

COPPEAD/UF RJ

RELATÓRIO COPPEAD Nº 81

UMA VISÃO ORGANIZACIONAL DA
UNIVERSIDADE: ALGUMAS QUESTÕES
CONTROVERSAS*

Rüdiger Bruno Wysk**

Fevereiro 1982

* Apresentado no Seminário Latino - Americano sobre
Administração Universitária, João Pessoa, fev. 1980.
CRUB/MEC/UFPB.

** Professor da COPPEAD/UF RJ

SUMÁRIO

- I. INTRODUÇÃO
 - II. OS OBJETIVOS DA UNIVERSIDADE
 - III. ALGUNS MODELOS DE UNIVERSIDADE
 - III.1 - Aspectos Institucionais
 - III.2 - Modelos Organizacionais
 - IV. UMA VISÃO ORGANIZACIONAL DA UNIVERSIDADE
 - V. ALGUMAS CONSEQUÊNCIAS
 - v.1- Captação de Recursos
 - v.2- Avaliação de Cursos
 - v.3- Alocação de Recursos
 - v.4- Prestação de Contas
 - v.5- Sistemas de Informação
 - v.6- Planejamento
 - v.7- Estrutura
 - v.8- Gerência de Mudanças/Conflitos
 - v.9- Capacitação do Administrador Universitário
 - VI. CONCLUSÃO
- BIBLIOGRAFIA

I. INTRODUÇÃO

A explosão quantitativa do ensino superior, o crescente número de especializações e a necessidade cada vez maior de esforços interdisciplinares, levam a universidade, numa época de recursos es cas os e constantes mudanças, a buscar uma nova visão de si mesma.

Assim torna-se necessário agregar, a uma visão organizaci ona l meramente estrutural, formal e estática — do organograma e do documento legal — uma visão dinâmica do processo interno à unive rsi da de, buscando destacar as conseqüências desta sem perder de vista a atuação institucional. Acreditamos que, ao alertarmos para aspectos de tal processo, estaremos auxiliando no entendimento de como cada universidade pode perseguir seu próprio modelo.

Por outro lado, se cada palestra, cada modelo organizaci ona l, representa um plano, cabe destacar que segundo Weick (1969), é a forma específica de reflexão provocada por um plano e não a forma específica de antecipação nele contida que explicará seu triu nf o ou fracasso.

O presente trabalho, não tem, portanto, a pretensão de esgotar o assunto, mas sim, destacar os dilemas inerentes à natureza da organização denominada universidade.

II. OS OBJETIVOS DA UNIVERSIDADE

Em qualquer época e país, o papel da universidade sempre é, por natureza, um assunto polêmico pela pluralidade de propósitos que procura compatibilizar.

Na verdade, o próprio conceito de objetivo organizacional sempre foi colocado em questão.

Simon (1964) foi um dos primeiros a explicitar a dúvida sobre o fato de decisões serem tomadas geralmente buscando um objetivo. Entendia a tomada de decisões como preocupada em descobrir alternativas que satisfizessem um conjunto complexo de restrições e acreditava que se qualquer uma das restrições viesse merecer atenção especial isto devia-se à relação que teria com as motivações do decisor ou com o processo de definição das alternativas adotado. E estas restrições, que motivam e guiam os decisores, é que, às vezes, poderiam ser consideradas mais parecidas com objetivos.

Yuchtman & Seashore (1967), ao analisarem a eficácia organizacional, rejeitaram a abordagem dos objetivos, destacando que as organizações serviam a muitos interesses com critérios conflitantes. Os objetivos são das pessoas e não da organização em si (o que Barnard já dizia em 1938), sendo por isso impossível um consenso estável sobre a natureza dos objetivos. O controle da eficácia organizacional deveria ser exercitado não através de um único critério mas por um conjunto multidimensional e aberto de critérios.

Georgiou (1973) analisando a dificuldade de entender o comportamento organizacional em função dos objetivos da organização, chegou à conclusão de que as organizações não são vistas como unidades sociais distintas analiticamente às quais é dado sentido pelos seus objetivos, mas sim como focos arbitrários de interesses, ou seja, mercados onde estruturas e processos são o resultado de complexas acomodações realizadas por atores que trocam entre si uma variedade de incentivos e perseguem uma diversidade de objetivos.

Agora não nos surpreenderemos quando verificarmos a multiplicidade de objetivos da universidade.

Lockwood (1972) define o papel da universidade como sendo uma mescla apropriada de três visões predominantes

- proporcionar uma ilha estática de aprendizado,
- mudar a sociedade, criando uma nova sociedade e não servindo a existente,
- servir à sociedade de acordo com suas necessidades, expressas por seus representantes.

extraíndo os melhores aspectos das mesmas e gerando as habilidades requeridas pela sociedade, desde que permanecendo suficientemente afastada e crítica, a ponto de ser uma força para a mudança social.

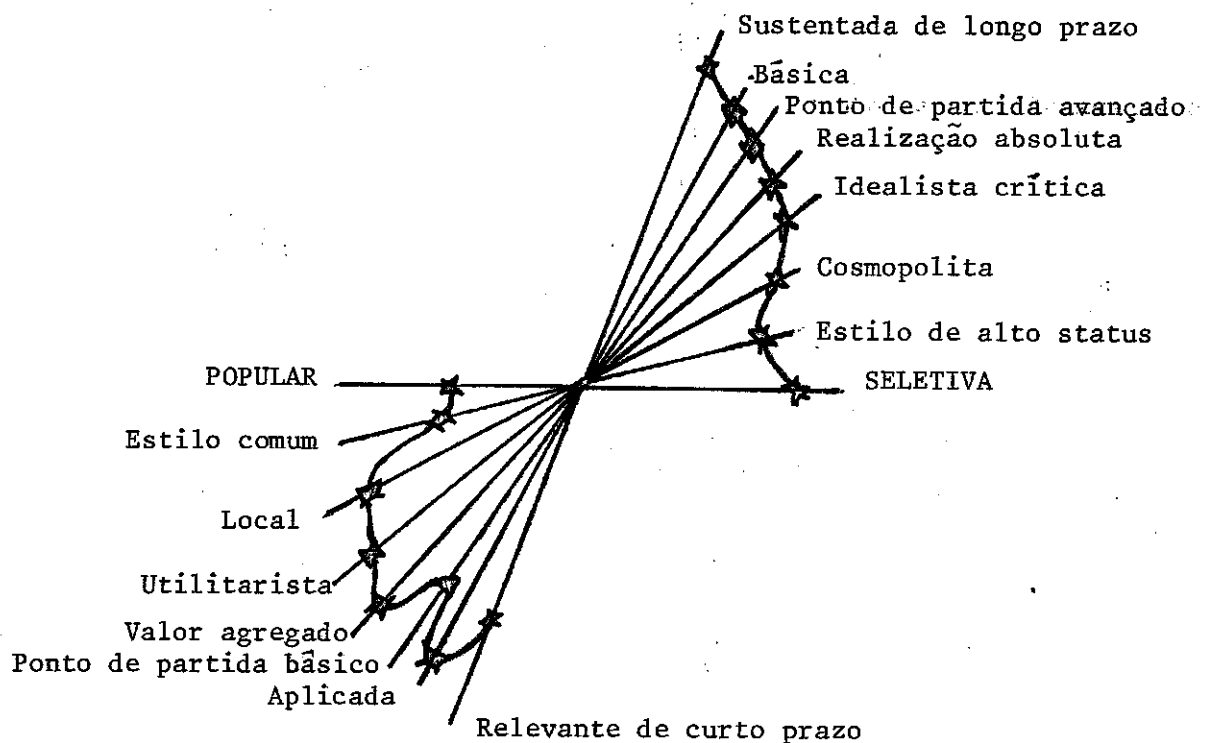
Cerqueira Leite (1978) destaca quatro ideologias que surgiram numa evolução histórica de oito séculos, quais sejam:

- humanismo - reflexão filosófica
- introspecção - acumulação de conhecimentos
- pesquisa - busca de conhecimentos
- pragmatismo - bem-estar social

O grau de predominância dependerá do momento histórico e das necessidades específicas da comunidade a que serve, uma vez que a universidade hodierna comporta todas elas. Embora, conforme sugere o autor, o dilema de compatibilizá-las a coloque sob a severa crítica de todos os interessados, talvez seja esta pluralidade de propósitos a principal responsável pela sua estabilidade: a unidade através da diversidade. Este dilema também reflete-se sob o prisma do confronto elitismo versus igualitarismo, relevado em quatro níveis:

- merecimento ou uniformidade no tratamento do corpo docente,
- elitismo ou massificação no tratamento do corpo discente,
- colegiado ou empresa no tratamento de sua organização interna,
- o bom indivíduo ou o cidadão útil no tratamento da formação.

Balderston (1975) sugeriu uma aproximação visual bastante simplificada do dilema de "n" dimensões entre sobrevivência, estabilidade e excelência em que vive a universidade. A projeção destas numerosas dimensões de valor sobre um plano destacaria nos extremos superiores uma universidade particular e elitista, e nos inferiores uma instituição técnico-vocacional, sendo que uma grande universidade pública teria "n" pontos distribuídos por toda a extensão de todas as dimensões, embora quantitativamente mais centrada na parte superior conforme a figura que segue. Este não é o caso brasileiro, onde a tutela governamental sobre o ensino superior gerou, a grosso modo e relativamente, uma universidade pública elitista e uma universidade particular mais empresarial. Tal representação, porém, demonstra muito bem a multidimensionalidade e a multidirecionalidade da universidade.



