



EccoS Revista Científica

ISSN: 1517-1949

eccos@uninove.br

Universidade Nove de Julho
Brasil

Poz, Maria Ester

Gestão universitária: insumos para uma discussão

EccoS Revista Científica, vol. 5, núm. 1, junho, 2003, pp. 115-130

Universidade Nove de Julho

São Paulo, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=71550107>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

[redalyc.org](http://www.redalyc.org)

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

GESTÃO UNIVERSITÁRIA: INSUMOS PARA UMA DISCUSSÃO

*Maria Ester Dal Poz**

PALAVRAS-CHAVE: universidade;
gestão institucional; análise de
política.

*Mestre e Doutoranda em
Política Científica e Tecnológica
pela UNICAMP; Pesquisadora da
FINEP – Ministério de Ciência e
Tecnologia na área de Políticas
Públicas de Ciência, Tecnologia e
Inovação, com foco em
biotecnologias do setor
agroindustrial.

RESUMO: Este artigo apresenta insumos para uma análise sobre as políticas de gestão universitária. A questão central é: em que medida faz sentido incorporar programas de gestão às universidades? A universidade é uma instituição ímpar, porque apresenta capacidade de sobreviver às mudanças históricas sem deixar de acompanhar as alterações da sociedade. Cerca de 70 universidades criadas na Europa, durante a Idade Média, ainda se encontram estabelecidas neste início de século, enquanto tantas outras instituições do mundo ocidental desapareceram. O papel, a organização e o *modus operandi* das universidades são ao mesmo tempo reflexo e contraponto das sociedades nas quais estão inseridas e de seus movimentos históricos. Sua função histórica como instituição de ensino e pesquisa permanece inalterada: modificam-se apenas as formas de a universidade se relacionar com o entorno, sendo esta a fonte do debate sobre a relevância e a pertinência das atuais políticas que visam aumentar a racionalidade da gestão universitária.

Por que a gestão universitária?

A pergunta se desdobra em outras, como: O que a gestão universitária tem a ver com o papel da universidade enquanto instituição social, econômica e política? A incorporação de uma maior racionalidade na organização das atividades de ensino e pesquisa, que se reflete na produção de ciência e tecnologia e inovação (C&T&I), torna a lógica universitária mais afeita à lógica econômica e de mercado? É essencial manter o atual modelo incremental de tomada de decisão política na universidade, para que seu papel de locus da crítica social, econômica e política seja mantido?

Para demonstrar que a universidade foi e continua sendo o principal lócus da geração de conhecimentos, apresenta-se uma breve revisão sobre o caráter histórico das relações entre a universidade e a sociedade. Sua inserção no atual contexto da economia baseada em conhecimento é o motor da discussão acerca do tema da gestão institucional.

A relação entre gestão e caráter público ou privado das universidades é um aspecto essencial do debate. Os diferenciais a esse respeito são utilizados quando pertinentes e imprescindíveis à discussão aqui levada a cabo, já que esta polarização não é o foco deste artigo.

O instrumental analítico utilizado para avançar na compreensão das diferentes perspectivas que hoje se apresentam no debate é o que resulta da Análise de Política e de seus dois modelos: o racional-compreensivo e o incremental. Esses modelos consolidam, respectivamente, dois pólos conflitantes sobre a pertinência da gestão universitária: o Pólo I – A universidade vista a partir da política científica e tecnológica, e o Pólo II – A universidade enquanto lócus de crítica social e política.

Como insumo à continuidade das discussões sobre o tema, o artigo analisa a relação entre cada pólo e sua aderência a cada um dos modelos de Análise de Política, apontando para o real desafio sobre o futuro da universidade – a democratização de sua agenda.

Universidade e forças políticas

Criada na Europa da Igreja Católica Romana, a universidade medieval se assentava em dois poderes: o *sacerdotium* religioso e espiritual e o *imperium* temporal, o poder terreno dos reis (NEAVE, 1997). Como parte do conceito de universalidade do cristianismo, a universidade, com seu poder relativo ao conhecimento, complementava a tríade reguladora da sociedade. O papel de integração religiosa tornava semelhante a estrutura de todas as universidades e de seus cursos, e a capacidade para ensinar era conferida pela *licentia ibique docenti*, sob a jurisdição papal. Essa estrutura permitia a integração geográfica por meio da *peregrinatio academica*, na qual os alunos podiam mover-se entre instituições

diferentes em busca de melhores disciplinas e professores, o que lhes garantia as carreiras no serviço do Estado ou da Igreja.

