

Organização e Gestão das Instituições Universitárias no Brasil: o caso da IFES¹

Antônio Augusto Pereira Prates *

Resumo

Este artigo discute questões referentes à Política de ensino superior no Brasil. A partir do quadro atual que mostra claramente a presença predominante do Sistema Privado de Ensino na oferta de vagas, eu mostro, também, o papel fundamental das Instituições Federais de Ensino Superior – IFES – no que diz respeito à qualificação de pessoal docente para o sistema de ensino superior, visto como um todo. Em seguida, discuto os dilemas da política de ensino superior e as características organizacionais típicas das Universidades que requerem um modelo administrativo muito distinto dos modelos voltados para a eficiência ou produtividade nos moldes das organizações burocráticas ou empresariais. A título de conclusão proponho um esquema analítico de administração de organizações universitárias.

Palavras –chave: ensino superior, universidade, instituições, interesses, identidades , conflito, burocracia.

Abstract

This paper has to do with issues related to higher education policy in Brazil. Coming from trends that show clearly the Private System's dominance in the undergraduate scenery, I show either that the Federal System of higher education has performed a critical role in training faculty's members for the whole educational system in the Country, through Graduate Programs

¹ Este artigo constitui uma versão ampliada do artigo "A Questão do gerenciamento das IFES no Cenário de Autonomia" publicado em "O Ensino Superior em Transformação", E. R. Durham e H. Sampaio (Orgs), SP: NUPES/CEBRAP, 2001.

* Depto de Sociologia e Antropologia – UFMG
e-mail: pratesan@gold.com.br

expansion. Furthermore, I discuss policy dilemmas of higher education in the Country and the management models more adequate to organizational typical features of universities. As conclusion, I suggest an analytical administrative model for managing universities structures.

Keywords: higher education; university; institutions; interests; identities; conflict; bureaucracy.

I – Introdução.

Um dos problemas centrais do tema do ensino superior no contexto histórico atual é dado pela premente necessidade dos governos democráticos atuais para manejar eficientemente os recursos públicos sob sua responsabilidade. Como foi muito bem posto por Robert Putnam (1991), um dos requisitos básicos dos sistemas democráticos contemporâneos é a capacidade deles para administrar eficientemente recursos financeiros e com transparência suficiente para possibilitar a avaliação da sua utilização pela sociedade civil. Este requisito é visto por Putnam, como tão fundamental para o exercício democrático de governo quanto os requisitos clássicos da representação e da garantia dos direitos de cidadania. Ora, o “caso” do ensino superior constitui hoje, no cenário das sociedades democráticas contemporâneas, um dos elementos mais importantes para a discussão sugerida por Putnam. De um lado porque, na maioria destas sociedades, o Estado é, ainda, o maior responsável pela gestão deste sistema, seja por via direta, onde o ensino público é majoritário, seja por via indireta (pelo seu papel de fiscalizador e normatizador) onde o sistema é majoritariamente privatizado. De fato, as pressões de natureza fiscal sobre os gastos públicos e o tamanho da demanda de acesso ao ensino superior tem levado os Estados, mesmo os mais comprometidos com o ideal distributivo, a buscarem o envolvimento do setor privado no sistema de oferta de ensino superior. Este cenário tem colocado tensões para a administração e gestão do sistema de ensino superior, na medida em que as pressões referidas acima tendem a produzir uma imagem pública homogênea das instituições de ensino superior, como se constituíssem “mais” um setor de prestação de serviços regulado pelo mercado.

Contudo, como tem enfatizado a literatura organizacional especializada, para que “bens”, como ensino e pesquisa, sejam produzidos racionalmente é necessário a criação de estruturas organizacionais compatíveis com as características destes “bens”; ou seja, adequadas ao alto volume de incertezas contido no processo de realização deste “produtos”. Caso contrário, corre-se o alto risco de ineficiência e de ineficácia ao se tentar “copiar” modelos de estrutura organizacional típico do mundo empresarial².

