: a direção da universidade, conselhos de professores e de alunos integrados por comitê

[26] Sobre o assunto, além de R. Bessa, ver também Stephen K. Bailey em A comparison of the university with a government bureau (p. 121-36) e W. Lowry em A comparison of the university with a large foundation (p. 137-54), artigos publicados em *The university as an organization*. op. cit.

de coordenação. Cada conselho é associado a diversos *sentient group*.[27] Os sistemas e unidades componentes são o sistema de admissão, a graduação, as congregações de professores e os departamentos a elas pertencentes, o sistema de pós-graduação com os institutos de pesquisa, os grupos liderados por "empresários" de pesquisa e a escola de treinamento profissional. E, finalmente, os sistemas de apoio administrativo.

5.1.1 As características do sistema de pesquisa

Os elementos essenciais de seu modelo para a tarefa de pesquisa são os seguintes:

A. Uma matriz tridimensional, a partir da qual classifica a pesquisa conforme sua produção seja resposta a uma questão científica ou a um problema, denominando-os, respectivamente, "cientistas" e "problemas".

A concepção básica do processo de entrada e saída é:

Tipo de Pesquisa	Entrada	Processo de conversão	Saída
"Cientistas":	uma pergunta	pensamento, busca, experimentação	resposta
"Problemas":	um problema	coleta e análise de dados	soluções com publicações de resultados ou modelos de trabalho

B. Três formas organizacionais para o empreendimento da pesquisa: o departamento, baseado em disciplinas; os institutos de pesquisa e os grupos de pesquisa liderados por um *tycoon*.[28]

Os departamentos podem ser baseados em "cientistas" ou em "problemas". No primeiro caso, a gestão da pesquisa é feita pela direção do departamento; no segundo, a gestão é temporária. O sistema operacional é o departamento.

Os institutos são considerados formas apropriadas à pesquisa multidisciplinar centrada em problemas e têm uma quase autonomia.

O sistema operacional é constituído por projetos e tem caráter temporário.

Os grupos de pesquisa liderados por "empresários" recebem recursos para pesquisa em termos pessoais e mantêm, por isso, certa independência, negociando com a universidade suas condições de trabalho. O sistema operacional é constituído por grupos de pesquisa.

[27] A expressão "grupos de interesse" é uma tradução imperfeita para *sentient groups*, cuja idéia é a de grupos que possuem uma habilidade ou interesse comum com bom grau de interação de seus elementos. Podem assumir a função de um grupo de trabalho para tarefas específicas. Como podem funcionar com o grupo de interesses exercendo ação política.

[28] O termo *tycoon*, empregado pelo autor, refere-se aos docentes cujo nível de excelência acadêmica lhes possibilita contratar pesquisas diretamente com órgãos financiadores e negociá-las com a universidade.

C. Mais espaço para a pesquisa multidisciplinar, centrada em problemas, reduzindo, com isso, o poder dos tradicionais departamentos baseados em disciplinas.

D. Existência de controles de limites em cada organização de pesquisa e sobre as equipes de pesquisadores.

5.1.2 As características do sistema de ensino

Os elementos essenciais são:

1. A *faculty*,[29] sistema operacional mais amplo que abrange, em seus limites, departamentos baseados em disciplinas, dimensionados como sistemas de segunda ordem. Apenas no caso de existência de disciplina comum a mais de um curso, o departamento responsável se torna um sistema operacional diferenciado (de primeira ordem).

O sistema de entradas e saídas é o seguinte:

Entrada	Processo de conversão	Saída
Vestibulandos →	Professores, alunos instalações e equipamentos →	Graduados e reprovados

2. Os controles dos limites desse sistema, que se situam:

— na entrada e na saída da instituição feita pela administração central da universidade ou pela faculdade mas, neste caso, a administração exercerá algum controle para manter alguma consistência entre os padrões adotados;

— sobre os diferentes professores que ensinam o mesmo assunto;

— nos diferentes assuntos ensinados no mesmo curso.

Os controles são exercidos em dois níveis: departamento, para manter a consistência interna das disciplinas, e a nível da congregação de professores, para manter a coerência dos cursos.

A liberdade acadêmica do professor se submete a esses controles.