A organização sem fronteiras aprofundou a tendência à falta de consenso sobre as 'verdades', fundadas então na Teologia, provocando uma erosão da autoridade reguladora do Papa¹ e originando tensões entre reinados.²

Segundo Neave e van Vught (1989), no período pré-industrial, o principal agente de modernização e estabilidade consistiu na criação de uma burocracia profissional, da qual a universidade é reservatório.³ O advento da universidade 'moderna', no século XIX, reúne necessariamente os conceitos dessa instituição, agora na condição de agente da reconstrução nacional, fortemente aliada à revisão do recrutamento de pessoal para o aparelho de Estado.

Também no caso brasileiro, é essencial compreender a emergência da universidade nas forças políticas atuantes, seus interesses e projetos. Segundo Roberto Romano,⁴ três ativos grupos destacam-se no século XIX: a alta hierarquia do clero católico, as lideranças civis liberais e os pensadores positivistas. As idéias e objetivos sociais e políticos desses grupos eram projetadas na sua visão sobre o papel da universidade. O projeto religioso via na universidade uma fonte de geração de pessoas com qualificação intelectual para a Igreja; o projeto liberal, herdeiro da Revolução Francesa, via a universidade como centro de conhecimentos humanísticos e de medicina; na posição dos positivistas, a criação de uma *intelligentsia* nacional seria o caminho para o desenvolvimento e a educação do povo.

A universidade brasileira, surgida no século XX, sofre sua primeira reforma educacional apenas na década de 60. Conduzida pelo governo militar, incluiu a reforma do ensino fundamental e, no nível superior, teve como objetivo fornecer as bases científicas geradoras de tecnologias para o desenvolvimento.⁵ Há consenso entre professores e pesquisadores acerca de seus resultados: a diminuição da qualidade do ensino público, com a respectiva valorização do ensino particular e a elitização do universitário. Desse momento em diante, a universidade brasileira (principalmente a pública) alia um caráter de resistência aos mecanismos ditatoriais do *status quo* ao de *locus* do conhecimento. O movimento estudantil nela gerado e por ela mantido é protagonista das lutas de democratização do país, e a visão que se

¹Intensificada com a Reforma e a Conta-Reforma.

²Como exemplo, tem-se que, por volta de 1440, o rei Afonso V de Portugal obrigou os estudantes estrangeiros a pagarem 20 coroas à Corte e a serem colocados em último lugar nas candidaturas a empregos públicos (NARDI, 1996).

³A burocracia e a universidade estavam ligadas não apenas como símbolos das regras legais e da igualdade de todos perante elas, mas também na realização prática do princípio básico das carreiras abertas ao talento [...].

⁴Entrevista à Revista *ComCiência*, fevereiro de 2003.

⁵A visão linear-ofertista, característica do período, parece ainda hoje não ter sido superada: linear porque inclui o pressuposto de que a ciência fornece subsídios para o desenvolvimento de tecnologias, numa relação de causalidade; ofertista por supor que agentes especiais do Estado – cientistas e o partido da *intelligentsia* – são os únicos responsáveis por fornecer o conhecimento e o insumos tecnológicos para o desenvolvimento socioeconômico.

⁶Hoje estes patamares variam muito, em termos das diferentes regiões geográficas e das áreas de pesquisa e geração de tecnologias.

consolida a partir da experiência universitária desse período é uma das idéias fundadoras da polêmica sobre o papel da universidade atual, na qual o tema da gestão está subjacente.

Na busca por gerar tecnologias para a competitividade industrial, duas universidades-símbolo são fundadas no período: a Universidade Estadual de Campinas e a Universidade de Brasília, ambas hoje consolidadas como referências nacionais e internacionais de produção científica. A idéia dos militares, fundada na visão pouco dinâmica ofertista-linear da produção de C&T&I, acabou permitindo, por vias inesperadas, que a organização universitária no Brasil alcançasse, em algumas áreas, os atuais patamares de paridade com a produção acadêmica mundial.⁶

O que caracteriza as instituições universitárias

Esta brevíssima apresentação histórica permite caracterizar como permanente a vinculação entre as formas e reformas de organização da vida universitária e a história das sociedades, e entender que o caráter universitário resulta dos jogos de atores ao longo dos processos decisórios, internos e externos a essas instituições, da elaboração de políticas. As universidades passam a ser, principalmente a partir do século XX, os produtores primários de conhecimento nas sociedades modernas. Incluem-se aí a manutenção e multiplicação do estoque de conhecimentos estratégicos, papéis exercidos, respectivamente, por sua condição de instituições educacionais e de pesquisa.

