

A UNIVERSIDADE FEDERAL INSERIDA NUM CONTEXTO GLOBALIZADO DE REFORMAS E INOVAÇÕES DO ESTADO CONTEMPORÂNEO

VANDERLÉIA LEAL LOSEKANN¹ - JÂNIA MARIA LOPES SALDANHA²

Resumo

Este artigo objetiva desvelar o atual estado de mudança das universidades federais brasileiras. Desta análise se equacionam a questão da natureza, da identidade frente às políticas econômicas, as tensões e desafios contemporâneos. Procura-se dimensionar e correlacionar as contribuições dos autores citados no estudo, na perspectiva de que é preciso entender o processo de mudança das universidades influenciado pela contemporaneidade. Busca-se também compreender o relacionamento entre estrutura organizacional, poder, e as reformas políticas, com foco na educação superior, no decorrer da década de 70 até os dias atuais. Usou-se como base de estudo da estrutura organizacional e o poder, a abordagem de configuração proposta por Henry Mintzberg. Com este estudo, pretende-se evidenciar questionamentos que permitam caminhar na busca de respostas para o momento atual das universidades federais. Entendimento também no campo administrativo, na valorização das funções e competências das universidades federais. Assim reafirma-se o compromisso com a melhoria da qualidade da universidade pública.

Palavras-chave: Reformas Políticas; Estrutura Organizacional; Poder; Universidade Federal.

Abstract

This article objective to reveal the current state of change of the Brazilian federal universities. Of this analysis, its equate the question of the nature, of the identity front to the economic policies, the tensions and challenges contemporaries. It is looked to dimension and to correlate the contributions of the authors cited in the study, in the perspective of that is necessary to understand the process of changes of the universities influenced for the contemporary. One also searches to understand the relationship between organizational structure, power, and

the reforms politics, with focus in the superior education, elapsing of the decade of 70 until the current days. It was used as base of study of the organizational structure and the power, the approach of configuration proposal for Henry Mintzberg. With this study, it is intended to evidence questionings that allow to walk in the search of answers for the current moment of the federal universities. Agreement also, in the administrative field, the valuation of the functions and abilities of the federal universities. Thus the commitment with the improvement of the quality of the public university is reaffirmed.

Words - key: Reforms Politics; Organizational Structure; Power; Federal University.

INTRODUÇÃO

A época atual é de grandes e rápidas transformações, caracterizada fundamentalmente pela dinamicidade dos movimentos científicos, tecnológicos, sociais e políticos. Assim novos caminhos são criados para os fluxos dessas novas intenções.

Ao nosso cotidiano se incorporam continuamente os produtos das reestruturações, das novas tendências, valores e identidades. E estas transformações que, num primeiro momento, não entendemos introduzem em nossas vidas os novos paradigmas, que estabelecem padrões diferenciados daqueles que representavam referências de comportamento e que, pela rapidez das mudanças, foram substituídos.

As discussões sobre a atuação das universidades federais, inseridas nesse contexto

¹ Especialista em Adm. e Gestão Pública/UFSM. Servidora Técnica Administrativa - CCSH/UFSM

² Dr^a em Direito/UNISINOS. Prof^a adjunta do Departamento de Direito/CCSH/UFSM/RS

de grandes e rápidas transformações, sofrem influências de pressões conjunturais dos momentos históricos em que se apresentam. Assim, a história das universidades brasileiras é marcada por paradigmas que vão desde a busca de sua identidade à de sua legitimidade perante a sociedade.

Estes paradigmas têm como causas principais os fatores externos e internos que refletem o contexto econômico e político de cada época.

Nas últimas décadas, as políticas governamentais propugnadas por agentes multilaterais, objetivaram reduzir a esfera pública e aumentar a esfera privada. Essa conjuntura desempenha papel determinante no processo de redefinição da educação superior no Brasil e, em especial, da universidade pública, o que se verifica pelas práticas de escassez de recursos públicos para investimentos, manutenção, custeio, pesquisa, ensino e extensão, além do arrocho salarial.