3. O treinamento intelectual do aluno, que é orientado pelo supervisor, papel cujo controle cabe à faculdade.

4. O tutor, papel a ser exercido por professores que orientam os alunos no sentido de lhes proporcionar melhor desenvolvimento como seres humanos. Pressupõe este sistema operacional particular que a universidade, como formadora de futuras lideranças, propicie condições para que seus alunos decidam por eles mesmos quais valores, crenças ou tradições devem ser mantidas ou abandonadas.

[29] O termo *faculty* é comumente utilizado para representar o conjunto ou congregação de professores de uma área de ensino. No modelo de Rice, a nível de unidade operacional, ele assume o sentido de faculdade, ou seja, unidade responsável por um curso, embora retome o sentido anterior quando se trata de participação em colegiados.

5.1.2.1 Na graduação

A. O modelo concebido para a graduação pressupõe a incumbência de três tarefas: instrução, treinamento intelectual e oportunidades para desenvolvimento e maturação do aluno. O terceiro representa um subsubsistema particular.

Essas três tarefas e os papéis a ele (modelo de graduação) atribuídos são concebidos como sistemas diferenciados não só porque o crescimento das universidades gerou problemas nos âmbitos comunitário e operacional da instituição, como porque departamentos e congregações de professores não foram concebidos para prover o aluno da oportunidade de se desenvolver emocional e intelectualmente.

B. Os departamentos, no sistema de ensino, são sistemas operacionais de segunda ordem das faculdades. No sistema de pesquisa, os departamentos especializados em pesquisa são sistemas de primeira ordem, embora um grupo de trabalho de pesquisa de um departamento, ao participar de um instituto de pesquisa, seja um sistema de segunda ordem. O membro de um departamento pode exercer papéis paralelos nos três sistemas: ensinar, conduzir pesquisa em seu departamento e ser membro de uma equipe de projeto num instituto, além de poder assumir as funções de tutor, supervisor ou ser um "empresário" de pesquisa.

C. O modelo concebe colegiados de professores e alunos, ambos com grupos de interesse (*sentient group*) orientados para tarefas, assessorando-os com o objetivo de contribuir para a formulação de política universitária.

D. O sistema de gestão conterá tantos controles administrativos e funções de serviços quantos forem necessários.

E. O sistema não pressupõe linhas de hierarquia e posição de *status* (um sistema de primeira ordem não possui "importância" maior do que um de segunda ordem). As diferenciações feitas em termos de primeira e segunda ordens são função dos diferentes recursos, tarefas e produtos gerados; o porte maior ou menor não significa subordinação.

5.1.2.2 Na pós-graduação

A. O ensino de pós-graduação é constituído pela educação para o trabalho de pesquisa em todos os campos de conhecimento e pelo treinamento profissional de todos os tipos, enfatizando, neste último, a prática sob supervisão. O ensino para preparação de professores também é incluído neste subsistema.

B. A organização para o treinamento profissional tem por base uma escola com três sistemas operacionais: ensino, pesquisa e prática. Seus controles cabem à gerência da escola e abrangem as relações com a comunidade, com a universidade e, internamente, entre os três diferentes sistemas operacionais.

C. A unidade de ensino é o departamento, baseado em disciplinas. As unidades para prática são o serviço de prática de ensino e o serviço experimental. As unidades operacionais para pesquisa são os institutos de pesquisa e os grupos de pesquisa voltados para problemas profissionais.

A escola profissional é concebida por Rice como se fosse uma universidade dentro da universidade.

5.2 O governo da universidade

Exposta sua concepção de universidade como uma organização, Rice apresenta uma sugestão para o problema de seu governo: ele é necessário e deve ser coletivo democrático.

Sua existência se justifica porque é necessário o exercício de autoridade nos diversos níveis da organização, para garantir formas apropriadas de comportamento e inibir as inapropriadas. A universidade requer, no entanto, formas de liderança imaginativas, adaptativas e inovadoras, evitando-se que sua gestão se torne uma função árida e desmotivadora.