Baseado na forma como seus atores se relacionam, são três as características da universidade. A primeira está ligada à autoridade dos peritos profissionais, sendo o saber a matéria-prima com que as universidades trabalham (AMARAL, 1998). O caráter de autonomia universitária vincula-se fortemente ao fato de que seus atores dificilmente têm suas qualificações contestadas. A segunda é que o poder reside nos níveis mais específicos da organização, e os acadêmicos se identificam primordialmente com suas disciplinas e com o *modus operandi* do interior do trabalho de ensino e pesquisa, nas salas de aula e nos laboratórios. À medida que se sobe na

hierarquia acadêmica, o poder se dilui, tornando a universidade uma instituição não hierarquizada. A terceira vem do processo de geração de conhecimento, que é descentralizado, específico e fundado em *expertise*, o que resulta numa organização altamente diversificada e fragmentada, mas ao mesmo tempo flexível em termos do reposicionamento de cada uma de suas partes, sem que a unidade seja perdida.

O instrumental de análise utilizado neste artigo – a Análise de Política, ora adiante AP – centraliza a atenção nos processos que levam às tomadas de decisão política nessas instituições, enfatizando os aspectos relativos às suas atividades de pesquisa. O foco da discussão está na análise dos jogos de atores, no modo como os agentes envolvidos no debate propõem a elaboração, formulação, implementação e avaliação de políticas de gestão universitária.

A disposição em utilizar a AP permite alargar o espectro do debate e diminuir o risco de intrusão, já que as discussões são travadas por sujeitos – docentes, pesquisadores, administradores, alunos – que consubstanciam o próprio objeto analisado – a universidade.

Processos de tomada de decisão

A Análise de Política, entendida como instrumento de política pública, procura elaborar ferramentas para a análise dos processos de tomada de decisão política e estabelecer suas relações com as ideologias que perpassam o campo universitário. A elaboração de políticas, como no caso da gestão universitária, costuma ser dividida, para fins heurísticos, em três fases sucessivas que se retroalimentam: Formulação, Elaboração, Implementação e Avaliação.

A política é concebida – ou formulada – pelos ‘tomadores de decisão’ no âmbito de um processo decisório que pode ser democrático e participativo, ou autoritário e ‘de gabinete’, com ou sem manipulação e controle da agenda dos atores com maior poder. Segundo Ham e Hill (1993), existem diferentes modelagens do processo de tomada de decisão. É possível estilizar dois modelos distintos e polares: um racional-compreensivo e outro, incremental.

Tomada de decisão racional-compreensiva

Tomadores de decisão que seguem o modelo racional, ao elaborarem uma política, definem:

- seus objetivos claramente distinguem os níveis de execução para satisfazê-los;
- os interesses, valores e objetivos seus e de todos os 'partidários', ainda que cada conjunto esteja em contraposição. Esta disposição permite expor os conflitos encobertos e latentes;
- um 'plano', que é o instrumento-guia dessas ações, resultado de uma negociação prévia acerca dos objetivos e metas a ser alcançados;
- o procedimento de comparação sistemática de todas as alternativas de política, considerando seus custos e benefícios, sob o pressuposto de que, idealmente, todas são válidas e elegíveis;
- o critério usado para a avaliação do resultado da política é a sua aderência aos objetivos planejados e aos impactos desejados: "o bom é o que satisfaz o plano".

A implementação da política se dá mediante os órgãos e mecanismos existentes ou especialmente criados para tal. Dependendo sobretudo do grau de definição da política, os tomadores de decisão exercem seu poder discricionário – que varia principalmente de acordo com o nível em que se encontram na hierarquia, mas também em razão da capacidade de pressão do público-alvo –, adaptando a política formulada à realidade da relação estado-sociedade e das regras de formação do poder econômico e político que se impõem ao jogo entre os atores sociais.

Tomada de decisão incremental

No modelo incremental, as decisões políticas surgem do processo de negociação e barganha entre atores potencialmente envolvidos no processo. Os partidários do incrementalismo argumentam que é no processo contínuo entre pares de posições distintas que se pode assegurar o pluralismo, desde que todos eles disponham, ideal ou teoricamente, de informação plena e poder indiferenciado. Vinculam o racionalismo ao autoritarismo, por não considerarem os diversos interesses políticos da sociedade.