A conjuntura atual resulta, em grande parte, da crise geral do capitalismo dos anos 70, da internacionalização do capital e da adoção de políticas neoliberais, que precinizam o mercado como fundador, unificador e auto-regulador da sociedade global competitiva.

Assim, as universidades públicas federais devem estar preparadas para a liderança, reflexão e o acompanhamento das profundas e densas mudanças a que são induzidas. Trazer de volta o debate, e contribuir criticamente para a construção de uma sociedade democrática, pública e de qualidade no Brasil deve ser meta.

Os conhecimentos científicos, tecnológicos e a reflexão crítica gerada pelas universidades e difundida à sociedade são os principais agentes das transformações, das mudanças. Exercer essas influências positivas na sociedade é uma função superior das universidades, particularmente as que são mantidas por recursos públicos.

O objetivo deste trabalho é desvelar o atual estado das universidades públicas frente às rápidas transformações no campo tecnológico-científico aos desafios da sociedade contemporânea e das atuais políticas para a educação superior, com foco na estrutura organizacional, no poder e na relação entre estrutura e poder, de modo a analisar as perspectivas concretas dessas instituições face ao contexto atual.

O estudo pretende contribuir para a reflexão sobre os desafios que se colocam para a universidade pública em nosso país, no sentido de resgatar sua identidade institucional, e tornar disponível esta análise a partir da abordagem apresentada.

Sem dúvida, este artigo não tem a pretensão de constituir-se uma discussão acabada e pronta sobre o tema. Espera-se que este estudo sirva de fonte inspiradora a estudiosos iniciantes do assunto e, ao mesmo tempo, possa provocar reações em pesquisadores mais experientes.

2 ENSINO SUPERIOR NO BRASIL FRENTE ÀS REFORMAS POLÍTICAS

Para compreender o atual momento das universidades federais brasileiras é necessário fazer algumas observações sobre as principais transformações ocorridas no ensino superior nas últimas décadas.

Na década de 70, no plano político, o Brasil vivia sob o Regime Militar iniciado em 1964. Nesse sentido, havia severa vigilância nas universidades brasileiras, pois seu ambiente era propício para movimentos revolucionários. Foram instaladas divisões de segurança e informação que produziam denúncias sobre docentes e funcionários, que culminavam em dossiês envolvendo grande número de pessoas. Exigia-se dos reitores, o silêncio sobre as fontes de informações e cobrança de medidas punitivas.

Essa década foi caracterizada pelo acelerado desenvolvimento econômico brasileiro.

Ocorreu significativo crescimento do ensino superior, graças aos incentivos do governo federal através de sua política de desenvolvimento de recursos humanos, visando atender à demanda do crescimento da expansão industrial e do mercado de trabalho.

O Ministério da Educação e Cultura (MEC) era o principal financiador da educação. Tinha a responsabilidade de ampliar o corpo docente das universidades e centros de pesquisa, atender à demanda de pessoal qualificado para suprir o mercado de trabalho expandido com a industrialização e a urbanização do país.

A provisão de recursos financeiros para esse fim, contou com o apoio de agências financiadoras como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), o Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq), e a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), e de várias instituições e agências internacionais como o Banco Mundial.

A Reforma Universitária de 1968 (Lei 5.540/68) formulou diretrizes e desenvolveu ações que permitiram construir um ambiente universitário mais homogêneo e unificado. O modelo único tinha como princípio básico a indissociabilidade entre ensino-pesquisa-extensão, assim as universidades deveriam institucionalizar a pesquisa e articulá-la com o ensino e com os serviços de extensão.

Como a Reforma do Estado, deflagrada no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), trouxe uma dinâmica de transformações para as universidades federais, foca-se a análise a partir dessa reforma.

Coloca-se em pauta alguns elementos centrais da reestruturação do ensino superior no Brasil bem como seus efeitos nas universidades públicas federais.