Uma grande universidade pública
suas dimensões de valor projetadas num plano

Assim, segundo Kerr (1973), surge a multiversidade, pluralista e multifacetada, baseada mais no conflito e na negociação, em contraste com a universidade monista, mais baseada na unidade e na integração.

COMO DEVERÁ SER CONSTRUÍDO O MODELO
DA UNIVERSIDADE? COM BASE PREDOMINANTE
NO CONFLITO PRODUTIVO OU NA UNIDADE
DE "DOCTRINA"? NA INTERAÇÃO DE ENTIDADES
DÍSPARES OU NA INTEGRAÇÃO DE PARTES
COMPLETAMENTE COMPATÍVEIS?

III. ALGUNS MODELOS DE UNIVERSIDADE

Antes de apresentarmos diferentes modelos de universidade, queremos alertar que diferentes autores destacam o meio ou a cultura ou o homem como os responsáveis pelo fracasso de determinadas teorias quando aplicadas em países periféricos. Parece-nos, no entanto, que tal fato demonstra muito mais o estado incipiente do estudo das organizações como contexto de ação social. E dentro deste quadro também é nítida a dissociação entre o estudo da interação com o ambiente e o estudo de interação interna à organização (Márquez & Godan, 1979).

Como vimos, a universidade, tendo vários objetivos e não um, apresenta conseqüentemente vários centros de poder, várias platéias/clientelas. Estas, tanto podem ser externas como internas. Ao enfocarmos primeiramente os aspectos institucionais da universidade estaremos tratando da interação da universidade com os componentes de seu ambiente-tarefa. Na abordagem de tal interação tentaremos mostrar que valores podem ser vistos como conseqüências da atuação de determinados mecanismos sociais. Assim ao introduzirmos os modelos organizacionais com suas visões das interações internas à universidade, poderemos entender a racionalidade organizacional não somente como cega obediência a regras mas também como função de parâmetros ambientais.

III.1- Aspectos Institucionais

Primeiramente cabe perguntarmos: de que forma se pode reconhecer uma instituição?

Segundo Esman & Blaise (1966), toda organização é uma instituição, na medida em que atende os seguintes itens:

- i. ter habilidade para sobreviver
- ii. ter valor intrínseco atribuído pelo ambiente, a partir de alguns parâmetros associados às suas relações com o ambiente

e às ações de ambiente para com ela, quais sejam

- a) autonomia, referente a
- regras e procedimentos
 - captação de recursos
 - auto-defesa contra ataques de alguns dos componentes do ambiente.
- b) influência, expressa no
- grau de influência que ela exerce sobre decisões de sua área.
 - grau em que a instituição possa ampliar sua esfera de ação interna e externamente à organização.

iii) ter conseguido que determinados padrões de relacionamento e de ação incorporados à organização se tornassem normativos para outras unidades sociais, ou seja, tenha causado impacto com as inovações por ela introduzidas.

Esta institucionalização pode variar em grau e pode ser adquirida através de determinadas regras das quais passamos a tratar.

Muitas das estruturas formais das organizações surgem como reflexo de regras de institucionalização na busca de legitimidade. Meyer & Rowan (1977) ainda afirmam que a elaboração de tais regras é, em parte, responsável pela expansão e pela crescente complexidade de estruturas organizacionais. As regras de institucionalização funcionam como mitos que as organizações incorporam, ganhando legitimidade, recursos, estabilidade e renovadas perspectivas de sobrevivência. Estes mitos legitimam a organização, interna e externamente — quando, por exemplo, em determinada especialidade, é adotada a última moda ou a que traz o maior prestígio — elevando o crédito de uma organização. Como, porém, os ambientes institucionais são muitas vezes pluralistas e as sociedades promulgam mitos altamente inconscientes, as organizações acabam incorporando

toda uma gama de elementos estruturais incompatíveis. Não há melhor exemplo para isto, do que a sobreposição de uma série de cursos na universidade e por conseguinte de profissões no mercado de trabalho — um caso mais recente é o dos bioquímicos. Por outro lado, como estas regras/mitos são expressas em alto grau de generalização, elas entram em choque com critérios internos de eficiência que são específicos. Devido a isto, organizações cujas estruturas tornam-se isomórficas com os mitos do ambiente institucional — em contraste com aquelas estruturadas principalmente pelas demandas de produção e trocas técnicas — diminuem suas coordenação e controle internos com o intuito de manter a legitimidade ao evitar maiores pressões externas.

Por outro lado, a própria educação atua como sistema de legitimação e como tal é um mito poderoso na sociedade. Meyer (1977) destaca que os efeitos dos mitos não são explicados pelo fato dos indivíduos acreditarem nelês, mas sim pelo fato de que eles sabem que todos os outros sabem que os mitos são verdadeiros. Assim, podemos entender porque muitos questionam a educação, embora, quando da seleção para um emprego ou da promoção, todos exerçam seu papel no drama em que a educação é a autoridade.

Destacamos, portanto, que a universidade, visando sua legitimação, busca afetar os indivíduos e a sociedade. Kamens (1977) vê esta necessidade de criar e validar mitos na

- criação de categorias de participantes em suas atividades (ex.: alunos de diferentes níveis e especialidades; professores de diferentes especializações e titulações; doctor honoris causa; conselhos comunitários, técnicos, empresariais, de curadores ou fiscais, etc).
- na legitimação dos direitos sociais e nos significados atribuídos a estes grupos (ex.: destacar as qualidades que os graduados tenham adquirido com a experiência acadêmica), e

na certificação ritual destes indivíduos como membros (ex.: posses solenes, formaturas, iniciação aos calouros, etc...).

O fato é que os mitos exercem papéis muito claros, e quando analisarmos as crises pelas quais passa uma organização, principalmente no que tange aos processos que dão origem às políticas de uma organização, isto ficará mais uma vez comprovado. Jönsson & Lundin (1977) conseguiram representar longitudinalmente o comportamento de uma organização segundo ondas de entusiasmo — onde cada onda está vinculada a um determinado mito e as crises delimitam início e fim de cada onda /mito. Portanto, é nas crises que surgem novos mitos que ganham maior número de adeptos e estes passam a acreditar fortemente que o mito é apropriado. Assim, seria de se esperar que com a mudança do ambiente também caísse um mito, já que a história seria uma seqüência de mitos.

Nestes termos, passa a valer o seguinte ditado: "levante uma tenda em vez de um pátio", pois quando os "fundamentos" de um modelo estiverem fixados, os problemas terão mudado. A dificuldade está em prever as mudanças e se a organização não estiver continuamente preocupada em desenvolver o seu modelo, a racionalidade organizacional será afetada. E mais difícil ainda será o diagnóstico de onde estará a organização no ciclo de vida do mito predominante. Sem esta identificação talvez não possamos aprender com os nossos erros. Uma decorrência natural desta dificuldade é a facilidade com a qual substituímos a previsão pelo *wishful thinking* que acompanha o entusiasmo, pois, ao fazermos a previsão, os desvios do esperado devem ser explicados, surgindo, então, a dúvida sobre os pressupostos da mesma.

FALA-SE NA CRISE DE ESCASSEZ DE RECURSOS,
NA CRISE DA UNIVERSIDADE, MAS RESTA SABER
QUAIS OS MITOS QUE CAIRÃO E QUAIS OS QUE
SURGIRÃO, E COMO SERÁ A LEGITIMAÇÃO DES-
TES MITOS.

III.2- Modelos Organizacionais

a) O modelo prismático de Riggs

A visão da universidade mais difundida nos meios acadêmicos brasileiros parece ser a do modelo prismático de Riggs (1964). Este, ao procurar explicar o comportamento das sociedades ao longo de um *continuum* de desenvolvimento, identificou nos extremos as sociedades concentrada e difratada, quais sejam, tradicional e moderna. A primeira sendo altamente homogênea, apresentando uma unidade de valores, e a última heterogênea, com valores diferenciados.

Em situação intermediária, apresentando características sobrepostas das outras duas, identificou a prismática ou em transição. A convivência do antigo e do moderno; a mera aglomeração de valores pela sobreposição do particular/pessoal e do universal, da difusão e da especialização, da atribuição de status e do status por competência; da discrepância entre a conduta real e as normas prescritas; a imitação; as mudanças por influências exógenas e a sobreposição de esforços; são os aspectos principais deste modelo prismático/de transição.

Ao descrever cada sociedade, Riggs considera quatro pontos focais: a cena onde se realiza qualquer ação, a arena onde acontece a interação política, o palco como lugar de competição por prestígio e a repartição como lugar da ação administrativa. Considerando que a administração sempre reflete a sociedade, descreveu na mesma ordem de desenvolvimento os tipos de repartição (burocracia): câmara, sala e escritório.

O modelo "sala" caracteriza-se pelo grande poder da burocracia nas sociedades prismáticas em detrimento do controle que órgãos do executivo, legislativo ou judiciário deveriam exercer. Decorre disto o personalismo do tráfico de influência na busca de favores, o nepotismo em detrimento do universalismo no recrutamento, o particularismo das panelinhas, o polinormativismo e a

hipercentralização. A prodigalidade administrativa em termos de intervenção direta de pessoas externas à organização, no processo administrativo, na concessão de permissões e licenças, e em nomeações, contratos e dotações, também é ponto a ser destacado.