A formulação tende a apresentar como resultado um ‘consenso’, que restringe a agenda a assuntos ‘seguros’, e que, freqüentemente, conduz a situações de não-tomada de decisão que favorecem as elites de poder. Neste caso, implementação e avaliação são reduzidas aos efeitos ou impactos da política; o resultado do processo – se é que este realmente ocorre – vem das soluções de continuidade ininterruptas, que vão surgindo e sendo incorporadas ou não.

Kingdon (1984) comenta que a defesa da abordagem incremental se pauta na aceitação dos processos e procedimentos em curso como pressuposto para a tomada de decisão política. O processo decisório consiste na realização de pequenos ajustes incrementais, marginais na conduta vigente, obtendo como resultado uma lenta mudança de política.

Segundo Dror (1964), o modelo incremental é conservador e dá suporte às forças pró-inércia e anti-inovação. Para Dagnino (1996), esse processo decisório, caracterizado pela negociação e barganha, sem a utilização de qualquer procedimento pré-definido ou metodologia específica para guiá-lo, resulta em ajustes incrementais entre os atores envolvidos, isto é, numa solução de compromisso entre os seus interesses, uma ‘média’ entre as proposições de cada um. Essa condição encobriria ou suprimiria temporariamente os conflitos (segunda face do poder) e permitiria a manipulação de interesses (terceira face do poder), além de constranger quaisquer outras agendas que não façam parte do consenso, ou seja, é condição mantenedora do *status quo*. Neste modelo, o “bom é o possível” (DAGNINO; GOMES, 2003).

A polarização do debate sobre a gestão da universidade

Tratar do futuro da universidade obriga a focalizar seu papel agente de discussão acerca dos fenômenos político-ideológicos, sociais e econômicos das sociedades nas quais se insere. Este papel não é trivial, posto que força a universidade a olhar para si mesma criticamente e a pôr-se em julgamento como agente do próprio processo histórico.

⁷O termo 'reforma' está entre aspas porque a visão nele embutida vem do conceito de reforma do Estado, cuja discussão seria ampla demais para ser aqui explicitada ou discutida.

No Brasil, o debate pode ser entendido pelas discussões que ocorrem em dois diferentes pólos. O termo 'pólo' é aqui intencionalmente utilizado, já que as visões apontadas a seguir não equivalem necessariamente a disciplinas, mas a grupo de atores que discutem o tema em questão, envolvidos em diferentes iniciativas, vinculadas ou não, assumindo múltiplas matrizes teóricas e instrumental analítico diverso. Cada pólo apresenta uma diferente agenda para o que se pode chamar de 'reforma' universitária,⁷ portanto, vê a gestão institucional de modo diverso, partindo de objetivos e pressupostos bastante diferentes com relação à discussão sobre o que fazer para que a universidade cumpra sua função social e política. Pretende-se, com isso, apenas apresentar em linhas gerais as agendas de cada um, como subsídio para a discussão sobre a idéia que têm sobre a gestão universitária.

A universidade vista a partir da Política Científica e Tecnológica – Pólo I

O primeiro pólo inclui as discussões dos campos ou das disciplinas do amplo campo dos estudos⁸ de Política Científica e Tecnológica (PCT). Pelo menos dois subcampos podem ser apontados dentro do que se chama PCT: o da Sociologia da Ciência e Tecnologia e o da Economia da Inovação/Administração. Esses subcampos, bastante interdisciplinares, derivam de diferentes matrizes teórico-metodológicas, algumas integradas, e têm em comum o objeto de estudo, qual seja, o fenômeno da inovação.

Tentando entender o papel do conhecimento nas sociedades humanas, a Sociologia da Ciência e os *Social Studies of Sciences* examinam as modificações estruturais e comportamentais de pesquisadores e docentes num ambiente acadêmico ou no laboratório de pesquisa e desenvolvimento, quando submetidos à intensificação de certas pressões econômicas, sociais e políticas, internas ou externas. A Economia da Inovação focaliza-se nas dinâmicas inovativas e no estudo dos padrões setoriais de mudança técnica, no que diz respeito tanto ao fenômeno de geração de inovação quanto aos aspectos organizacionais das instituições e atores envolvidos nessa dinâmica.