Tomando o caso brasileiro como referente empírico, discuto as tendências de crescimento do sistema de ensino superior e tento mostrar o papel específico do setor público neste sistema. Em seguida discuto os modelos de gestão de ensino superior neste cenário e, com base, nesta discussão, proponho um esquema analítico apropriado para as organizações de ensino e pesquisa de nível superior.

II – Alguns indicadores das tendências de crescimento do ensino superior no País e, em particular, das IFES.

Os dados abaixo mostram como o crescimento do ensino superior no País vem se dando através, principalmente, do sistema privado. Mas, ainda assim, o Sistema Público e, em particular, o Federal desempenha um papel crucial na qualificação do corpo docente do ensino superior e na expansão da pós-graduação stricto sensu.

I –a – Matrículas no ensino superior.

Como mostra a tabela abaixo, nós chegamos no ano 2000 com o contingente de 2.694.245 estudantes universitários no Brasil. Esta cifra representa uma taxa de crescimento, no período de 1994 a 2000, de 66,4%; ou seja, em seis anos o número de pessoas com acesso ao ensino superior no país cresceu mais da metade, em 1994 esta cifra era de 1.661.034.

² Ver David D. Dill (1997) para uma discussão abrangente desta questão.

Tabela 1 - Crescimento da matrícula nos cursos de graduação no país por dependência administrativa, entre 1994 e 2000.

Ano	Brasil	IFES*	%	IES Privadas**	%
1994	1.666.034	363.543	21,8	970.584	58,4
1996	1.868.129	388.987	20,8	1.133.102	60,6
1998	2.125.958	408.640	19,2	1.321.229	60,2
2000	2.694.245	482.750	17,9	1.807.214	67,0
Taxa de crescimento 1994/2000	66,4%	32,7%	-----	86,1%	-----

Fonte: MEC/INEP. Resultados e tendências da educação superior no Brasil. Brasília, 2000. Sinopse estatística do ensino superior 2000. Brasília, 2001.

* Instituições Federais de Ensino Superior (não inclui as instituições públicas estaduais e municipais)

** Inclui todas as particulares, inclusive as comunitárias/filantrópicas e confessionais.

A tabela acima informa, também, que as instituições de natureza privada respondem, em 2000, por 67% das matrículas no ensino superior no país. De 1998 a 2000 o contingente de matrícula do ensino privado cresceu mais do que o dobro das IFES – 36,7% contra 18.1%; ou seja, o ensino superior no Brasil é, predominantemente, gerido pelo setor privado.

I – b- Crescimento da pós-graduação stricto-sensu.

Tabela 2 - Crescimento de docentes pós-graduados no Brasil por dependência administrativa entre 1994 e 2000.

ANO	BRASIL		IFES*		IES PRIVADAS**	
	MESTR	DOUT	MESTR	DOUT	MESTR	DOUT
1994	33.531	21.326	14.899	9.147	12.263	4.476
1996	36.954	24.006	14.802	10.132	14.980	5.480
1998	45.482	31.073	16.371	13.170	20.409	7.529
2000	62.133	40.707	17.821	16.747	35.178	12.401
Taxa de cresc. 94/2000	85,2%	90,8%	19,6%	82,6%	186,8%	177,0%

Fonte: Fonte: MEC/INEP. Resultados e tendências da educação superior no Brasil, Brasília, 2000. Sinopse estatística do ensino superior 2000. Brasília, 2001.

* Instituições Federais de Ensino Superior (não inclui as instituições públicas estaduais e municipais)

** Inclui todas as particulares, inclusive as comunitárias/filantrópicas e confessionais.

A tabela acima mostra o crescimento acelerado da pós-graduação stricto-sensu no país entre 1994 e 2000. O grande responsável por esta taxa de crescimento neste período foi o setor privado, pois, como já foi amplamente divulgado, o crescimento mais intenso da pós-graduação nas instituições federais se deu a partir de 1968 e durante as décadas de 70 e 80. Em 1994 as IFES tinham 21,4% mais de doutores do que as IES privadas em 1998. Essa diferença, hoje, atinge, a cifra de 35%, a mais, para as IFES.