A América Latina como sociedade em transição enquadra-se perfeitamente no tipo ideal prismático e sua administração pública no tipo sala (Schwartzman, 1970; Pinto, 1974). E foi este último quem introduziu a universidade brasileira nesta categoria descritiva. Assim, nossa universidade, à medida que não passava de um aglomerado de faculdades que não se comunicavam, não interagiam e não formavam um todo orgânico, padecia de dispersão característica deste modelo. A única interligação formal existente dava-se através e em torno da reitoria. Não havendo nada em comum, a sobreposição e a redundância eram a tônica. O vestibular, as disciplinas básicas e os docentes para as mesmas, o regime didático, os laboratórios, as bibliotecas e o pessoal administrativo e de apoio eram individualizados e, portanto, repetidos em cada órgão. Mesmo disciplinas comuns não recebiam o mesmo tratamento. Era a maior ineficiência imaginável.

Representativo da discrepância entre a conduta real e a prescrita é o fato de que já em 1966, com o Decreto-Lei nº 53, fixando princípios e normas de organização para as universidades federais, ficava estabelecido em seu artigo 1º que:

"As universidades federais organizar-se-ão com estrutura e métodos de funcionamento que preservem a unidade de suas funções de ensino e pesquisa, assegurem a plena utilização de seus recursos materiais e humanos, vedada a duplicação de meios para fins idênticos ou equivalentes."

Pouco depois, o artigo 3º da Lei nº 5.540 de 28 de novembro de 1968, que também fixava normas de organização e funcionamento do ensino superior, proclamava:

"As universidades gozarão de autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira, que será exercida na forma da lei e dos seus estatutos."

Já o artigo 4º da mesma lei estabelecia para as entidades educacionais oficiais, a organização sob o regime jurídico de autarquia de regime especial ou fundação de direito público, e para as entidades particulares o regime de fundação ou associação.

O artigo 11º detalhava o artigo 1º do Decreto-Lei nº 53 ao rezar que:

"As universidades organizar-se-ão com as seguintes características:

- a) unidade de patrimônio e administração;
- b) estrutura orgânica com base em departamentos reunidos ou não em unidades mais amplas;
- c) unidade de funções de ensino e pesquisa, vedada a duplicação de meios para fins idênticos ou equivalentes;
- d) racionalidade de organização, com plena utilização dos recursos materiais e humanos;
- e) universalidade de campo, pelo cultivo das áreas fundamentais dos conhecimentos humanos, estudados em si mesmos ou em razão de ulteriores aplicações e de uma ou mais áreas técnico-profissionais;
- f) flexibilidade de métodos e critérios com vistas às diferenças individuais dos alunos, as peculiaridades regionais e as possibilidades de combinação dos conhecimentos para novos cursos e programas de pesquisa."

Criaram-se, assim, outras "letras mortas". A autonomia é até hoje reivindicada, a universalidade de campo é negada com as universidades rurais, a consideração das diferenças dos alunos e das peculiaridades regionais é esquecida e as pesquisas interdisciplinares não são incentivadas. O artigo 4º caracteriza, junto com a dualidade do regime jurídico do pessoal, o polinormativismo do modelo "sala" da sociedade prismática. Outra discrepância surge quando as funções da universidade, declaradas pelo artigo 1º da referida lei, são confrontadas com aquelas realmente exercidas, devido à falta generalizada de recursos a nível de ensino, pesquisa e extensão, e à alienação da realidade brasileira.

Este modelo ainda é visualizado na hipertrofia do poder executivo universitário personificado no reitor, perfeitamente compatível com a hipercentralização da burocracia prismática de Riggs. Tanto é que a criação da figura do sub-reitor ou pró-reitor de planejamento não levou à pretendida ocupação do cargo por um técnico, pois segundo Riggs (1964, p. 292), "Se lhe for dado escolher entre a competência e a lealdade de um funcionário, a autoridade "sala" escolherá a lealdade" e "Evidentemente, quando se escolhem para funções públicas tendo em vista as suas potencialidades de poder e a sua lealdade aos superiores, e não as suas qualidades profissionais, o resultado terá que ser perda de eficiência administrativa." Neste mesmo quadro, Pinto (1974, p. 71) levanta a questão de a maioria dos reitores das universidades federais brasileiras serem, tanto antes como depois da reforma universitária, médicos. Este autor, entende que, se o prestígio da faculdade de medicina, com suas decorrentes implicações sociais e políticas, passasse mais do que a competência do administrador, teríamos mais uma vez confirmadas as afirmações de Riggs.

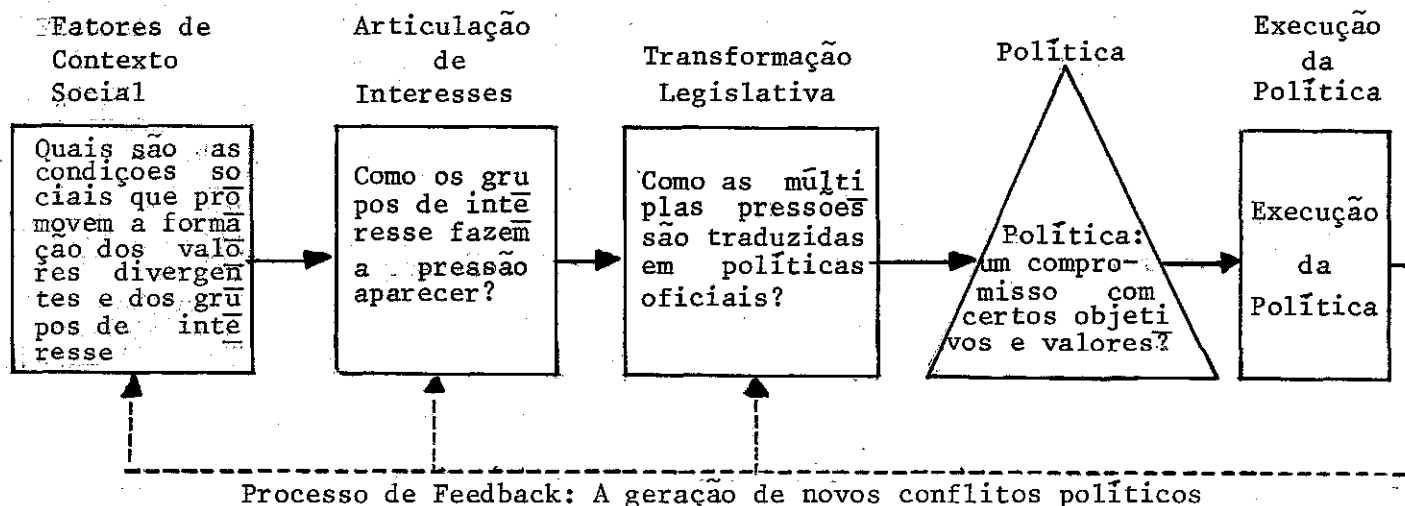
Também a organização setorial permaneceu apenas no papel perante a falta de integração real e o poder centralizador tanto da reitoria como das unidades (faculdades, escolas e institutos). Os arranjos e o favoritismo nos departamentos não se diferenciam em muito do jogo de poder e de interesses da época em que eram centralizados no catedrático.

Tal visão prismática, embora tenha descrito adequadamente uma realidade, parece-nos por~~ém~~, ter-se equivocado em dois aspectos. Primeiro, na defesa indiscriminada da centralização do maior número de atividades que, tendo como melhores exemplos o vestibular e a burocratização, trouxe os resultados que todos conhecemos em termos de massificação, morosidade e redução da qualidade de ensino. Segundo, por ter considerado esta realidade ambígua e de caráter nitidamente político como privilégio de universidades de nações em transição.

Entendemos que a capacitação política é uma das mais necessárias a qualquer administrador universitário, além da qualificação técnico-profissional, ainda mais se encararmos a universidade como este aglomerado de unidades diferenciadas onde o elemento humano é fundamental, atuando numa época de recursos escassos. Nos modelos que se seguem, comprovar-se-á a veracidade e a adequação destas últimas colocações.

B) O modelo de Baldrige

Ao examinar o processo decisório de uma universidade americana Baldrige (1971) concluiu que o modelo de coalizão era a descrição mais apropriada da realidade. A base do trabalho deste autor é o modelo político que apresentamos (Baldrige, 1971, p.22).



UM MODELO POLÍTICO SIMPLIFICADO

Também comparou este modelo político de governo da universidade com o modelo burocrático e o colegial, gerando o quadro que segue (Baldrige, 1971, p. 25).

Com uma análise através deste modelo, demonstrou que a mudança de objetivos/filosofia era estimulada pela competição externa com outras universidades. Que a revolta estudantil foi em maior parte resultado de mudanças na subcultura dos alunos. Que a controvérsia sobre a reorganização departamental mostra como a estrutura formal gera conflito e disputas referentes aos objetivos; que esta também leva ao desenvolvimento de muitos grupos de interesse que usam táticas elaboradas para influenciar decisões políticas.