Algumas ações resultantes dessa abordagem são conhecidas: o estímulo ao desenvolvimento de pesquisa multidisciplinar e coletiva por grupos de pesquisadores de diferentes unidades acadêmicas e por pessoal proveniente de

⁸A qualificação teórica dos termos 'campo de estudo' e 'disciplina' seria demasiadamente complexa para o espaço aqui disponível. No caso da Política Científica e Tecnológica, a emergência de novas abordagens teórico-conceituais que visam quebrar com a dicotomia economia-ciências sociais (representadas por autores como Bruno Latour, Michel Callon e Pierre Levi) aportam novas concepções para os mesmos termos. Por isso, optou-se por utilizar tais termos num senso amplo.

empresas; a incorporação de alunos de graduação e pós-graduação às pesquisas de interesse de empresas; a resistência oferecida por setores do corpo docente, contrários à introdução de uma lógica empresarial nas atividades de ensino e pesquisa etc (ETZKOWITZ; LEYDERSDORFF, 1994; WEBSTER, 1994, apud DAGNINO; GOMES, 2002). Todas elas fazem parte do argumento de expandir o escopo dessas instituições para a sociedade. Daí seus nexos com as Teorias da Administração, das quais decorrem iniciativas semelhantes, como a intensificação da relação universidade – setor produtivo (incubadoras, escritórios de transferência de tecnologia e de gerenciamento de projetos, contratos, convênios, registros de patentes e *marketing* etc); as mudanças na estrutura organizacional da instituição, na gestão de recursos humanos e financeiros, nos critérios de contratação e remuneração, nas estratégias de ampliação de determinadas áreas do conhecimento, na avaliação do ensino de graduação e da produtividade docente. Na prática, aliam-se os fazeres da universidade aos muitos métodos de gestão administrativa, prometendo a viabilidade dos canais de comunicação entre a produção de C&T&I e a melhoria do desempenho das ações de geração de conhecimentos.

Outro objetivo anunciado por essa reforma é o aumento da produtividade acadêmica, para que o desenvolvimento de novas tecnologias possa subsidiar o desenvolvimento econômico e social. A proposta envolve a implementação de instrumentos de gestão institucional que viabilizem a necessária racionalidade para as políticas de fomento à pesquisa e à formação de recursos humanos.

A universidade enquanto locus de crítica social e política – Pólo II

O segundo pólo opõe-se ao primeiro, principalmente no que se refere à tendência protagonizada pelos métodos propostos pela disciplina Administração. A questão é discutida a partir do princípio de que é necessário garantir um ‘espaço autônomo’ para a universidade, partindo do pressuposto de que suas regras, valores e fazeres são definidos internamente, num jogo entre atores acadêmicos e da *politics*⁹ nacional que se baseiam nas análises da Filosofia da História. A universidade é defendida como instituição social, cuja função crítica depende da capacidade em manter uma *rationale* internamente conformada. O seguinte trecho de Chauí (1999, p. 14) é representativo de um pensamento em que o espaço universitário,

⁹Na tradição anglo-saxônica, *politics* é negociação política, e se diferencia do termo *policy*, com o sentido de política pública.

que é público, é visto, porém, como de especial categoria, delimitado pelas condições tradicionais da organização da universidade e do *ethos* acadêmico:

Ora, desde seu surgimento (no século 13 europeu), a universidade sempre foi uma instituição social, isto é, uma ação social, uma prática social fundada no reconhecimento público de sua legitimidade e de suas atribuições, num princípio de diferenciação, que lhe confere autonomia perante outras instituições sociais, e estruturada por ordenamentos, regras, normas e valores de reconhecimento e legitimidade internos a ela.

A manutenção desse espaço relacionado à autonomia é considerada essencial para que a universidade reponha seu papel de instituição de formação, reflexão, criação e crítica, que seriam suas características históricas e filosóficas.

Os defensores dessa posição argumentam que programas de gestão universitária reduzem o papel da universidade à questão mercadológica que, afinal, não se restringiria àquelas do setor privado, além de sere consubstanciada pelo conceito de qualidade.¹⁰ Este conceito seria um aspecto ideológico manipulado pelo Pólo I, a endereçar políticas institucionais de gestão que tendem a ‘medir’ qualidade pela produtividade. Além disso, métodos de gestão viriam incorporar uma ‘lógica empresarial’ à gestão universitária, cujo

pressuposto ideológico é de que o mercado seja portador de racionalidade sociopolítica e que seja também o agente principal do bem-estar da res-pública (república). Afirma-se que esta reforma encolhe o espaço público democrático dos direitos e amplia o espaço privado não só ali onde isso seria previsível nas atividades ligadas à produção econômica, mas também onde não é admissível no campo dos direitos sociais conquistados (CHAUI, 1999, p. 15).