A autonomia é necessária. Mesmo admitindo a fiscalização de órgãos externos, os gestores da universidade devem ter responsabilidade e autonomia para controlar as transações em seu ambiente. Os procedimentos administrativos não podem ser estabelecidos por autoridade externa, nem seus dirigentes escolhidos da mesma forma. A instituição não deve ser submetida aos necessários compromissos para satisfazer às demandas políticas, econômicas, legais ou sociais porque as restrições, se excessivas, destruiriam as lideranças.

À questão de quem deve governar ele responde com a proposta de uma direção central de vários membros: ao invés de um reitor, um gabinete coletivamente responsável. Esta fórmula permitirá responder melhor às múltiplas exigências feitas à administração central e defender a universidade das interferências externas. O gabinete responderia a uma autoridade externa, necessária face à existência de recursos públicos, em resposta às demandas da sociedade e mesmo para impedir a tendência da universidade ao isolamento. Essa autoridade seria um conselho de curadores que, sem determinar as políticas ou as maneiras de implementá-las, garantiria a observância dos estatutos e indicaria os membros do gabinete, ouvida a comunidade acadêmica. O conselho de curadores seria constituído por políticos, industriais, educadores e membros dos quadros dirigentes da instituição.

Para manter nítido seu ideal democrático, Rice observa que a autoridade última deverá, em qualquer circunstância, recair sobre a comunidade acadêmica. A participação de professores e alunos, prevista nos colegiados, levaria a direitos e obrigações, e sobre a responsabilidade de seus membros é que repousaria a base democrática da organização universitária.

5.3 Algumas observações decorrentes do modelo

Na concepção de universidade do modelo de Rice há diversos aspectos que se diferenciam das abordagens dadas à questão universitária. O primeiro, mais

imediato, é a própria visão sistêmica que desvia o foco do observador dos elementos individuais e suas relações de causa e efeito para a visão do todo e a interação de seus componentes com vistas a alcançar objetivos. Tal visão, geralmente, confunde os habituados às formas neoclássicas ou estruturais de abordagem das organizações. O segundo é a atenção maior às relações da universidade com seu meio-ambiente, contrariando a tendência da maioria dos autores em analisar a universidade como instituição fechada. E em terceiro lugar, a atenção despertada para com a multiplicidade de tarefas pode confundir sua organização, já que objetivos múltiplos dificultam os meios em administração.

A esses pontos mais gerais juntam-se as diferenças que podem ser observadas em relação à experiência brasileira, seja nos objetivos da universidade, seja na forma como são realizadas suas atividades. Tentaremos algumas comparações.

Na pesquisa, as três formas organizacionais concebidas não constituem, em princípio, novidade. Em nossa experiência há também dominância da pesquisa elaborada nos departamentos, mas não constitui caso comum a existência de institutos para pesquisa multidisciplinar, conforme propõe o autor. Também a pesquisa centrada em "problemas" assume aqui importância menor. Em nosso ambiente possui menor *status* do que a pesquisa científica e, geralmente, não confere maiores benefícios à carreira acadêmica. Sua aceitação assume importância na medida em que signifique recursos adicionais para a instituição ou forma de complementação salarial de seus membros. A pouca atenção à pesquisa centrada em problemas é um aspecto do fechamento da universidade brasileira. A atitude do pesquisador e o preconceito das empresas quanto à capacidade de auxílio da universidade para seus problemas, contribuíram para um certo isolamento da universidade, numa de suas importantes áreas de contato com o ambiente externo. Essa pouca permeabilidade com o ambiente envolve também a insuficiente troca de informação científica entre as próprias universidades, que desenvolvem linhas de pesquisa paralelas, sem se beneficiar dos efeitos sinérgicos de um maior entrosamento entre suas equipes.

Do ponto de vista da legislação, não parece haver barreiras maiores ao sistema proposto. A única dúvida possível localiza-se no item *c*, art. II, da Lei nº 5.540/68, referente à duplicação de meios para fins idênticos, quanto aos institutos de pesquisa. Na medida em que participam desses institutos grupos temporários dos departamentos fica preservada, no entanto, a unidade ensino-pesquisa e a maior adequação à pesquisa interdisciplinar — como é a pesquisa centrada em problemas — de alocação difícil nos departamentos.