Resumindo, o contexto social cria uma estrutura de demanda que ele mesmo impinge aos tomadores de decisão. Este processo de demanda e de exercício de pressão representa a articulação de interesses na busca de políticas formuladas em seu favor. Na busca de autonomia, todos os recursos são usados para eliminar o suporte dos outros. Fica bastante claro a importância, neste caso, do processo legislativo que transforma estes conflitos em políticas, que eram formuladas e reorientadas toda vez que surgiam tensões. O governo da universidade aparece destacadamente como um processo político, e não simplesmente como burocrático, e por conseguinte o conflito é esperado e visto como um resultado natural da disputa de grupos competidores pela influência sobre as políticas da organização. Ao enfatizar a importância do conflito torna-se necessário rejeitar um dos maiores mitos relativos a disputas organizacionais: a falácia da comunicação. Esta reza que os conflitos e as disputas são principalmente causados pelos mal-entendidos e pela quebra de comunicação. Ao desbancar esta falácia, tão firmemente calcada no conceito de "comunidade acadêmica", quer-se dizer que a continuidade da imagem de "comunidade acadêmica" é uma prova de que existem conflitos de interesse que não podem ser eliminados pela comunicação, e não que a comunicação nunca será de auxílio. Mas, mesmo as sim muitos problemas do governo da universidade estão ligados à fraca comunicação (por ex.: os problemas de relacionamento da

Quadro 1

Comparação de Três Modelos de Governo da Universidade

	POLÍTICO	BUROCRÁTICO	COLEGIAL
- Imagem básica	- Sistema político	- Hierarquia burocrática	- Comunidade profissional
- Processos de mudança	- Preocupação principal	- Preocupação menor	- Preocupação menor
- Conflito	- Visto como normal: chave para a análise da influência política	- Visto como anormal: a ser controlado por sanções burocráticas	- Visto como anormal: eliminado em uma vertente "comunidade acadêmica"
- Visão da estrutura social	- Pluralista: fracionada por subculturas e grupos de interesse divergentes	- Unitária; integrada pela burocracia formal	- Unitária; unida pela "comunidade acadêmica"
- Fundamentos teóricos básicos	- Teoria dos conflitos Teoria do grupo de interesses Teoria dos sistemas abertos Teoria do poder comunitário	- Modelo burocrático weberiano Modelo clássico formal de sistemas	- Abordagem de relações humanas às organizações Literatura sobre profissionalização
- Visão da tomada de decisão	- Negociação, barganha e processos em influência política	- Racional, formal Procedimentos burocráticos	- Decisões colegiadas, partilhadas
- Fixação de objetivos e políticas: formulação ou execução	- Ênfase na formulação	- Ênfase na execução	- Não está clara: provavelmente mais ênfase em formulação.

burocracia com os "profissionais"). Agora, toda a vez que quisermos entender a dinâmica política do conflito devemos evitar esta falácia. Aliás a necessidade de um modelo político para o governo de universidade já fora proposta entre nós por D. Trigueiro (1967).

Baldrige (1971; p. 202-203) ao examinar as idéias de Schelling sobre o conflito estratégico, como uma interação complexa que é um meio termo entre o conflito total e a cooperação completa, chega à conclusão de que este é o que se apresenta na universidade, já que os grupos de interesse da comunidade acadêmica disputam um com o outro e ao mesmo tempo cooperam entre si, pois apresentam tanto interesses comuns como pontos de conflito. É a negociação baseada em trocas e barganhas na busca de vantagens.

A atividade de coletar e integrar informação de todas as partes deste conjunto fragmentado passa a tornar-se mais crítica, devido à difusão de influência e de poder na universidade. Isto, por outro lado, torna o acesso aos conselhos, de parte de todos os grupos, um mínimo absoluto.

Referente a este modelo, cabe ainda destacar que, segundo Blau (1973), instituições acadêmicas de grande porte são, em muitos aspectos, menos burocratizadas que as pequenas. Tendem a ter um aparato administrativo desproporcionalmente menor, uma autoridade muito menos centralizada e tendem a ser mais pioneiras em novos campos acadêmicos ao criarem departamentos para tanto, além de o professor ter maior liberdade e influência.

Outra linha de modelos de burocracia que permite conflito é desenvolvida por Litwak (1961) e Litwak & Meyer (1966). Esta afirma que a complexidade estrutural e a diversidade de tarefas dependem, em se tratando de organização com tarefas uniformes que requeiram habilidades técnicas, do tamanho da mesma e, quando de organização com tarefas não uniformes que requeiram habilidades sociais, do tamanho e, talvez principalmente, das idéias cognitivas e orientações profissionais. Hall (1972) afirma que o grau de buro

cratização pode variar tanto vertical como horizontalmente. Já Blau & Mckinley (1979) ampliaram as conclusões de Litwak comprovando que o mesmo era verdadeiro para esforços não inovadores e inovadores respectivamente, destacando que em arquitetura, a diferença entre inovação criativa e produção rotineira está na capacidade de enfrentar ambigüidade e incerteza.

C) O modelo de Cohen, March, Olsen/Weick

Neste caso não teremos propriamente um modelo, mas uma série de definições que questionam a racionalidade tradicional das organizações, com base em análises da universidade.

Partem da visão da universidade como uma forma familiar de anarquia organizada, na qual são encontrados objetivos difusos, tecnologias difusas e participação fluída (Cohen; March; Olsen, 1972). Ao tentar reproduzir esta anarquia organizada via simulação em computador, procuraram acompanhar e estudar situações de tomada de decisão que não respeitassem as condições dos modelos clássicos. Criaram então o processo da lata de lixo (*garbage can*) no qual problemas, soluções e participantes são movimentados de uma oportunidade de escolha para outra, onde o tempo necessário e os problemas que ele resolve dependem de uma complicada combinação de elementos. A principal característica é o não-acoplamento parcial entre problemas e escolhas. Os problemas são tratados dentro do contexto de alguma escolha, mas as escolhas são realizadas quando as mutáveis combinações de problemas, soluções e tomadores de decisão acontecem de forma a tornar a ação possível. Muitas vezes isto acontece antes ou depois de determinada área de escolha lhe ter sido designada.

Este modelo representa a primeira tentativa de análise sob controle de processos que de outra forma seriam considerados patológicos, pois ocorre precisamente quando as condições prévias dos modelos racionais normais não são atendidas. É óbvio que este processo não resolve os problemas da melhor forma, mas é exatamente

isto que lhe permite tomar decisões e resolver problemas mesmo quando a organização é prejudicada por ambigüidade de objetivos e conflitos. Isto sem considerar os problemas mal estruturados que desaparecem e repentinamente retornam ao sistema, o ambiente variável e os tomadores de decisão que tenham outras coisas na cabeça. Representa um esforço para identificar formas de convivência com a ambigüidade e a incerteza.

Cohen & March (1974, cap. 3) descrevem oito maneiras de visualizar o governo de universidade, por eles chamadas de metáforas: a do mercado competitivo, a administrativa, a da barganha coletiva, a democrática, a do consenso, a da anarquia, a do judiciário independente e a da autocracia plebicitária. Segundo eles, o modelo mais aceito seria aquele que propusesse uma mescla das metáforas da administração e da democracia — com um pequeno toque de barganha coletiva — uma vez que tais metáforas fazem parte das velhas e novas tradições de interpretação (estariam assim respeitadas a lógica da burocracia com sua especificação de objetivos e tecnologia, a lógica da democracia com a organização do consenso e a lógica da barganha coletiva através da imposição de disciplina ao conflito). Mas, conforme os autores, a realidade da educação parece resistir a estas lógicas.

Para enfrentar a ambigüidade de objetivos, de poder, de experiência, de sucesso e as seguintes cinco principais propriedades da toma da de decisão em anarquias organizadas:

- i) a maioria dos assuntos tem pouca saliência/visibilidade para a maioria das pessoas;
- ii) o sistema total tem alta inércia;
- iii) qualquer decisão pode tornar-se uma lata de lixo para qual quer problema;
- iv) os processos de escolha estão facilmente sujeitos a sobre carga;
- v) a organização detem um conjunto de informações muito restrito,

Cohen & March (1974, cap. 9) sugerem oito regras básicas para uso daqueles que procuram influenciar a tomada de decisão nas universidades. Estas regras apresentaremos confrontadas com o modelo de Cyert conforme adaptação de Dill (1975, p. 64). Cyert (1975, p.165) julga que Cohen & March descrevem a universidade como ela é e não como ela será. E devido ao fato de terem assumido que o comportamento é invariável, não teriam considerado como relevantes, aspectos que possam mudar significativamente o comportamento dos participantes: a condição financeira da universidade como um todo e a situação do mercado de trabalho. Mais especificamente, quando a viabilidade da organização como um todo é ameaçada e as oportunidades de emprego alternativo diminuem, a tendência seria dos objetivos dos participantes se conformarem com os aumentos nos objetivos da organização.

Ainda dentro desta linha, existe o trabalho de Weick (1976) que extrapola o conceito de sistema frouxamente acoplado para a universidade, algo que está contido nas idéias de Kerr (1973).