Os números da tabela acima adquirem maior significado se nós comparamos o número de instituições de ensino superior federais e privadas em 2000. As instituições Federais somam 61 contra 1004 instituições do ensino privado. Somente 19,9% dos doutores existentes no país estão no ensino privado e dos 50.165 professores do sistema federal de ensino superior, 69% são qualificados como, no mínimo, mestres e 33,3% são doutores, contra 43,4% de professores qualificados, com 11,3% de doutores, entre os 109.658 professores do sistema privado.

Finalmente, um outro indicador muito relevante para comparação entre a densidade de investimento em qualidade no sistema federal, no contexto do ensino superior no país, é o regime de tempo dos professores. No sistema federal, 85% dos docentes tem tempo integral, contra apenas 16,5% de docentes em regime de tempo integral no setor privado.³

III – A Gestão Institucional no Novo Cenário das IFES.

Desde as transformações produzidas pela “grande” Reforma de 1968 que a Universidade Pública e Particular Brasileiras não confrontam um cenário de mudanças e de redefinição tão

³ Resultados e Tendências da Educação Superior no Brasil. Brasília: MEC/INEP/SEEC,2000 e Sinopse Estatística do Ensino Superior 2000. Brasília: MEC/IEP, 2001.

radical de sua missão institucional. Embora, a promulgação da LDB em 1996 tenha aberto um espaço para iniciativas de mudanças de natureza didático-pedagógica, é a proposta de autonomia administrativo-financeira, no caso da IFES, e de autonomia didático-pedagógica frente às Mantenedoras, no caso das Particulares, que está "mexendo" com as pessoas, ameaçando balançar as estruturas de crenças, valores e interesses, no âmbito acadêmico e administrativo, e, com isto, criando uma certa sensação desconfortável de caos político-administrativo. De outro lado, entretanto, é exatamente este cenário instável e de muitas incertezas que tem injetado novas energias entre membros e grupos do corpo acadêmico e estudantil, que percebem o cenário da maior autonomia como o início de um processo capaz de transformar a atual estrutura funcional da Universidade Federal e da Particular. No caso das Federais, hoje, esta estrutura apresenta-se com um alto grau de burocratização administrativa associado a uma enorme descentralização (para não dizer fragmentação) da estrutura decisória. Se este tipo de modelo organizacional representou, no início dos anos 70, um salto qualitativo de racionalização e universalização burocrática - em relação ao modelo patrimonial da cátedra e das unidades confederadas que compuseram a instituição universitária na sua criação - após 30 anos, ele aparece como um enorme obstáculo à realização de qualquer projeto de natureza institucional que fuja aos padrões determinados pelas rotinas da estrutura burocrática. Há, no momento atual, um claro descompasso entre a estrutura organizacional das universidades federais e o ambiente de produção acadêmica. Veja, por exemplo, o fato, comum e freqüente no contexto das IFES, da enorme complicação prática para se conseguir efetivar simples arranjos cooperativos, de natureza acadêmica, entre membros de Unidades ou, mesmo, de Departamentos distintos. Num ambiente, como já é o caso do contexto acadêmico brasileiro hoje, onde as fronteiras disciplinares dos campos científicos tendem a se enfraquecer, onde há, cada vez mais, oportunidades de criação e participação em grupos de pesquisa e ensino especialmente dispersos, e onde há incentivos à criação de projetos interdisciplinares, não há como conviver, no dia-a-

dia da vida profissional, com um sistema de gestão administrativa das atividades acadêmicas - ensino e pesquisa - moldado pela lógica da racionalidade burocrática.