Advoga-se que as práticas de gestão, tais como mecanismos de avaliação, programas de responsabilização de seus atores com a produção científica e tecnológica e captação de recursos financeiros no setor privado, na forma de contratos de pesquisa, reduzem a manutenção do espaço político autônomo da universidade. A crítica prossegue, detalhando que esses mecanismos apenas procuram por produtividade, não indagando acerca do que se produz, como se produz, para que ou para quem se produz. A docência, por exemplo, não

¹⁰Definida como competência e excelência, cujo critério é o “atendimento às necessidades de modernização da economia e desenvolvimento social” (CHAUI, 1999, p. 12), e é medida pela produtividade, orientada por três critérios: quanto uma universidade produz, em quanto tempo produz e qual o custo do que produz.

entraria na medida da produtividade e, portanto, não seria incluída como parte da qualidade universitária. Nesse contexto, a universidade passaria à mesma condição das 'organizações sociais', assemelhando-se a qualquer outra instituição do setor de serviços não-exclusivos do Estado cuja lógica é particular, e não universal, como se espera seja aquela de cunho universitário.

Ainda na visão dos partidários da posição aqui debatida, a universidade, para manter sua capacidade crítica, não deveria incorporar a teoria, as discussões, o léxico e, muito menos, os fazeres propostos pelo Pólo I. A autonomia é vista aqui como projeção de uma lógica peculiar, ímpar,¹¹ que permite à universidade manter-se isolada e imune aos processos – como o de gestão – que poderiam planejá-la e avaliá-la segundo regras externas,¹² mantendo suas práticas peculiares internas de organização, avaliação e relacionamento.

Considerações finais: a universidade e seus atores relevantes

O Brasil tem uma posição intermediária no conjunto de nações que se esforçam para pôr a produção de conhecimentos no centro do desenvolvimento econômico e social. Cresce em todo o mundo a crença de que a geração de conhecimentos pode fazer mais do que promover o crescimento econômico, constituindo fator essencial das mudanças da sociedade. Novos produtos e processos resultantes de pesquisa científica e tecnológica, em consonância com políticas públicas de valorização da produção de competências, podem promover alterações nas estruturas de emprego, na educação e qualificação para o trabalho, na competitividade dos mercados regionais e nacionais.

Há de se aceitar um aspecto inalienável desta análise, que decorre do fato de que não se havia experimentado tamanho acúmulo de excedente de capital no setor privado, o que sem dúvida parece forçar as instituições em geral – mesmo as do setor público – a se organizarem do modo como as instituições de mercado preconizam ou o fazem. Daí talvez a intensificação do interesse público pelo debate e pela implementação de programas de gestão universitária e a vinculação deste conceito àquele relativo ao *modus operandi* das empresas privadas.

¹¹A legitimidade da universidade moderna fundou-se na conquista da idéia de autonomia do saber diante da religião e do Estado, portanto na idéia de um conhecimento guiado por sua própria lógica, por necessidades imanentes a ele, tanto do ponto de vista de sua invenção ou descoberta como de sua transmissão. Por isso mesmo, a universidade européia tornou-se inseparável das idéias de formação, reflexão, criação e crítica. Com as lutas sociais e políticas dos últimos séculos, com a conquista da educação e da cultura como direitos, a universidade tornou-se também uma instituição social inseparável da idéia de democracia e de democratização do saber: seja para realizar essa idéia, seja para opor-se a ela, a instituição universitária não pôde furtar-se à referência à democracia como idéia reguladora, nem pôde furtar-se a responder, afirmativa ou negativamente, ao ideal socialista" (CHAUI, 1999, p. 16.).

¹²O termo 'regras externas' é utilizado por diversos autores, tais como Bosi (2000), Demo (1995) e Silva (1994), entre outros, que vinculam necessariamente o conceito de gestão aos valores 'externos' à universidade, o que completa a lógica internalista desta visão.

¹³Na definição da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), os setores baseados no conhecimento são aqueles intensivos no uso de tecnologia e/ou recursos humanos qualificados. Compreendem setores que produzem bens de alta e média tecnologia e serviços intensivos em ciência. Em 1997, a participação destes setores no valor adicionado total das economias dos EUA, Japão e dos países da União Européia era de aproximadamente 50%, e cresce vertiginosamente.

A polêmica anteriormente apresentada se instaura com a idéia de que há um divórcio absoluto entre o papel de resistência da universidade enquanto *locus* do debate social, político e econômico e o contexto criado neste tipo de instituição essencial à economia baseada em conhecimento,¹³ para a manutenção da competitividade econômica e o desenvolvimento social.