A idéia de universidade como um sistema frouxamente acoplado tem portanto duas facetas, a do processo decisório que resulta num processo tipo lata de lixo e a da nova visão estrutural. Esta última é uma consequência direta do processo de diminuição de coordenação e controle internos que busca manter a legitimidade perante as pressões externas, conforme Meyer & Rowan (1977). Esta adaptação via isomorfismo à diferenciação do meio ambiente, respeita, portanto, a lei de Ashby (1956) da variedade necessária. Ou seja, as estruturas passam a desacoplar-se uma das outras e das atividades normais. No lugar de coordenação, inspeção e avaliação, passa a ser adotada uma lógica de confiança e boa fé. Assim, sob um continuum, entre organizações de produção sob rígido controle das saídas e organizações institucionalizadas cujo sucesso depende da confiança e estabilidade alcançadas pelo isoformismo com as regras institucionais, podemos conceber todas as organizações. Por isto, organizações como escolas e burocracias governamentais, entre outras, usam tecnologias variáveis e ambíguas para produzir saídas

Quadro 2

Uma comparação das recomendações de Cyert e Cohen & March
para o Administrador Universitário

CYERT	COHEN & MARCH
<ol style="list-style-type: none"> 1. Desenvolva um plano coerente e claro de objetivos a partir do nível mais baixo. 2. Traduza os objetivos em padrões de empresa para a medição de desempenho. 3. Centralize a organização. 4. Faça um orçamento para daqui a cinco anos e obtenha planos operacionais dos orçamentos. 5. Faça com que os professores se envolvam no planejamento e no orçamento pela educação que isto proporciona. 6. Faça o orçamento primeiro pela parte das receitas e então trabalhe com a análise dos custos. 7. Faça maior uso de modelos e técnicas analíticas para esclarecer questões e alternativas de decisão. 8. Use incentivos competitivos centrados para estimular comportamento específico das necessidades organizacionais. 9. Acumule análises e dados como <i>background</i> para obter melhores decisões no futuro. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Assuma que não é lucrativo definir objetivos ou determinar quem atualmente pertence aos níveis mais baixos. 2. Perca tempo com o que você pensa que é importante/energia orientada elimina competição difusa ou oposição. 3. Persista na vitória e derrote/o que você quer muitas vezes falhará na implantação, o que você perde pode ser tentado novamente. 4. Troque status por substância, dê auto-estima e ganhe cooperação. 5. Encoraje a participação entre aqueles que não concordam, como um "depressivo afetivo" à oposição. 6. Sobrecarregue o sistema; o quanto mais for tentado, provavelmente mais coisas boas farão acontecer. 7. "Proponha latas de lixo" — sempre amarre questões ou programas importantes a questões paralelas sobre as quais aqueles que queiram debater possam argumentar, e contra os quais aqueles que quiserem se opor possam lutar. 8. Administre, discretamente, com o mínimo de intervenções de forma a que você possa ser capaz de parecer estar sendo guiado pelos outros. 9. Interprete a história ao recordá-la de tal forma que o registro lhe facilite em vez de dificultar a desejada mudança futura.

difíceis de avaliar, enquanto outras organizações com tecnologias claramente definidas acham-se incapacitadas de adaptar-se a alterações no ambiente tarefa. As incertezas advindas de contingências técnicas imprevisíveis ou de mudanças ambientais não podem ser eliminadas na base da eficiência. Desse modo, uma política de acoplamento mais rígido em organizações institucionalizadas meramente tornará público um registro de ineficiência e inconsistência. Por isto, protegem-se de avaliação baseada no desempenho técnico: inspeção, avaliação e controle de atividades são minimizados e coordenação, interdependências e ajustes mútuos entre unidades estruturais são tratados informalmente.

Nestes termos, tanto universidades em países desenvolvidos, bem como universidades latino-americanas apresentam comportamentos marcadamente individualistas e autônomos, que entram em choque com qualquer tentativa de centralização. E quando sucumbem a tal tentativa, ficam afetados o moral, a iniciativa e a inovação, vitais ao papel da universidade.

Então, a universidade como uma complexa rede de organizações institucionalizadas apresenta um comportamento onde a identidade da unidade predomina sobre a sua identidade como um todo. Ou seja, cada unidade responderá à outra, preservando, porém, sua própria identidade e também preservando alguma evidência de sua separação física ou lógica (os limites de seu sistema), pois dois sistemas são independentes um do outro na medida em que têm ou poucas variáveis em comum ou partilham variáveis fracas e não relevantes.

Podemos verificar, desta forma, que sistemas formados por professor e alunos numa sala de aula, e por reitor e sub-reitores, têm muitas variáveis relevantes em comum. Já qualquer outra combinação destes atores/papéis terá pouquíssimas e fracas variáveis em comum. P.ex.: o acoplamento entre reitor e professor é frouxo.

O próprio diagnóstico realizado para a reforma universitária (Lei 5540 de 28 de novembro de 1968) caracterizou as universi

dades brasileiras como um aglomerado de escolas e faculdades isoladas. Embora esta lei tenha buscado a racionalização, o que significa o fato de, ainda hoje, uma escola de engenharia não ter algo em comum com uma escola de música? O diagnóstico novamente é confirmado, mas esperamos que com a identificação de outras causas. Na UFRJ quando falamos de engenharia, a instituição associada é a COPPE e não a UFRJ, ou seja, uma parte predominando sobre o todo, outra característica de um sistema fracamente acoplado.

Acreditamos desta forma ter caracterizado a universidade como sistema frouxamente acoplado (*loosely coupled*), onde o mínimo de interdependência entre unidades — frouxa, não frequentemente e vagarosamente ligadas — pode levar a maiores eficiência, contingencialidade, adaptação, flexibilidade e eficácia, se assim for considerada. Sua autonomia passa a ser primordial pois, por descobrir preferências mais por ação do que agir baseado em preferências, seu comportamento é não intencional/não teleológico, não sendo suscetível a predições.

Mais importante, porém, do que verificar a existência ou não de fraco acoplamento é a identificação do mínimo de acoplamento rígido necessário para a sobrevivência. Precisamos, por exemplo, pelo menos saber quem está fazendo o que, para quem, com quem, por quanto tempo, em que local e com que recursos (o que está acontecendo — dados diretos, nominais e quantitativos). Esse é o objetivo dos sistemas de certificação — os tradicionais registros, catálogos e manuais de informações acadêmicas e administrativas. Já a verificação de qualidade, do mérito de um trabalho (avaliação — dados predominante qualitativos; critérios; juízos de valor) é atendida pelos sistemas de inspeção. Assim todo modelo implica necessariamente em inspeção, embora faça uso de dados de certificação. Pois estes últimos dados, enquanto sistema de certificação, servem, no máximo, para simples comparações.

Parece evidente que podemos ter fraco acoplamento ou em certificação ou em inspeção mas nunca em ambos, sob o risco de não

termos informações para a prestação de contas ou para justificar a solicitação da verba. Sendo da natureza de organizações educacionais um controle não muito rígido sobre o trabalho — o trabalho é intrinsecamente não inspecionado e não avaliado ou se é avaliado, esta avaliação é pouco freqüente e quando ocorre verifica-se de maneira incisiva — torna-se crucial às mesmas um rígido controle sobre quem faz o trabalho e para quem. Isto fica facilitado pelo fato de que as pessoas visualizam e falam mais claramente somente de assuntos rigidamente acoplados, em contraposição à falta de precisão na descrição de assuntos de inspeção. Desta forma, aqueles que gerenciam a instrução serão mais vagos ao descrever o que fazem, enquanto os que gerenciam os processos de certificação serão os mais explícitos. Tudo porque a certificação, como um sub-sistema mais rigidamente acoplado e crucial a sobrevivência do sistema, sempre teve maior atenção no passado, além de sempre chegar-se mais facilmente a um acordo/entendimento quanto a seus assuntos. O mesmo não poderemos dizer de elementos frouxamente acoplados. Isto representa toda a ênfase dada às regras e aos processos na universidade, coerentemente com o tipo de interdependência reunida atribuída por Thompson (1967) à universidade, onde a padronização, a rotina e as regras predominam.

Para encerrar este modelo faltaria entender que, sendo a educação uma tarefa difusa, provavelmente não será esta tarefa que definirá a forma de organização. São os processos de certificação e/ou os acordos, internos e com o ambiente, que a restringem, pois já vimos que a estrutura de sistemas de ensino constitui-se de categorias (professor, aluno, aula) que estão ligadas pelo entendimento do papel que lhes é atribuído, sendo legitimados externamente.

O sistema parece funcionar porque todos sabem que todos os outros sabem exatamente o que está para acontecer. Universidades são companhias *holding* que detêm ações do capital de atividades não inspecionadas e de subunidades que tem seu sentido, sua realidade e seu valor atribuídos no mercado social mais amplo. E é digna de nota a fragilidade potencial desta fábrica de legitimidade; porém, somente assim ela consegue uma relativa independência de mudan

ças ambientais momentâneas, explicando sua persistência e sobrevivência como uma das organizações mais antigas que conhecemos. Cabe, porém, o alerta: muitas vezes temos idéia de fraco acoplamento quando observamos uma realidade com acoplamento mais rígido, simplesmente por falta de entendimento da operação das variáveis envolvidas na relação.

D) O modelo de Pfeffer

Numa época de limitação de recursos, a alocação dos mesmos passa a ser a decisão administrativa e politicamente mais importante na universidade. A visão organizacional que Pfeffer (1977, p. 240-1) apresenta foi desenvolvida dentro deste e para este contexto. Para tanto, baseou-se em duas dimensões: a existência ou não de consenso sobre objetivos, preferência e tecnologia (método de solução de problemas, inclusive) e a soma de controles possuída pelas autoridades organizacionais.

Quando há consenso tanto sobre os objetivos bem como sobre a tecnologia, ou seja, há certeza, mas as autoridades detêm pouco controle, será o modelo profissional que descreverá o processo decisório da organização. Teremos a tomada de decisão colegial e o auto-controle profissional devido às normas, padrões e crenças comuns.

Quando há condições de certeza e as autoridades têm mais poder e controle na organização, é possível implementar regras, formas padronizadas e procedimentos que governem o comportamento. É o modelo de controle organizacional dito burocrático.

Quando predominam o dissenso e a incerteza e não há uma autoridade central forte, tende a surgir uma visão política ou de coalizão. Continua havendo uma distribuição de influência, porém, dispersa, cabendo, na ausência de valores e normas comuns, às disputas políticas a resolução das diferenças.

Na situação de autoridade central forte, em condições de incerteza, a tomada de decisão centralizada pode ser imposta.