A concepção da reforma acolhida pelo Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRE), apresentado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, mostra que seu desenho se baseou na divisão das atividades do estado em quatro setores:

Núcleo Estratégico: Corresponde ao governo, em sentido lato. É o setor que define as leis e as políticas públicas, e cobra o seu cumprimento. É, portanto, o setor onde as decisões estratégicas são tomadas. Corresponde aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e, no Poder Executivo, ao Presidente da República, aos Ministros e aos seus auxiliares e assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas;

Atividades Exclusivas: É o setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar. Compreendendo a regulamentação, a fiscalização, a cobrança, a repressão e a atenção a certos serviços básicos como subsídio à educação básica, a compra de serviços de saúde pelo Estado e o controle do meio ambiente;

Serviços não Exclusivos: Corresponde ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas. As instituições deste setor não possuem o poder de Estado. Esse, entretanto, está presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde, ou porque possuem “economias externas” relevantes, na medida em que produzem ganhos que não podem ser apropriados por esses serviços através do mercado. As economias produzidas imediatamente se espalham para o resto da sociedade, não podendo ser transformadas em lucros. São exemplos deste setor: as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus;

Produção de Bens e Serviços para o Mercado: Corresponde à área de atuação das empresas lucrativas que não deveriam

estar na mão do Estado, mas que estão. Ou porque faltou capital ao setor privado para realizar o investimento ou, porque são atividades naturalmente monopolistas, na qual o controle via mercado não é possível, tornando-se necessário no caso de privatização, regulamentação rígida.

O marco legal da mudança foi a Emenda Constitucional da Reforma Administrativa.

Agrega-se a ela várias leis e medidas provisórias que disciplinam as carreiras do Estado.

Segundo Marilena Chauí (2003), essa localização da educação no setor de serviços não exclusivos do Estado, significa que a educação deixa de ser concebida como um direito e passa a ser considerada um serviço. Sendo assim pode ser privado ou privatizado. E, ainda segundo a autora, é fundamental que o estado não tome a educação pelo prisma do gasto público, mas sim como investimento social e político. Isto só é possível, segundo a autora, se a educação for considerada um direito e não um privilégio ou um serviço.

Na concepção da reforma do Governo de Fernando Henrique Cardoso, o modelo único esgotou-se. É incapaz de adaptar-se as novas condições da economia mundial já que, é inerte e impermeável às exigências e desafios contemporâneos (Brasil.MEC,1996) . Segundo esta concepção é necessário flexibilizar e diversificar a oferta da educação superior. Assim, as instituições existentes, em especial as universidades, devem redefinir sua identidade. Devem desenvolver competências mediante o estabelecimento de vínculos com as demandas e exigências do regional, do local, do setor produtivo, do mercado de trabalho e, sobretudo, na diversificação de fontes financiadoras privadas.

Para dar forma a esta concepção, o governo vincula a autonomia universitária sem a qual não há a efetivação do plano governamental. Pois sem recursos para manuten-

ção do sistema público federal as universidades terão que ir a busca de recursos privados.

Na visão do governo, “a autonomia cria uma oportunidade insubstituível para a correção dessas distorções, tornando as instituições financeiramente viáveis e socialmente produtivas” (Brasil. MEC, 1996, p 48).

Sob a ótica governamental, a autonomia tem por objetivo assegurar ampla flexibilidade, especialmente às universidades, que passam a ter várias atribuições livres de controles dos sistemas de ensino.

O processo de avaliação institucional está presente ao longo da história das universidades.

As discussões sobre a necessidade de se realizar avaliações nas instituições de ensino superior surgiram a partir dos anos de 1970, impulsionadas pela implantação da Reforma Universitária de 1968, em que o governo pressionava as universidades a adotarem maior racionalidade administrativa na utilização dos recursos públicos.

Em meados de 1990, com a intensificação da crise no financiamento do ensino público superior, a comunidade universitária, o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB) e o Ministério da Educação, passaram novamente, a ter a idéia de proceder a avaliações institucionais nas universidades.

Em 1993, criou-se a Proposta Nacional de Avaliação que nasceu dentro da comunidade universitária e foi denominada Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB). Seu fundamento básico era o respeito à identidade institucional e com ampla participação de toda comunidade acadêmica e referenciada por uma avaliação externa. Desse modo, o processo de implantação variou de acordo com cada instituição e ao contexto em que estava inserida.