Defende-se aqui a segunda posição, pois, como a universidade é o centro gerador de conhecimentos, faz-se necessário vincular efetivamente os conhecimentos nela gerados à melhoria da condição do país, o que passa pela discussão sobre os programas de gestão institucional e dos métodos que os traduzem. A universidade, como instituição-chave na produção de novos conhecimentos e formação de recursos humanos, mais uma vez se vê diante da mudança em seu modo de relacionamento com a sociedade. Novos conhecimentos tanto podem gerar outros e mais outros quanto ser alocados socialmente na forma de recursos humanos de maior qualificação ou na de inovação tecnológica. Podem também servir para garantir novas ondas de pensamento crítico na condição de agente de debate, numa espiral de complexidade crescente.

Na tentativa de desfazer o aparente nó da polarização do debate e à guisa de conclusões, tecem-se a seguir algumas considerações, baseadas na análise do comportamento dos atores de cada um dos pólos apresentados, buscando o entendimento de como cada um procede no processo de tomada de decisão.

A caracterização dos 'pólos' do debate permite inferir que há uma clara relação entre cada um deles e um modelo de AP. Observa-se que o Pólo I apresenta uma tendência ao comportamento racional-compreensivo, pois:

- há uma agenda preestabelecida, apoiada em um planejamento e em metodologias, com definição prévia de interesses, valores e objetivos a serem atingidos;
- esta explicitação não encobre os conflitos, ao contrário, revela-os;
- a postura pode ser vista como normativa, o que não quer dizer que a norma seja decidida por uma minoria, e
- a avaliação é parte imprescindível do processo político, já que os resultados não são simplesmente monitorados, como no modelo incremental, mas

devem ser apresentados para que a instituição aumente sua capacidade de responsabilização (*accountability*) sobre si mesma.

Já os atores do Pólo II comportam-se de acordo com o modelo incremental, pois:

- a manutenção das formas políticas internas de negociação e barganha é apontada como essencial;
- rechaça-se a utilização de procedimentos predefinidos ou métodos de planejamento da gestão, e
- a formulação de políticas apresenta-se como resultado de um 'consenso', cuja definição só compete aos atores da própria universidade.

O léxico utilizado por um Pólo se torna impeditivo para o outro. Sem dúvida, no setor privado, os mecanismos organizacionais que consolidam a história da Administração visam ao aumento de produtividade, à redução de custos de transação etc. Por isso, no caso da universidade pública, falar em gestão, avaliação institucional da produção acadêmica, qualidade do ensino, competência institucional etc. significaria tomar partido de uma disposição cujo objetivo seria o de demolir o caráter crítico da universidade sem fins lucrativos. Por envolver uma postura normativa classicamente vinculada ao setor privado, a utilização de um modelo de gestão, que envolve o uso de maior 'racionalidade', é defendida por uns e execrada por outros. No entanto, essa polarização nos parece um falso dilema, já que não discute as questões cruciais do problema, a saber:

- Quais seriam os atores relevantes para a decisão acerca da agenda de pesquisa e educação?
- A quem a geração de conhecimentos interessa? Quem se apropria dela?
- Como as políticas públicas que aumentam o fluxo de conhecimentos científicos, de tecnologia e de inovações podem resultar em aumento da capacidade produtiva, assim também aumentando empregos, a competitividade de mercados e o fortalecimento da economia de um país?

Mesmo com dinâmica e organização próprias – os mecanismos de revisão por pares, a meritocracia como padrão de mudança hierárquica etc. –, o espaço político-acadêmico não é autoformulável, auto-sustentável nem definido por si mesmo, como faz parecer o Pólo II.

Também é verdade que a elaboração e implementação de projetos de gestão dependem da utilização de ferramentas, tais como a avaliação do ensino, da pesquisa e do gerenciamento da produção de C&T&I, instrumentos de planificação das ações institucionais que podem minimizar os efeitos de redundância interna na universidade, com seus pares sendo sempre os únicos responsáveis pelas tomadas de decisão acerca da agenda universitária.

A visão linear e de causalidade única sobre a produção de conhecimentos endereçada pelo Pólo II desconsidera que a geração de novas tecnologias não ocorre apenas na universidade, ou seja, o lugar da geração de novas tecnologias não é apenas o laboratório acadêmico ou o instituto de pesquisa. Uma relação pervasiva deve estabelecer-se entre os que produzem conhecimentos e a sociedade, da qual se origina a demanda pela solução dos problemas a serem respaldados científica e tecnologicamente. Tampouco adiantará aplicar a racionalidade ou os modos de gestão do mercado ao *modus operandi* da universidade, como pensam alguns atores do Pólo I, se os processos de escolha e seleção das políticas públicas não forem democraticamente sustentados, e não decididos estritamente no âmbito da universidade, como o que o Pólo II propõe.