Do ponto de vista das conseqüências da LDB pode-se esperar mudanças significativas do cenário institucional atual da IFES e das IES particulares. Neste contexto, delineia-se um novo cenário institucional das universidades federais e particulares, com exigências de gestão política e administrativa bem distintas das atuais. Neste novo cenário, a liderança acadêmica deverá ser mais atuante política e administrativamente porque estarão em jogo decisões estratégicas sobre prioridades de investimentos, de custeio (incluindo salários) e de políticas de ensino, pesquisa e extensão em cada universidade. A arena competitiva dentro das universidades, hoje fortemente regulada pelos mecanismos burocráticos sedimentados, será muito mais intensa e complexa na medida em que as decisões que serão produzidas nela terão efeitos visíveis e imediatos no sistema de alocação de recursos para as diversas áreas, grupos e unidades de ensino. Neste novo ambiente institucional o potencial de conflito intra-grupos aumentará significativamente, exigindo ressocialização das lideranças institucionais e acadêmicas para o desempenho de novos papéis profissionais, como por exemplo, o de negociador político ou de mobilizador de interesses ou, mesmo, o de elaborador de novos mapas cognitivos ou ideológicos de convivência institucional.

Do lado das relações inter-institucionais – universidade/sociedade - a autonomia administrativo-financeira estimulará a intensificação de redes inter-universitárias e inter-agências públicas, hoje, quase inexistentes devido às dificuldades de ordem burocrático-administrativas. O mesmo deverá ocorrer, ainda que em menor escala, do lado das relações universidade-empresa. Como se sabe, estas relações, além das dificuldades “culturais” de comunicação, apresentam, também, problemas com relação ao tipo de “serviços” demandados pelas empresas privadas⁴, que se limitam a “testes e ensaios” de materiais: o que nada, ou

⁴ Como mostra Prates, A .A . P. (1987), a grande maioria da demanda de serviços “tecnológicos” das empresas privadas do país para os Institutos Públicos de Pesquisa, é do tipo de “testes e ensaios” de materiais..

muito pouco, tem a ver com as atividades de pesquisa universitária. Como pode-se perceber, facilmente, a “simples” aquisição de autonomia administrativo-financeira dota a Universidade Pública de um enorme potencial de ampliação do seu espaço de ação, o que requererá, para sua realização, um novo modelo de articulação de interesses, identidades e ideologias muito mais dinâmico e flexível do que aquele permitido pela lógica burocrática.

Certamente, a força do impacto deste novo cenário sobre a atual estrutura administrativa e de poder nas universidades dependerá, em grande medida, da biografia institucional de cada uma delas⁵: em algumas, as mais desprovidas de identidade institucional, o efeito poderá ser dramático ao minar as bases burocráticas da ordem instituída. Nesse caso, o cenário será próximo ao de uma sociedade pré-hobbesiana requerendo, em caráter de urgência, a construção de um pacto constitucional. No caso daquelas universidades onde já se configuram identidades autônomas, é provável que suas lideranças absorvam de forma menos traumática os parâmetros do novo cenário.

Em ambos os tipos de universidades haverá, entretanto, necessidade de remodelar a estrutura organizacional e administrativa dos cursos de graduação e pós-graduação. O atual modelo predominante nas universidades públicas federais privilegia a fragmentação decisória distribuída pelos inúmeros órgãos colegiados dispostos vertical e horizontalmente. Os Cursos de Graduação e os de Pós são geridos por colegiados distintos, os departamentos ou unidades que congregam administrativamente o corpo docente e que têm seus próprios órgãos colegiados. Há, ainda, as Congregações das Unidades e os Conselhos Departamentais, todos eles situados no nível abaixo da administração central que, por sua vez, tenta articular políticas de graduação e de pós-graduação através de outros órgãos colegiados distintos entre si. Embora este tipo de estrutura decisória possa ser funcional para amenizar a rigidez do sistema de controle burocrático das universidades públicas federais, ele seria completamente inadequado para um cenário do tipo

⁵ Veja, por exemplo, o excelente estudo de M. H. Magalhães de Castro sobre as experiências da USP e UNICAMP com relação à autonomia administrativo financeira frente ao Governo de São Paulo a partir de 1989.

daquele delineado acima que, ao contrário do anterior, exigiria maior flexibilidade articulada com maior integração institucional.