Assim, será a condução da incerteza que determinará se o modelo burocrático ou de controle central será adotado. A imposição do modelo burocrático, associado a característica de especialização e de desenvolvimento de regras e procedimentos formais, pressupõe a habilidade de subdividir e alocar a tarefa e o desenvolvimento de regras que serão aplicáveis durante um determinado período de tempo. Além disso, regras, que são o sistema quasi-legal da organização, também pressupõem um razoável grau de consenso referente à definição da situação. Em circunstâncias de incerteza, é provável que os mecanismos pessoais de controle sejam os preferentemente adotados.

O interessante é que este modelo engloba conscientemente os aspectos simbólicos da legitimação de uma instituição, a visão política e de coalizão de Baldrige, o questionamento da abordagem do objetivo e a visão de sistema fracamente acoplado de Weick em situações ambíguas. E como tal, não foge às caracterizações duais dos modelos "prismático" e "sala" de Riggs.

QUAL DOS 4 MODELOS DE PFEFFER
CORRESPONDERÁ À NOSSA SITUAÇÃO?

CONTROLE EM MÃOS DA AUTORIDADE

Existe consenso sobre objetivos (o que) e tecnologia (como).

CERTEZA

Não existe consenso sobre objetivos e tecnologia.

INCERTEZA

Baixo	Alto
MODELO PROFISSIONAL	MODELO BUROCRÁTICO
MODELO POLÍTICO/COALIZÃO	MODELO CENTRALIZADO

FORMAS DE TOMADA DE DECISÃO NUMA ORGANIZAÇÃO
FUNÇÃO DE DUAS DIMENSÕES RELEVANTES:

- Existência ou não de consenso sobre objetivos, preferências e tecnologia,
- Quantidade de controle.

IV. UMA VISÃO ORGANIZACIONAL DA UNIVERSIDADE

Do previamente visto podemos concluir que dificilmente teremos modelos estáveis, que venham para ficar. Teremos que construir "tendas" já que os objetivos são ligados a interesses pessoais e condicionados à legitimação da organização perante pressões externas fazendo com que dificilmente encontremos situações nas quais caibam acoplamentos rígidos como os de setores produtivos. Somente o controle processualista tipo certificação tem sua rigidez de acoplamento vista como necessária. Aliás, se associarmos a idéia de que quanto maior a universidade tanto maior a presença do acoplamento mais frouxo para efeito de legitimação, ao modelo político, teremos que, quanto maior a universidade, mais fraco será o acoplamento e maior a probabilidade de ocorrer o modelo político pela dificuldade da geração de condições de certeza. E também maior a autonomia e a inovação conforme comprova a pesquisa de Blau & McKinley.

Outro aspecto que precisa ficar claro é que sempre estarão presentes os quatro modelos de Pfeffer, só que um ou dois deverão predominar. A combinação entre eles também deverá variar dentro da própria universidade, pois em setores de paradigma sedimentado, como nas ciências físicas (ver Lodahl & Gordon, 1972 e 1973), as condições de incerteza serão nitidamente diferentes das de ciências sociais com paradigmas não estabelecidos, o mesmo valendo para o confronto das ciências verbais com a estética.

COMO SOBREVIVER NUMA SITUAÇÃO DE ESCASSEZ
DE RECURSOS, ONDE QUASE NÃO HÁ ACOPLAMENT
TO ENTRE DESPESA E RECEITA?

OPTAR PELA QUALIDADE DO ENSINO OU PELA
QUALIDADE FINANCEIRA?

V. ALGUMAS CONSEQUÊNCIAS

V.1. Captação de Recursos

Pelo que foi visto anteriormente, parece lógico supor que a captação de recursos passe a ser formalmente entendida em sua dimensão política. Como tal, a atividade de relações públicas, bem orientada e com a indispensável certificação, passa a ser instrumento vital tanto interna como externamente na troca de informações por recursos. Tanto a capacitação política como a capacitação técnica, as realizações e os mitos estabelecidos serão fundamentais para aumentar o volume de recursos captados.

Em épocas de sérias restrições, uma estratégia adotada, além da tradicional integração empresa-governo-escola e da prestação de serviços, é a formação de associações visando obter maior poder de barganha com a demanda agregada e já distribuída previamente entre os componentes. Toda articulação institucional deve hoje em dia estar voltada para esta atividade, não se devendo deixar de considerar o efeito indireto de determinadas políticas adotadas.

O dilema passa a ser o seguinte:

PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS E PESQUISA APLICADA
OU PESQUISA BÁSICA E ENSINO?

V.2. Avaliação de Cursos

A avaliação de cursos, fundamental para a racionalidade e a universalidade de alocação de recursos, peça ao avaliar da mesma forma um curso de belas artes e um de engenharia. Os estudos de Lodahl & Gordon, já citados, mostram que, à existência de paradigmas mais elaborados nas ciências físicas e biológicas, correspondem

Quadro 3

Classificação de Modelos de Avaliação
(Enfocando a Relação entre Avaliação e Políticas da
Organização-Wergin (1976))*

	EXTRAPOLÍTICO	SUPRAPOLÍTICO		INTRAPOLÍTICO		
		CREENCIAMENTO	JUSTIFICATIVA DE VALOR	ABORDAGEM DE SISTEMAS	ABORDAGENS INDUTIVAS	MÉTODOS DE ANÁLISE ORGANIZACIONAL
Objetivo:	- Tornar a avaliação a mais objetiva possível	- Avaliar Instituições sem ter problemas de medida -reconhecimento de Instituições	- Tenta justificar os valores sobre os quais os padrões estão embasados	- Fornecer informações para que o processo de tomada de decisão inicie e depois examinar como melhor-lo	- Idêntico ao anterior	- Idêntico ao anterior
Visão:	- Fragmentária	- Compreensiva	- Procurar melhorar os dois modelos anteriores	- Realista	- Idêntico ao anterior	- Idêntico ao anterior
Método baseado em :	- Critérios específicos e restritos, definidos a partir de variáveis relevantes da população alvo e medidas de intervenção antes e depois são criadas para determinar o impacto nas variáveis, enfatiza, portanto, comportamentos mensuráveis e produtos finais	- Apreciações de especialistas tendo por base visitas diretas ao local. Os padrões de avaliação são alcançados através de processo de deliberação dos especialistas, dando ênfase ao processo e aos critérios globais	- Primeiro consta empiricamente quanto amplamente certas posições de valor são mantidas para depois verificar logicamente se os objetivos são razoáveis. Esta definição dos objetivos fica por conta do programa ou então é dispensada	- Processo iterativo onde a ênfase está no aperfeiçoamento do processo, em seu julgamento. Ex. CIPP (contexto, input, processo, produto) de STUFFLE BEAM et al. Modelo de discrepância de Provus	- Alimentar com dados os definidos de políticas, entendendo a avaliação como um processo de negociação e comunicação	- Idêntico ao anterior, incluindo os processos organizacionais na avaliação para discernir circunstâncias e julgar consequências
Pressuposto:	- Programas são desenvolvidos para realizar objetivos específicos; o sucesso pode ser medido a medida que os objetivos são alcançados; e que decisões políticas podem (ou devem) ser tomadas baseadas nos dados objetivos proporcionados pelo avaliador	- Os avaliadores irão ou deverão ditar as decisões	- Idêntico ao anterior	- O avaliador será muito mais efetivo trabalhando a favor do que contra a administração. A busca de conclusões esta fora do âmbito de avaliação	- Idêntico ao anterior	- Idêntico ao anterior
Restrições:	- Pouco apropriado a programas grandes e politicamente motivados - Generalização questionável pois exige estudo de casos - Desencoraja informações não antecipadas e mudanças de objetivos e estratégias, levando a mudanças pouco significativas	- Subjetivo de confiabilidade questionável - Os critérios nos quais se baseiam as apreciações são de validade questionável - É adotado, não por conveniência, mas sim por falta de outro modelo	- Dificuldades em encontrar formas objetivas de desenvolver critérios - Posições de valor são de difícil resumo por terem dimensões escalares diferentes para cada pessoa	- Busca soluções plausíveis para a "audiência".	- Idêntico ao anterior	- Idêntico ao anterior

* Adaptação: autor

situações de incerteza, diferentes a nível de complexidade de tarefa e de consenso de valores, nas ciências sociais. A predominância geral da área bio-médica nos indicadores de publicações não teria alguma correlação com a escolha da medida quando, conforme Pinto, é esta a área que predomina administrativamente nas universidades? Teríamos novamente a racionalidade e a universalidade atuando como mitos para legitimar uma determinada política?

Mesmo isolando estes problemas, encontramos outros pelos quais medidas e comparações parciais podem produzir determinados resultados desejados. Assim, diferentes combinações de medidas de operação/processo, input, output/resultado tem diferentes tipos de utilização. Muitas vezes uma nova combinação de medidas nega o resultado de uma anterior.

A tendência dos instrumentos, hoje em dia, é voltar-se cada vez mais para o fornecimento de informações para suporte à tomada de decisão, assumindo, portanto, sua participação no processo em questão.

MEDIR PARTE OU NÃO MEDIR?

V.3. Alocação de Recursos

O poder e a influência utilizados para afetar os resultados das decisões de alocação de recursos são tão sutis quanto possível, pois quanto menos visível o poder mais eficaz será sua atuação. Entre as táticas adotadas incluem-se, segundo Pfeffer (1977):

- o uso seletivo de critérios objetivos
- o uso de procedimentos de decisão legitimados através da racionalidade e da universalidade
- a centralização através da regra da maioria
- o controle da informação e o uso do segredo.