Entende-se por 'democrático' que a decisão deve ser política e não tecnocrática, incluindo atores relevantes que hoje não são parte do processo de agendamento da universidade. Se isso ocorre nas instituições públicas, o que se diria no caso das universidades privadas? De qualquer modo, o comportamento político consubstanciado no Pólo I nos parece mais afeito à possibilidade de incorporar tais atores relevantes, já que define previamente uma agenda para a qual faz sentido instituir a gestão na universidade, quebrando a supressão de conflitos encobertos, a manipulação de interesses que constringem a agenda a assuntos 'seguros' e conduzem a situações de não-tomada de decisão que favorecem o *status quo*.

Sob a perspectiva mais ampla da Análise de Políticas, ilumina-se a essência do debate. A gestão universitária é, na verdade, protagonista de uma reforma verdadeiramente significativa: a que tem como desafio a democratização da agenda universitária.

O modelo racional-compreensivo é capaz de contribuir para tal, uma vez que permite alargar o escopo das decisões sobre as atividades de descobrimento,

conservação, aperfeiçoamento, transmissão e aplicação do saber, incorporando atores relevantes ao processo de elaboração das políticas universitárias, o que implica desestabilizar os sistemas sociais, políticos e econômicos, inclusive aqueles do ambiente delimitado pela própria universidade.

ABSTRACT: This article presents inputs for an analysis concerning university management politics. The main question is: in which measure does make sense to embody management programs in universities? The university is a singular institution for showing the capacity of overcoming historical changes without leaving the accompaniment of alterations in society. Around 70 universities created in Europe during the Middle Ages can still be found established in the beginning of this century, while many others institutions around the West part of the world have just disappeared. The university's role, organization and *modus operandi* are, at the same time, reflection and counterpoint of the societies in which they are inserted and of their historical movements. Its historical function as a teaching and researching institution remains unaltered – what merely changes are the ways the university relates to its surroundings, which is the source of the debate concerning the relevance and the pertinacity of the current politics that aims to raise the university management rationality.

KEY WORDS: university; institutional management; analysis of politics.

REFERÊNCIAS

- AMARAL, A. *A Universidade no terceiro milênio*. Draft: CIPES – Centro de Investigação de Políticas do Ensino Superior, Fundação das Universidades Portuguesas, 1998.
- BOSI, A. A importância da universidade pública. *Ciência Hoje*, Rio de Janeiro, 28(165), p. 42-48, 2000.
- CHAUÍ, M. A Universidade Operacional, *Folha de São Paulo*, São Paulo, Caderno Mais!
- DAGNINO, R. *Análise de políticas*. Cadernos de aulas. Campinas: DPCT-UNICAMP, mimeo, 1996. Mimeografo.

DAGNINO, R.; GOMES, E. O Processo Decisório na Universidade Pública Brasileira: uma visão de Análise de Política. *Avaliação – Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior*, Campinas. vol. 7, fasc. 4, 2003, p. 43-72.

DEMO, P. *Cidadania tutelada e cidadania assistida*. Campinas, Autores Associados, 1995.

DROR, Y. Muddling Through – “Science” or “Inertia”? University of Toronto, Toronto, 1964. In: *Public Administration Review*, 24. MAKARYK, Irena R. Encyclopedia of Contemporary Literary Theory, 1993.

HAM, C.; HILL, M. *The Policy Process in the Capitalist State*. London: Harvester, Wheatsheaf, 1993.

HARDY, C.; FACHIN, R. *Gestão estratégica na universidade brasileira: teoria e casos*. Porto Alegre: UFRGS, 1996, 223p.

KINGDON, J. W. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Little, Brown and Co., 1984.

NARDI, P. Relações com as autoridades. In: RIDDER-SYMOENS, H. *As Universidades na Idade Média*. Lisboa: Imprensa Nacional de Lisboa, 1996. p. 75-106.

NEAVE, G. *The European Dimensions in Higher Education: an historical analysis*. Ensched, the Netherlands, 1997.

NEAVE, G; VUGHT, F. A. van. *Governamental Strategies in Higher Education*. Jessica Kingsley Publishers, 1989.