Na concepção de Rice, para o sistema de ensino a menor fração da organização é o departamento baseado em disciplinas. Estes se agregam, a nível de cursos, em faculdades e operam com dois níveis de controle. Departamentos baseados em disciplinas e também departamentos baseados em cursos são fórmulas encontradas nas universidades brasileiras. Os departamentos baseados em cursos requerem, no entanto, três níveis de controle com as coordenações de graduação e pós-graduação e as coordenações de disciplinas ou grupos de disciplinas. Essas coordenações, quando inexistentes, geram problemas no controle das disciplinas comuns a mais de um curso. No sistema proposto por Rice, o acoplamento da graduação e pós-graduação (ele analisa a questão dos controles com os sistemas isolados), resultaria, naturalmente, num terceiro controle. O problema das disciplinas comuns a mais de um curso é resolvido, no

entanto, com a elevação de seu departamento a sistema operacional de primeira ordem, ou com sua alocação nas faculdades onde as disciplinas são requeridas.

A questão da qualidade do ensino, um dos objetivos implícitos do modelo, recebe uma contribuição específica quanto a sua definição: a diferença entre saída (graduados) e entrada (vestibulandos). Restringe-se, no entanto, a esta fórmula aritmética, sem estabelecer parâmetros mais nítidos para a mensuração de seu resultado.

Talvez sua contribuição mais importante para a concepção do ensino esteja na institucionalização das funções de supervisão e tutoria. Ambas inexistem na universidade brasileira, onde a forma mais próxima para a supervisão — a orientação acadêmica — tem caráter precário na maioria dos casos e se restringe à orientação de tese, a nível de pós-graduação, e à orientação de matrícula na graduação ou orientação de estágio, quando existente. A inexistência de *campus* com residência e o não-exercício efetivo do regime de tempo-contínuo[30] em quase todas as universidades constituem aqui os maiores obstáculos às duas tarefas. O sistema de tutoria, aparentemente inspirado nos *colleges* ingleses, representaria uma efetiva inovação para o sistema brasileiro. Restrições pela lei a ele não existem, mas sua adoção encontraria, além dos obstáculos citados, o problema da massificação do ensino. E seria, naturalmente, um elemento adicional na complexidade da organização universitária por constituir um sistema operacional à parte, além de ampliar as exigências de qualificação do professorado. Apesar da dificuldade de sua implantação em nossa realidade, as duas funções são necessárias, particularmente, na preparação do aluno para ingresso na pós-graduação, já que os sistemas de ingresso colocam maior ênfase no conhecimento acumulado.

As três tarefas primárias da graduação surgem, em parte, como decorrência dos problemas gerados com o crescimento das universidades, um dos fatores restritivos ao alcance de seus objetivos. Certamente as tarefas de treinamento intelectual e oportunidade para desenvolvimento e amadurecimento do aluno seriam mais simples se a universidade tivesse menor número de alunos e ambiente comunitário desenvolvido. Na situação atual, como admite o autor, chega a ser tentadora a idéia de universidades menores e especializadas para simplificar sua organização e facilitar o alcance de seus objetivos.

Outro aspecto explícito no modelo é a questão dos conflitos de papéis já identificados pela análise organizacional. A abordagem sistêmica, ao definir tarefas e funções, torna nítida a supervisão de papéis e os problemas de hierarquia e autoridade. Ela demonstra a importância de se delimitar claramente as tarefas e estabelecer controle de seus limites na universidade, mostrando a complexidade do processo de interação entre seus membros. Embora, em termos práticos, pela simples diferenciação organizacional do ensino e da pesquisa, não seja possível eliminar os conflitos de papéis. Aqui a análise sistêmica, como a organizacional (estrutural), é basicamente descritiva. Para se chegar a um tratamento prescritivo, o problema requer a contribuição de abordagem do tipo comportamental, provavelmente com apoio em técnicas de administração de conflitos da Teoria do Desenvolvimento Organizacional. Rice apenas propõe, do ponto

[30] "Tempo-contínuo" é termo usado na universidade brasileira para designar professor que trabalha de 20 a 44h semanais.

de vista organizacional, que as tarefas de ensino e pesquisa sejam fundidas no sistema de ensino, admitindo, todavia, que isto não elimina os conflitos entre as lideranças das diferentes tarefas ou lideranças alternativas de uma mesma tarefa. Seu segmento básico é que a organização universitária deve seguir um modelo de instituição de tarefas múltiplas, mas integrado e sofisticado, onde as exigências de cada tarefa sejam adequadamente balanceadas[31] e seus membros tenham maturidade suficiente para assumir diferentes papéis, aceitando as responsabilidades e exercendo a autoridade adequada a cada um, o que, visto como uma meta a alcançar, parece plenamente aceitável.