IV – Universidade, Organização e Política: requisitos de gestão no cenário atual.

Organizações educacionais e, especialmente, universitárias constituem um tipo muito específico de organização. Diferentemente de organizações cujo produto é muito bem definido, claramente entendido e, portanto, sem qualquer sombra de ambigüidade quanto à definição de objetivos e metas, as instituições educacionais têm enorme dificuldade para definir os seus “produtos” e mesmo quando estes são definidos como, por exemplo, a formação de profissionais competentes, conhecimentos relevantes e/ou originais, tecnologias, etc., não há como evitar a enorme carga de incertezas associada às tecnologias selecionadas para realizá-los. Como bem mostra a literatura sociológica das organizações⁶, este tipo de organização tende (supondo que se guiará por normas de racionalidade nas definições do que e como fazer) a adotar um modelo decisório que privilegia a negociação política e uma estrutura administrativa suficientemente flexível para possibilitar a mobilidade de pessoas entre programas e projetos de trabalho. Obviamente, refiro-me, aqui, à estrutura administrativa de atividades-fins: ensino, pesquisa e extensão. Ao contrário da maioria das empresas produtoras de bens materiais de consumo, que não estão submetidas às incertezas sobre a própria definição do produto e sobre as tecnologias disponíveis para realizá-lo, as universidades têm como característica principal a ambigüidade na definição de objetivos e produtos, e muita incerteza relacionada às tecnologias de ensino, pesquisa e extensão. Estas características institucionais requerem um modelo de gestão bem distinto daqueles desenvolvidos e implementados em empresas de bens de consumo. No caso das universidades, as decisões devem ser negociadas; identidades, interesses e ideologias devem ser vistos como recursos estratégicos para motivar e energizar o intercâmbio científico. A lógica

⁶ Sobre isto, veja, por exemplo, os estudos de C. Perrow (1972), Weick, Karl, E. (1976), March, J.G., and Johan P. Olsen (1976); Prates, A. A. P. (1987)

institucional, ou seja, aquela que privilegia a acomodação entre interesses e identidades dentro e fora da organização, deve ter primazia sobre a lógica da administração dos meios, esta, sim, totalmente consistente com a racionalidade econômica.

A gestão de universidades deve, portanto, se pautar pela busca de consensos, pela flexibilidade administrativa e por decisões estratégicas. Qualquer modelo de autonomia administrativo-financeira de universidades que não se pautar pelo modelo acima descrito estará fadado ao insucesso institucional. Querer, por motivo de “segurança” ou de maior confiabilidade, reduzir a administração de universidades a modelos de gestão de empresas, privadas ou não, produtoras de bens e serviços, que requerem tecnologias de produção bem conhecidas, significa, simplesmente, desconhecer a complexidade e “natureza” do produto das universidades, independentemente de sua ênfase em ensino, extensão ou pesquisa. A gestão de organizações educacionais, especialmente as universitárias, tem que levar em conta o enorme volume de incertezas - consequência da impossibilidade de se definir, de forma unívoca, os “produtos” da universidade - embutido nas atividades dos membros do corpo acadêmico, ou seja, nas atividades-fins da organização. Esta característica organizacional, entretanto, requer uma estrutura administrativa das atividades acadêmicas, muito mais sofisticada do que a burocrática.

Esta estrutura administrativa não pode inibir debates sobre políticas de ensino, pesquisa e extensão, no nível micro e macro institucional, mas não pode também, por outro lado, abrir espaço, na sua estrutura, para debates “politizados”, de tipo político-partidário. Isso comprometeria a primazia dos valores acadêmicos no ambiente universitário. Seu sistema de controle deverá se assentar na avaliação do desempenho dos seus membros, mesmo que, como já se sabe, as próprias metodologias de avaliação sejam objeto de debate interno e externo. O monitoramento, de tipo burocrático, próprio dos sistemas administrativos baseados

principalmente na lógica da racionalidade técnica, mostra-se totalmente inadequado para as atividades-fins dos sistemas universitários.