A partir de 1996, o processo de avaliação passa a condicionar a alocação de recur-

para as instituições federais, vinculando indicadores de desempenho na gestão dos recursos e de produtividade e em suas atividade-fim. Fica a cargo de cada dirigente e da própria instituição construir indicadores de desempenho cada vez maiores.

Segundo Warde (1997), a nova orientação política, parece implicar uma crescente subordinação das universidades às regras do mercado, mediante a competição pelo autofinanciamento, o que, poderá transformá-las em instituições ou empresas, preocupadas com a própria sobrevivência e/ou obtenção de dividendos.

O governo de Luis Inácio Lula da Silva, eleito em outubro de 2002 e reeleito em 2006, recolocou em pauta a reforma universitária.

A reforma da educação superior do governo Lula iniciou oficialmente, com o Decreto de 20 de outubro de 2003, que institui o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), encarregado de analisar e apresentar um plano de ação visando à reestruturação, desenvolvimento e democratização das IFES. O relatório final do GTI, divulgado extraoficialmente, é composto de 4 partes: ações emergenciais, autonomia universitária, complementação de recursos (financiamento) e as etapas da implementação da Reforma Universitária.

Aponta como soluções um programa emergencial de apoio ao ensino superior, especialmente para as universidades federais e uma reforma mais profunda (Brasil, 2003).

Em maio de 2005 foi apresentada a última versão do Anteprojeto de Lei da Educação Superior (Brasil, 2005), estando prestes a ser encaminhado ao Congresso Nacional.

Segundo Leher (2005), os principais marcos desta Reforma já foram instituídos legalmente ele apresenta algum destes marcos considerados como “linhas de força”:

- 1) A consolidação do eixo privado como o vetor do fornecimento da educação superior;
- 2) A naturalização de que os (poucos) jovens das classes populares que terão acesso ao nível superior receberão ensino de qualidade drasticamente inferior;
- 3) A transformação da universidade em organização de serviços demandados pelo capital metamorfoseados como inovação tecnológica;
- 4) A conversão da educação tecnológica como um braço da ação empresarial;
- 5) A hipertrofia do controle governamental (produtividade e eficiência, reguladas por meio de avaliação e do mercado financiamento e utilitarismo) sobre a universidade pública, inviabilizando a autonomia e, principalmente, a liberdade acadêmica (ADUNICAMP, 2005, p.5).

Segundo Santos (2004) o relatório do Banco Mundial de 2002 assume que os recursos públicos para as universidades não serão aumentados, portanto, a solução está na ampliação do mercado universitário combinado com a redução de custo por estudante, e eliminação do ensino público e gratuito. O que complementa as “linhas de força” da reforma, apresentadas por Leher.

3. UNIVERSIDADE DE INSTITUIÇÃO SOCIAL À ORGANIZAÇÃO SOCIAL

Inicialmente, mostra-se, de forma breve, as raízes do surgimento das universidades.

Segundo Ponce (1989), a universidade, inicialmente, era a reunião livre de homens que se propuseram ao cultivo das ciências. A base de seu nascimento foi à expansão do comércio, e a compreensão da burguesia em criar uma “atmosfera intelectual mais adequada”. E ainda segundo o autor, a universidade não se rendeu a esse movimento mercantil, muito pelo contrário, aprofundou e avançou seus estudos.

A partir da sua consolidação na Europa, a universidade sempre foi caracterizada como instituição social, fundada no reconhe-

cimento público e legitimada como prática de ação social, sua estrutura e ordenamentos, regras, normas, valores eram legitimados pelas instâncias internas da instituição. Nos tempos modernos sua legitimidade fundou-se na idéia de um conhecimento guiado por sua própria lógica, por necessidades derivadas do saber tanto do ponto de vista da invenção, descoberta ou transmissão.