Sua concepção de ensino de pós-graduação apresenta diferenças marcantes em relação à organização das universidades brasileiras. Rice atribui ênfase especial ao ensino profissional de todos os tipos, alocando-os sob uma forma aparentemente inspirada nas escolas profissionalizantes americanas (Law School, Medical (School), mas com maior atenção ao treinamento prático e atividade em pesquisa especializada. Sua adoção na universidade brasileira implicaria modificações profundas, a começar pela própria concepção de ensino profissionalizante atribuído, pela legislação, ao ensino de graduação. Embora, na prática, os mestrados tendam a se transformar em cursos de aperfeiçoamento profissional, como compensação às deficiências da graduação, a titulação de mestre ou doutor não confere direito a registro nos conselhos regionais. A demanda de interesses profissionalizantes tem, no entanto, pressionado alguns programas de pós-graduação a mudarem seus enfoques, originalmente concebidos para a formação de docentes. E também levado a tentativas de separação em mestrado com tese, para docência, e sem tese, para profissionalização.[32]

A falta de ensino prático constitui queixa comum entre nossos alunos, ponto para o qual Rice chama a atenção em sua proposta para institucionalizar a prática sob supervisão sem o que a universidade ofereceria uma educação pré-profissionalizante. Sua proposta não se equipara aos nossos estágios supervisionados de graduação e tem outra dimensão. Sua idéia volta-se para um ensino e pesquisa totalmente orientados para a aplicação prática, diferente do ensino e pesquisa cuja tarefa primária seria a descoberta de conhecimento, e com uma estrutura orgânica diferenciada, para melhor atender às demandas da sociedade.

Em sua concepção também não há espaço para o que aqui se denomina de extensão universitária, concebida para manter um ponto permanente de conexão entre a universidade e os diversos setores da sociedade[33] e também uma função de complementação na preparação profissional.

Um último aspecto no modelo de Rice, onde identificamos pontos peculiares, está no papel reservado aos colegiados e grupos de interesse como formas participativas no governo da universidade e em sua "reitoria colegiada". Os colegiados de professores e alunos surgem para superar a participação não permitida pelos departamentos e institutos na formulação de política acadêmica. Mas seu argumento básico é a representação de "todas as vozes" da universi-

[31] Rice, A. Ken. op. cit. p. 65.
[32] O exemplo do MBA executivo da Coppead/UFRJ e do Cipad, da Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP), da Fundação Getulio Vargas, são os casos mais próximos.
[33] Fávero, Maria A. B. *A universidade brasileira em busca de sua identidade*. Petrópolis, Vozes, 1977. p. 11-7.

dade, na medida em que as minorias também propiciam oportunidades de inovação e criatividade neste tipo de cultura. A forma como se estruturariam esses colegiados e seus grupos de interesse não é muito explícita, mas parece clara sua intenção de evitar a dominância de um grupo político. Num paralelo com o caso brasileiro, significaria evitar a dominância política dos conselhos pela reitoria, face à forma adotada para indicação de seus membros. No modelo, a participação dos membros da administração central existe apenas no comitê de coordenação, um conselho de conselhos, órgão deliberativo mais próximo à administração central, também sem similar no caso brasileiro. Aqui também a legislação não permite órgão colegiado exclusivo de alunos para colaborar com a política universitária, restringindo sua participação a 1/5 dos membros dos órgãos mistos (dirigentes, professores e alunos), como é o caso do comitê de coordenação.