Todas elas baseiam-se, de alguma forma, em mitos organizacionais, sendo o mito da tomada de decisão racional o mais comum. A racionalidade e o universalismo são ideais sociais valorizados, cuja identificação resguarda as decisões e os procedimentos, tanto de críticas como de inspeção. A centralização através de regra da maioria estabelece que quanto maior a participação, desde que a definição de alternativas permaneça centralizada, mais difusa será a responsabilidade, maior a cooptação e menor o risco de críticas, tornando a representação de vários interesses muito mais difícil.

Os efeitos do exercício do poder na alocação de recursos dependem das características do recurso (é escasso, é crítico), da natureza tanto do recurso a ser alocado como da política a ser determinada, do poder discricionário do tomador de decisões (a habilidade de afetar as regulamentações e as possíveis influências externas), da natureza da decisão (é pública ou particular, quanto a sua visibilidade) e da incerteza envolvida (existência ou não de um paradigma).

Os efeitos das decisões de alocação de recursos são:

- ter valor simbólico (reforço de prestígio, reputação, posição),
- afetar o poder e a influência dos participantes (quem recebe recurso escasso pode manter posições de poder e este poder é usado para adquirir recursos que depois são usados para conseguir mais recursos — promoção, lotação, punição, estabelecer regras, sistemas de informação, promover alianças).

A aquisição e manutenção do poder depende dos determinantes do poder e da exploração dos mesmos. Em outras palavras, a incerteza é um determinante, a capacidade de absorver a incerteza é uma fonte de poder; outro determinante é o controle direto de recursos, pois recursos externos servem para aumentar a parcela interna de recursos; aliados são importantes, tanto externos como

internos, mas as alianças ou coalizões devem ser somente tão grandes quanto o necessário para não pulverizar recursos.

A alocação de recursos, portanto, é mais um claro exemplo de que o modelo "sala" também existe em países desenvolvidos.

QUAL A MINHA RACIONALIDADE, OU A DA
"ORGANIZAÇÃO" E QUAL A RACIONALIDADE
DE LEGITIMADA?

V.4. Prestação de Contas

A discussão referente à prestação de contas (*accountability*) trata das seguintes perguntas:

- devo prestar contas?
- a quem devo prestar contas?
- do que devo prestar contas?
- para que devo prestar contas?
- como prestar contas?

A questão chave parece-nos ser a última. Atrás dela aparece o problema de que tipos de medidas devem ser adotados. Naturalmente são medidas quantitativas de desempenho e, por isto, este conceito está intimamente ligado à avaliação. Elas permitem comparações de itens não necessariamente compatíveis, além de desvalorizar, intencionalmente ou não, a diversidade, originalidade, complexidade e o pluralismo, levando a uma padronização certamente indesejável. A ênfase em medidas tangíveis, quantificáveis e conversíveis em moeda, pode gerar distorções que favoreçam, por exemplo, as ciências físicas. Existem métodos alternativos como, por exemplo, o relato de casos bem sucedidos. O principal é convencer a quem de direito, e às vezes os números não são suficientes. Mesmo assim, em muitas situações uma boa prestação de contas é o

primeiro passo para outra captação. Voltamos, então, a cair no processo político.

UNIVERSIDADE OU FÁBRICA DE CONHECIMENTO?

V.5. Sistemas de Informação

O uso de tecnologia de informação em uma universidade segundo Blau (1973) conduz à centralização de autoridade embora possa descentralizar em outros órgãos públicos. Este confronto centralização x descentralização tem parte de sua solução também associada a problemas políticos. São do conhecimento de todos as inúmeras aquisições de computador por mero sinal de status neste mundo a fora. Assim, além de atender a uma determinada reputação desejada, o computador e sua utilização também podem, através do uso de modelos racionais e de determinadas políticas gerenciais, legitimar toda e qualquer decisão.

É, porém, uma ferramenta de alta utilidade no processamento de volumes de certificação da universidade. Viu-se que informação na universidade é poder, e uma arma. A mera divulgação de uma informação errada sobre um concorrente, pode, quando da alocação dos recursos escassos, gerar um impacto não imaginado, pois o que interessa é a versão e não o fato.

A morosidade e a dificuldade de coleta destes dados podem ser outro fator de teste no confronto modelo burocrático versus modelo profissional ou modelo burocrático versus modelo político. Tudo pode ser motivo para criar resistência à implantação de um sistema, ainda mais numa universidade onde a parte predomina sobre o todo. Até hoje, no Brasil, os sistemas universitários mais abrangentes não foram concluídos.

TER DADOS OU INFORMAÇÕES?

V.6. Planejamento

Há muito que estão previstas sub-reitorias de planejamento nas universidades. Mas algumas ainda não têm. Por que?

A necessidade de deixar transparecer ordem e uniformidade/universalidade, corresponde, externamente, a uma forma de legitimação. Já que os resultados e os objetivos não são mensuráveis, concentram-se os esforços nos processos. Mas como planejar sem objetivos claramente definidos? Surgem então as explicações para a primeira pergunta. Como objetivos voltados para o futuro não existem, busca-se a estabilidade no passado. Logo, por não trazer mudanças, o planejamento não serve. Elas simplesmente acontecem. Têm sua origem em crises e pressões consideradas externas. Também a falta de informações atualizadas restringe o escopo do planejamento, restando somente a certificação com suas características processualísticas e baseada em dados históricos.

Uma consequência da visão organizacional aqui apresentada é a definição do elemento de planejamento como uma pessoa capacitada, tanto técnica como politicamente, que pode, a partir de uma mera certificação, coordenar o sistema frouxamente acoplado chamado universidade, evitando desperdício de recursos, procurando antecipar paulatinamente as demandas e responder às crises enfrentando risco e incerteza.

ACEITAR A AMBIGÜIDADE E A "IRRACIONALIDADE"
PARA RACIONALIZAR?

V.7. Estrutura

Quando tratamos dos sistemas fracamente acoplados ficou evidente que a estrutura formal da universidade não corresponde necessariamente à estrutura de poder da mesma. O controle direto, de parte de cursos, de recursos externos à universidade é o

melhor exemplo disto. É por esta razão que até hoje não se conseguiu a pretensa integração prevista na reforma universitária. Outro aspecto referente à estrutura informal é o que diz respeito às redes sociais de comunicação entre cientistas. Contrariamente ao que se esperava, os departamentos não são as unidades apropriadas para descrever os padrões de comunicação para efeito de pesquisa. A integração social existente em departamentos de ciências físicas de uma mesma universidade é multidisciplinar, pois a coesão estrutural é inversamente proporcional à homogeneidade de cientistas especializados (ver Friendkin, 1978). O que vem confirmar a abordagem do fracamente acoplado como sendo o acoplamento predominante na universidade.

COMO INTEGRAR?

V.8. Gerência de Mudanças/Conflitos

O conflito, como vimos, é uma característica importante da universidade, ainda mais em uma época de escassez. Como estes conflitos são controlados e dificilmente aparecem, devido a características antropológicas predominantes (ver Matta, 1979) sua gerência é muito difícil, ainda mais que, sem objetivos claramente definidos, prevalece a mudança personalista. Nestes termos predomina o imobilismo, a frustração, o pessimismo e a transferência de responsabilidades e decisões aos superiores. Isto somado à insatisfação salarial e funcional representa uma inércia muito grande a ser vencida, inércia esta enfrentada pelos tradicionais cursos de promoção funcional.

INICIAR A MUDANÇA POR FATORES EXTERNOS OU INTERNOS?

Quadro 4

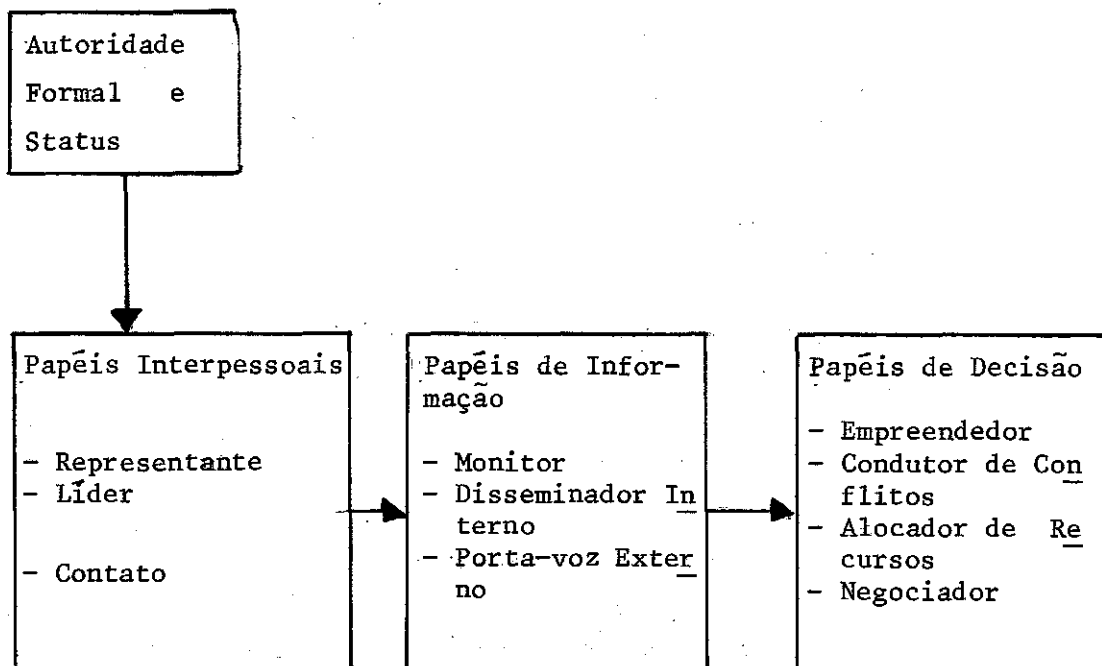
Quatro Perspectivas de Gerência de Conflitos, segundo Killmann & Thomas (1977, p.8)