No Brasil, os acontecimentos políticos que sucederam a março de 1964, mudaram o rumo das nossas universidades, veio o projeto nacional-desenvolvimentista, a reforma de 1968 que juntamente com os recursos da CAPES, CNPQ e FINEP permitiram a profissionalização da universidade. Esta reestruturação está intimamente vinculada ao sistema econômico vigente, assim as universidades passam a desempenhar o papel cada vez mais abrangente na reestruturação e desenvolvimento da economia nacional.

Segundo Saviani (2005), a reforma de 1968, procurou atender à demanda de jovens que postulavam o ensino universitário, as reivindicações dos professores para que fosse abolida a cátedra, e uma maior autonomia universitária e afirma:

Procurava atender aos interesses de grupos ligados ao governo da época que buscavam vincular mais fortemente o ensino superior aos mecanismos de mercado, e ao projeto político de modernização em consonância com os requerimentos do capitalismo internacional (SAVIANI, 2004, p 42).

Na reforma de 1968 foi instituído no Brasil, o sistema de pós-graduação, oportunidade que a comunidade científica esperava para desenvolver um estudo crítico da análise sócio-econômica e política e que permitiu o avanço do conhecimento científico.

Até os anos 80 elas cresceram e se transformaram passando a assumir o papel de instituições de pesquisa. Na década de 80 os recursos públicos passaram a ser cada

vez mais escassos e a expansão foi contida. Na década seguinte volta expandir, mas com forte predomínio da iniciativa privada.

Com a reforma de estado de Fernando Henrique Cardoso as instituições universitárias assumem o caráter de organização social.

Segundo Chauí (1998), o governo considera que é preciso diferenciar os produtos e serviços ofertados, possibilitando escolhas adequadas aos usuários ou consumidores dos serviços e produtos acadêmicos, o que significa que as universidades devem adquirir a feição de uma organização social orientada pela lógica da operacionalidade, flexibilidade e produtividade, diferindo radicalmente da universidade como instituição social.

A partir de Chauí (2002-2003) apresentam-se as diferenças entre organização social e instituição social.

Quadro 1: Comparativo entre Organização Social e Instituição Social

ORGANIZAÇÃO SOCIAL	INSTITUIÇÃO SOCIAL
Prática social: instrumentalidade está referida ao conjunto de meios particulares para obtenção de um objetivo particular.	Prática social: finalidade está referida a ações articuladas, às idéias de reconhecimento e legitimidade interna e externa.
É regida por idéias de gestão, planejamento, previsão, controle e êxito.	É crucial discutir sua própria existência, sua função, seu lugar na sociedade, em cada momento histórico da sociedade.
Aspira à eficácia/sucesso que por sua vez dependem de sua particularidade.	Aspira à universalidade.
Referência: Tem a si como referência, num processo de competição com outras que fixou os mesmos objetivos particulares (mercado).	Referência: sociedade como seu princípio e sua referência normativa e valorativa.
Pesquisa: é uma estratégia de intervenção e de controle de meios ou instrumentos para intervir e controlar alguma coisa.	Pesquisa: investigação de algo que nos alcança na interrogação, que nos pede reflexão, crítica, enfrentamento com o instituído, descoberto, invenção e criação de alguma coisa.

Fonte: Adaptado de Chauí (2002-2003).

Segundo Chauí (2003) a universidade é uma instituição social e reflete a estrutura e o modo de funcionamento da sociedade como um todo, pois estão presentes em seu interior opiniões, atitudes e projetos conflitantes que exprimem as divisões e contradições da sociedade.

Como foi possível passar da idéia de universidade como instituição social à sua definição como organização prestadora de serviços?

A forma atual do capitalismo se caracteriza pela fragmentação de todas as esferas da vida social, partindo da fragmentação da produção, da dispersão espacial e temporal do trabalho, da destruição dos referenciais que marcam a identidade e as formas da luta de classes. A sociedade aparece como uma rede móvel, instável, efêmera de organizações particulares definidas por estratégias particulares e programas particulares, competindo entre si.

Segundo análise de Santos (2004) a transformação da universidade num serviço, que se tem acesso não por via da cidadania, mas pela ótica do consumo e, portanto, mediante pagamento, o direito à educação sofreu uma erosão radical e sem limites.

4. ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

4.1 *Estrutura Organizacional e as Reformas Políticas*

Inicialmente faz-se uma análise da história da estrutura organizacional universitária brasileira, com intuito de compreender sua relação com as opções políticas em determinadas épocas, e o processo de formação da universidade brasileira.

A década de 30 é o ponto de partida dessa análise, a criação do Ministério da Educação e Saúde, em 1931, leva o seu primeiro ministro, Francisco Campos, a apresentar a Vargas (1930-1945) um conjunto de decretos de reforma do sistema educacional brasileiro, hoje conhecido como a Reforma Campos.

Dentre eles encontravam-se os Decretos 19851 de 11/04/1931 com o fim de conduzir uma nova organização do ensino superior brasileiro: o Estatuto das Universidades Brasileiras e o Decreto 19852, de mesma data, destinado a organizar a Universidade do Rio de Janeiro, posteriormente, convertida em modelo padrão para as universidades brasileiras.

Segundo o Estatuto a estrutura organizacional das universidades seria composta por um Reitor, um Conselho Universitário administrado por um Diretor, uma Assembléia Universitária administrada por um Conselho Técnico Administrativo (CTA) e uma Congregação, e definia também a composição de cada um desses órgãos.

O Conselho Universitário exercia funções de natureza administrativa, didática e disciplinar, sendo responsável pela organização da lista tríplice, através da qual o governo federal fazia a escolha do reitor. O CTA cuidava de todos os assuntos de ordem didática, desde a organização de horários de cursos à designação de professores, e era responsável pela organização do regimento interno e a elaboração da proposta orçamentária anual. À Congregação cabia responsabilizar-se pelos recursos de casos de ensino, a escolha da lista tríplice para o cargo de diretor e da lista para compor o CTA, além de sugerir providências para o aperfeiçoamento do ensino.

O Conselho Técnico Administrativo deixou de integrar a estrutura universitária em 1946 (Governo Dutra 1946-1951), e foi substituído pelo Conselho Departamental, constituído pelos catedráticos chefes dos departamentos, que eram compostos pela agregação de cátedras.

Salienta-se que no governo Dutra inicia-se a Guerra Fria e uma intensa participação dos Estados Unidos nos negócios da América Latina, vista como uma área significativa dentro do plano de contenção do avanço soviético.

No governo militar (1964-1985) foi editado o Ato Institucional número 1, o qual dentre outras medidas estabeleceu normas para a punição de funcionários públicos e a possibilidade de cassação dos direitos políticos. No plano econômico, acentuou-se a internacionalização da economia. Implantou-se o Plano de Ação Econômico do Governo (PAEG) com o objetivo de conter a

inflação e corrigir déficit da balança de pagamentos, foram tomadas medidas clássicas como arrocho salarial e redução dos gastos públicos.

Os Decretos-Lei 53/66 e 252/67 editados pelo governo militar, levaram algumas universidades federais a dar início ao seu processo de reforma com o objetivo de preservar a unidade de ensino e pesquisa, e garantir a plena utilização de recursos materiais e humanos.

Nesses decretos o departamento era a menor fração administrativa da universidade, congregando professores e pesquisadores voltados para a realização dos objetivos comuns de ensino e pesquisa. O Conselho Departamental seria composto pelos chefes dos departamentos e a coordenação didática de cada curso ficaria a cargo de um colegiado, formada pelos representantes dos departamentos que participavam do ensino do dito curso.

A aprovação da Lei 5540/68 irá firmar novas bases para a organização do ensino superior, como a escolha de Reitores e Vice-Reitores que passam a serem escolhidos através de listas sêxtuplas elaboradas pelo Conselho Universitário e pelo Conselho de Ensino Pesquisa e Extensão (CEPE) e a escolha dos dirigentes de unidades também passam a ser de forma indireta, e referendada pelo Reitor.