Outro empecilho legal para o caso brasileiro estaria na entrega da gestão da universidade a um "gabinete de reitores" indicado por um conselho curador. Sua proposta, a cuja fundamentação nos referimos anteriormente, afasta a ingerência direta do governo na indicação dos governantes da universidade, caso típico das universidades públicas brasileiras. Esta se faria apenas enquanto o governo, da mesma forma que empresários e outros representantes da sociedade, tem representação no conselho curador, o que é consideravelmente diferente do autoritarismo brasileiro onde o dirigente máximo da nação nomeia (autarquias) ou indica e nomeia (fundações) o dirigente maior. O modelo de Rice tem por princípio uma maior autonomia do Estado, cuja participação é admitida na medida em que a instituição é manipuladora de verbas públicas e pode contribuir para solução de alguns de nossos problemas contemporâneos.

5.4 Conclusão

Em face do anteriormente observado, uma resposta direta à pergunta se o modelo de Rice se aplica à realidade brasileira deveria ser necessariamente negativa. As restrições à sua implantação direta são de várias naturezas.

Como um modelo sistêmico de elevado grau de abstração, sua visualização em termos operacionais pode constituir uma primeira dificuldade. Mas a dificuldade maior se encontra na concepção de universidade nele existente e sua adequação à fase em que se encontra a universidade brasileira. Partindo da premissa de que a aplicação do modelo só poderá ser executada em sua totalidade, ela implicaria a adoção de valores e padrões de comportamento que nos parecem algo avançados, se não demasiadamente ideais para a realidade que conhecemos. Em muitos aspectos sua visão de universidade e de seus membros, não no que são hoje, mas no que deveriam ser, é idealista e diz respeito a uma cultura diversa, relativa a países onde a experiência com o ensino superior se encontra em fase mais avançada do que a ainda incipiente experiência brasileira com organização universitária, originária da prática de aglomeração de faculdades. Sua adoção implicaria mudanças na nossa concepção de universidade, nas relações de poder nela existentes, em sua estrutura organizacional, no arcabouço legal e, sobretudo, na cultura da organização. Sua adoção não seria também uma tarefa simples mesmo para aqueles países de maior experiência, sobretudo porque a implantação do modelo traz implícito um processo de mudança orga-

nizacional que é, em si mesmo, lento e complexo,[34] sobretudo numa instituição como a universidade, de tarefas múltiplas e peculiaridades incomuns. Em nenhum momento Rice desconhece essas dificuldades, o que o leva a propor, com alguma timidez, mas grande propriedade, uma experiência-piloto que tomasse por base os parâmetros de seu modelo.

Se a aplicação imediata do modelo não é viável, o mesmo não se pode dizer da aplicação de sua abordagem para diagnóstico e prognóstico de um processo de mudança na universidade. O valor de seu pioneirismo nesta área é indiscutível, porque revela uma nova forma de entendimento da organização universitária, independentemente de ter, ao mesmo tempo, estabelecido um parâmetro de comparação para com as formas existentes de organização. O modelo de Rice traz, portanto, duas contribuições: primeiro ao demonstrar como a teoria de sistemas constitui um novo método de diagnóstico e prognóstico para a organização universitária; segundo, por ser em si mesmo um paradigma que permite analisar as formas existentes e orientar sua mudança gradativa na direção proposta pelo modelo. Aos que não concordarem com a concepção de seu modelo, resta ainda a manipulação do novo ferramental criado por teorizadores (entre os quais ele se inclui) que acreditaram ser a Teoria de Sistemas uma nova alternativa à compreensão dos fenômenos complexos.

Summary

Among the problems faced by the Brazilian university, the question of its organization has been discussed less intensively than subjectts related to its autonomy, power structure and curriculum.

This paper analyzes the university question focalizing on organizational theory, specially the contributions of Amitai Etzioni and A. K. Rice.

After summarizing the present estate of the debates and presenting an explanation of the organizational question's origins, the article discusses both structuralist and system theory approaches by the two forementioned specialists, establishing some comparisons with Brazilian organizational teaching.

[34] Sugerimos que a concepção de Rice implicaria mudanças que não podem ser absorvidas a curto prazo, dada a profundidade das modificações a serem implementadas. Observe-se, a propósito, que as modificações trazidas pela reformulação do ensino superior no Brasil, iniciada em 1968, não foram ainda hoje totalmente absorvidas.