Nessa linha de raciocínio, os mecanismos de controle do desempenho das universidades, estabelecidos pela LDB e baseados na avaliação externa, são plenamente consistentes com aqueles requeridos por uma política de autonomia administrativo-financeira das IFES. Os resultados destas avaliações devem servir de base para as críticas da sociedade e para o redirecionamento das decisões do Estado, este visto como interlocutor legítimo da sociedade. Do lado interno das universidades, estas informações, certamente, servirão como estímulo ao debate entre os diversos grupos da comunidade acadêmica.

V - Conclusão

Para efeito de síntese sobre a questão da administração de organizações universitárias, apresento o seguinte esquema:

a) Características das Organizações Universitárias:

a-1) grande volume de incerteza com relação ao seu produto e às tecnologias utilizadas para obter este produto.

a-2) Articulação do tipo *loosely-coupled systems* (para utilizar o termo de Weik).

a-3) Estrutura organizacional baseada em focos de identidade e interesses diferenciados.

Organizações universitárias têm, portanto, estruturas decisórias que confrontam rotineiramente situações de ambigüidade. Querer eliminar estas situações ambíguas via a imposição de uma lógica burocrática ou de uma lógica de eficiência empresarial, pode piorar, em muito, a capacidade de gestão destas organizações.

b – Características do Modelo de Administração de Universidades

O Modelo de Administração que se adequa às características de organizações universitárias deve dar primazia à “Lógica Institucional” em oposição à “Lógica da Eficiência”.

A Lógica Institucional privilegia:

b-1 - A acomodação de interesses e identidades, em um tipo de jogo político, onde limites mínimos de racionalidade devem restringir o livre fluxo de interesses; seja através de “sensatez ou bom-senso”, seja através de “compromisso” com valores básicos da instituição.

b- 2 – Uma estrutura decisória baseada no acesso, formal ou informal, de lideranças acadêmicas reconhecidas dentro da Instituição.

b-3 – A valorização da competitividade acadêmica entre grupos, em um sistema de quase-mercado, através de incentivos do tipo minimização dos controles burocráticos sobre aqueles que conseguissem, acima dos padrões mínimos, trazer recursos, prestígio ou influência para a instituição tomada como um todo. Enfim, uma forte ênfase sobre critérios de desempenho.

Referências Bibliográficas

-DILL, D. David, “Higher Education Markets and Public Policy”, Higher Education policy, vol 10, No 3 e4, pp 167-185, 1997.

- MARCH, James G. and OLSEN, Johan P., *Ambiguity and Choice in Organizations*, Bergen Norway: Universitetsforlaget, 1976.

-MEYER, W. J, and ROWAN B., “Institutionalized Organizations: Formal Structures as Myth and Ceremony” in Powell, W. W. and DiMaggio, J. P. (eds. op. cit.), 1991.

-PERROW, C., *Complex Organizations: A Critical Essay.*, Glenview, Illinois: Scott, Foresman and Company, 1973

-PRATES, A. Augusto Pereira, “Dilema Institucional dos Institutos de Pesquisa no País” *Ciências Sociais Hoje*, 1987, SP: Vértice-Anpocs.

- PUTNAM, D. R., et al. *Comunidade e Democracia: A Experiência da utália Moderna.* Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. !996.

- REPONEN, T., "Is leadership possible at loosely coupled organizations such as universities?", Higher Education Policy, 12 (1999)237-244.

-SELZNICK, P., Liderança e Administração, RJ: Ed. FGV, 1968.

-----,---, "Institutionalism, 'Old' and 'New'", Administrative Science Quarterly 41 (1996). Pp 270-77.

- THOMPSON, Q., "Trends in Governance and Management of Higher Education". World Bank, Brazil: Higher Education Sector Study, vol II, Annex 4, June 30, 2000.

- WEIK, K., "Educational Organizations as Loosely Coupled Systems", Administrative Science Quarterly 21, no. 1 (March 1976): 1-19.