Instituem-se os Pró-Reitores ou Sub-Reitores nas universidades federais para auxílio das tarefas executivas. A administração central passa a ser feita através dos Conselhos Universitários, e de Ensino Pesquisa e Extensão, ficando a aprovação das ações econômico-financeiras da universidade a cargo do Conselho de Curadores.

Segundo Fávero (1983) a representação docente prevista para compor estes organismos findou devido à centralização do processo decisório, das representações duplas e até múltiplas, e do grande número de membros natos. As representações discente e técnico-administrativa foram ampliadas,

em termos numéricos, em comparação com o que estava definido em legislações anteriores.

Nessa estrutura, encontram-se os departamentos, com suas características funcionais e os cursos organizados como projetos.

O departamento passou a se constituir na menor fração da estrutura universitária para efeitos administrativos, didático-científicos e de distribuição de pessoal, compreendendo a agregação de disciplinas afins. A coordenação didática de cada curso, por sua vez, ficou a cargo de um colegiado, constituído por representantes das unidades que participavam do curso.

A Universidade, nesta reforma, era vista como o local onde se formariam os recursos humanos necessários para o aumento da produtividade do sistema econômico. Assim, sua estrutura segue um modelo empresarial.

Na Reforma do governo de Fernando Henrique Cardoso, no plano da estrutura organizacional, propõe como medidas essenciais para as organizações públicas à descentralização, a redução dos níveis hierárquicos e a horizontalização de estruturas.

A Lei 9394/96, aprovada em 20 de dezembro de 1996, em seu artigo 56 afirma que as instituições públicas de educação superior obedecerão ao princípio da gestão democrática, assegurando-se a existência de órgãos colegiados deliberativos, dos quais participarão segmentos da comunidade institucional, local e regional.

Por sua vez, a Lei 9192/95, única regulamentação anterior cujos dispositivos não foram revogados pela LDB, definiu, também, que em qualquer caso, os docentes ocuparão 70% dos assentos em cada órgão colegiado e comissão. Esta Lei retoma as listas tríplexes para a escolha de reitores e diretores de unidades, e torna obrigatório que os candidatos a Reitor sejam doutores ou que ocupem cargos de professores adjunto IV ou titulares. Seu objetivo central

foi de intervir no que seus formuladores consideravam como “excessos” decorrentes de reivindicações de paridade para alunos, professores e funcionários por ocasião da realização das consultas para composição da lista para escolha dos Reitores.

4.2 Estrutura organizacional à luz das Ciências Administrativas

A seguir apresenta-se a revisão de literatura a partir do espaço conceitual das ciências administrativas.

Segundo Cury (1988), a estrutura organizacional compreende a disposição física da empresa e as relações entre superiores e subordinados, ela não envolve apenas o esqueleto, mas todo o organismo como deveres, responsabilidades, sistemas de autoridade e de comunicação.

Na visão de Mintzberg (1995, p.10), “a estrutura de uma organização pode ser simplesmente definida como a soma total das maneiras pelas qual o trabalho é dividido em tarefas distintas e como é feita a coordenação entre as tarefas”.

Usando as configurações a fim de desenhar uma estrutura organizacional, Mintzberg (2001) diz que se deve começar com a identificação das partes básicas da organização, para depois, definir os mecanismos de coordenação que determinam sua estrutura.

Para este autor a configuração é o que ele chama “juntar tudo”, em cada configuração existe um mecanismo de coordenação que é dominante, uma parte da organização que desempenha o papel principal, e um tipo preponderante de parâmetro de concepção da estrutura que determina a divisão do trabalho e a obtenção de coordenação.

As configurações básicas têm como objetivo distinguir as organizações e seus problemas fundamentais.