		<u>EVENTOS</u> (PROCESSO)	<u>CONDIÇÕES</u> (ESTRUTURA)
DE FORA DA PARTE INTERESSADA <u>FONTES</u> <u>EXTERNAS</u> Parte interessada: en- tidades de tomada de decisão confrontadas com alternativas e pontos de escolha		<u>DO PROCESSO EXTERNO</u> - Comportamento condicionado pelos eventos externos ao indivíduo: COMPETIÇÃO AMEAÇAS AVALIAÇÃO NEGATIVA USURPAÇÃO, INVASÃO INTERVENÇÕES DE TERCEIROS - Estratégia de Intervenção GERÊNCIA DE INTERVENÇÃO	<u>ESTRUTURAL EXTERNA</u> - Comportamento condicionado pelas condições externas ao indivíduo: INCENTIVOS AO CONFLITO - Conflitos de interesses, obje- tivos e papéis PRESSÕES SOCIAIS - Barreiras - Forças PROCEDIMENTOS DE INTERVENÇÃO - Estratégia de Intervenção MODIFICAÇÃO DO CONTEXTO
	DE DENTRO DA PARTE INTERESSADA <u>FONTES</u> <u>INTERNAS</u>		<u>DO PROCESSO INTERNO</u> - Comportamento condicionado pelos eventos internos ao indivíduo: FRUSTAÇÃO ESTRATÉGIAS QUE VISAM PREJUÍZO OU INTROMISSÃO MECANISMO DE DEFESA - Estratégia de Intervenção ELEVAR A CONSCIÊNCIA

V.9. Capacitação do administrador universitário

A partir do quadro comparativo de Cyert com Cohen & March, destaca-se a habilidade de absorção de incertezas e ambigüidades presentes e futuras. A habilidade política é fundamental, sendo que, numa época de escassez, a necessidade do conhecimento de métodos de planejamento voltados para a antecipação de incertezas, crises e soluções fica bastante reforçada. Por ser a universidade uma organização cujo recurso essencial é o homem, presente em unidades fracamente acopladas, este administrador deve destacar-se (ver figura abaixo) nos papéis interpessoais e de disseminador de informação, além dos já citados de condutor de conflitos, alocador de recursos e negociador. Na atual situação do Brasil, não é surpresa o fato de predominar o papel do alocador de recursos.

POLÍTICO OU TÉCNICO?



PAPÉIS DO ADMINISTRADOR UNIVERSITÁRIO? (Mintzberg, 1975).

VI. CONCLUSÃO

Apresentadas algumas conseqüências da visão organizacional da universidade aqui desenvolvida, parece lógico que o conflito real e permanente deve ser aceito como tal. E é nesta perspectiva que a captação de recursos e a prestação de contas devem ser entendidas, como fazendo parte do processo político de legitimação dessa instituição. Que um planejamento aberto e um sistema de informação atualizado passam a representar instrumentos que propiciam um mínimo de integração e de normas e valores comuns. Que a gerência de conflitos passa a ter como conseqüência, a gerência de mudanças. Que uma racionalidade mais ampla se torna possível, desde que consideradas estas variáveis.

Desta forma, o dinamismo do processo interno à universidade, que aqui se procurou apresentar, mostra que a definição de um modelo organizacional para a universidade é, antes de mais nada, um problema de política organizacional e de participação.

BIBLIOGRAFIA

1. ASHBY, W. Ross. Introdução à cibernética. São Paulo, Perspectiva, 1970. Original de 1956.
2. BALDERSTON, Frederick E. Managing today's university. San Francisco, Jossey-Bass, 1974.
3. BALDRIDGE, J. Victor. Power and conflict in the university. New York, Wiley, 1971.
4. BLAU, Peter. The Organization of academic work. New York, Wiley, 1973.
5. BLAU, J.R. & MCKINLEY, W. Ideas, complexity, and innovation. Administrative Science Quarterly, 24 (2): 200-19, Jun. 1979.
6. COHEN, M. D. & MARCH, J. P. Leadership and ambiguity - the american college president. New York, McGraw-Hill, 1974.
7. COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. A Gabarge can model of organizational choice. Administrative Science Quarterly, 17 (1): 1-25, mar. 1972.
8. CYERT, Richard M. Further research. In: ——— The Management of nonprofit organizations. Lexington, Lexington Books, 1975.
9. DILL, William R. When auld acquaintance be forgot ... from Cyert' and March to Cyert vs March. In: CYERT, R.M. Management of nonprofit organizations. Lexington, Lexington Books, 1975.
10. ESMAN, Milton J. & BLAISE, Hans C. The Institution building research: the guiding concepts. University of Pittsburg, Feb. 1966.

11. FRIENDKIN, Noah E. University social structure and social networks among scientists. American Journal of Sociology, 83 (6): 1444-65, May 1978.
12. GEORGIU, Petro. The Goal paradigm and notes toward a counter paradigm. Administrative Science Quarterly, 18 (3):291-310, Sept. 1973.
13. HALL, Richard H. Intraorganizational structural variation: application of the bureaucratic model. Administrative Science Quarterly, 17 (3): 295-308, Dec. 1972.
14. JÖNSSON, S. A. & LUNDIN, R.A. Myths and wishful thinking as management tools. In: NYSTROM, P.C. & STARBUCK, W.H. eds. Prescriptive models of organizations. Amsterdam, North-Holland, 1977. p.151-70 (TIMS Studies in the Management Sciences, 5).
15. KAMENS, David H. Legitimizing myths and educational organization: the relationship between organizational ideology and formal structure. American Sociological Review, 42 (2):208-9, Apr. 1977.
16. KERR, Clark. The Uses of the university - with a "postscript 1972". New York, Harper & Row, 1973. 1. ed. 1963.
17. KILLMAN, R.H. & THOMAS, K.W. Four perspectives on conflict management: an attributional framework for organizing descriptive and normative theory. Los Angeles, University of California, Graduate School of Management, 1977.
18. LEITE, Rogério C. Cerqueira. As Sete pragas da universidade brasileira. São Paulo, Duas Cidades, 1978. p. 31-48.
19. LITWAK, Eugene. Models of bureaucracy which permit conflict. American Journal of Sociology, 67 (2): 177-84, Sept. 1961.
20. LITWAK, E. & MEYER, H. J. A Balance theory of coordination between bureaucratic organizations and community primary groups. Administrative Science Quarterly, 11 (1): 31-58, Jun. 1966.

21. LOCKWOOD, Geoffrey. Problems and opportunities. In: ————
University planning and management techniques. Paris, OCDE,
1972. De uma conferência com o mesmo título em 1969.
22. LODAHL, J. B. & GORDON, G. Differences between physical and
social sciences in university graduate departments. Research
in Higher Education, 1: 191-213, 1973.
23. ———— The Structure of scientific fields and the functioning
of university graduate departments. American Sociological
Review, 37 (1): 57-72, Feb. 1972.
24. MÃRQUEZ, V. B. de & DOGAN S. R. Burocracia latinoamericana ou
reflexo desfavorável da teoria da organização. Revista de
Administração de Empresas, 19 (1): 67-96, jan./mar. 1979.
25. MATTA, Roberto da. Carnavais, malandros e heróis. Rio de Janei
ro, Zahar, 1979.
26. MEYER, John W. The Effects of Education as institution. American
Journal of Sociology, 83 (1): 55-77, Jul. 1977.
27. MEYER, John W. & ROWAN, Brian. Institutionalized organizations:
formal structure as myth and ceremony. American Journal of
Sociology, 83 (2): 340-63, Sept. 1977.
28. MINTZBERG, Henry. Trabalho do executivo: o folclore e o fato.
Biblioteca Harvard de Administração de Empresas, 3 (18): 3-
13, 1977.
29. PFEFFER, Jeffrey. Power and resource allocation in organizations:
In: STAW, B. W. & SALANCIK, G. R. eds. New directions in
organizational behavior. Chicago, St. Clair Press, 1977.
30. PINTO, Agerson T. A Universidade brasileira à luz do modelo
prismático. Revista de Administração Pública, 8 (4): 48-79,
out./dez. 1974.

31. RIGGS, Fred W. Administração nos países em desenvolvimento. Rio de Janeiro, FGV, 1968. Original de 1964.
32. SCHWARTZMAN, Simon. Estudo comparativo de sistemas burocráticos: conceitos e perspectivas. Revista de Administração Pública, 4 (1): 79-100, jan./jun. 1970.
33. SIMON, Herbert A. On the concept of organizational goal. Administrative Science Quarterly, 9 (1): 1-22, Jun. 1964.
34. THOMPSON, James D. Dinâmica organizacional. São Paulo, McGraw-Hill, 1976. Original de 1967.
35. TRIGUEIRO, Durmeval. Governo da universidade. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. 47 (105): 68-90, jan./mar. 1967.
36. WEICK, Karl E. Educational organizations as loosely coupled systems. Administrative Science Quarterly, 21 (1): 1-19, Mar. 1976.
37. ——— A Psicologia social da organização. São Paulo, E. Blücher, 1973. Original de 1969.
38. WERGIN, Jon F. The Evaluation of organizational policy making: a political model. Review of Educational Research, 46 (1): 75-115, Winter 1976.
39. YUCHTMAN, E. & SEASHORE, S. E. A System resource approach to organizational effectiveness. American Sociological Review, 32 (4): 891-903, Aug. 1967.