Mintzberg (2001) propõe como partes básicas de uma organização:

Ápice estratégico: É formado por uma equipe gerencial diretiva, a qual supervisiona todo o sistema, cuja responsabilidade é de assegurar que a organização cumpra sua missão eficazmente, de maneira a satisfazer as exigências daqueles que de uma forma ou de outra exercem poder ou controle sobre a organização;

Linha intermediária: Esta equipe realiza tarefas como cuidar dos distúrbios que surgem na essência operacional, e também apóiam os fluxos verticais de comunicação, ela liga o ápice estratégico ao núcleo operacional, exerce a coordenação e a supervisão através de contatos diretos entre o chefe e o executor;

Tecnoestrutura: Esta equipe de analistas desempenha tarefas administrativas, porém de natureza diferente, essa estrutura foi originalmente identificada com o aumento dos tecnocratas do começo do século XIX, em virtude da padronização do trabalho operacional. A tecnoestrutura abriga analistas que realizam a padronização e emerge como a parte-chave da estrutura. Nesse nível ficam aqueles que são incumbidos com a adaptação e a mudança organizacional para ajustar à organização às mudanças ambientais;

Núcleo operacional: Esta equipe faz parte da base, são os operadores, as pessoas que desempenham o trabalho básico de produzir os produtos ou de prestar os serviços;

Assessoria de apoio: Esta equipe proporciona vários serviços internos, que os autores chamam de “staff de suporte”. As assessorias de apoio são as unidades especializadas para apoiar a organização fora de seu fluxo de trabalho operacional. Algumas dessas unidades operam independente do núcleo operacional e são encontradas em vários níveis da hierarquia dependendo do serviço e a quem se destinam.

A seguir far-se-á uma analogia das partes que compõe a organização, acima descritas, com a estrutura das universidades federais brasileiras.

Nas universidades o ápice estratégico corresponde aos Conselhos Superiores como órgãos deliberativos, e ao Reitor como principal executor das políticas da instituição.

Essas responsabilidades têm como base de uma maneira geral:

- Supervisão direta, a alocação de recursos, tomada de decisões importantes, planejamento e, acompanhamento do desempenho organizacional;

- Manter permanentemente a comunicação com aquelas pessoas influentes de seu meio ambiente acerca das atividades da instituição, negociando acordos importantes, recepcionando pessoas importantes;

- Desenvolver as estratégias organizacionais.

A Linha Intermediária na universidade é representado pelas Pró-Reitorias, onde é feita a “retroinformação” dos resultados de desempenho entre os níveis: superior e inferior.

Esse interlocutor também intervém no processo decisório, por isso ele deve manter contatos para interligação com os outros administradores, assessores de apoio cujo trabalho é interdependente com o de sua própria unidade.

O Núcleo Operacional é composto por aqueles que desenvolvem o trabalho básico relacionado diretamente com a produção de bens ou prestação de serviços.

Nesse sentido é o pessoal responsável por assegurar e transformar as entradas em saídas, portanto pelos resultados. As Unidades Acadêmicas (Centros) e os respectivos Departamentos compõem esse nível na universidade.

A Tecnoestrutura é composta pelos analistas, ou seja, as assessorias que atuam sobre as tarefas dos outros. Na universidade esse nível é representado pelas Assessorias de Apoio ou Especiais e Coordenadorias.

Enfim, essas partes sintetizam o que a literatura da administração enfatiza como elementos que definem as responsabilida-

des, o sistema de comunicação e de autoridade na organização.

Para Mintzberg (2001) esses elementos devem ser selecionados para alcançar congruência interna, assim como uma congruência básica com a situação da organização.

Quanto aos mecanismos de coordenação que engloba também controle e comunicação Mintzberg (2001) propõe seis tipos, e utiliza os mecanismos de coordenação, para explicar as maneiras fundamentais pelas quais as organizações coordenam o seu trabalho.

Mecanismos de coordenação segundo Mintzberg:

O ajustamento mútuo realiza a coordenação do trabalho pelo processo de comunicação informal. As pessoas que fazem o trabalho interagem informalmente uma com as outras;

A supervisão direta é o mecanismo de coordenação pelo qual uma pessoa se encontra investida de responsabilidade pelo trabalho dos outros. A pessoa coordena ao dar ordens para certo número de pessoas que precisam trabalhar juntas;

Abaixo, as principais formas de conseguir a coordenação pela padronização, a padronização, nesse caso, são os padrões que predetermina o que as pessoas fazem e, assim, garantem que seu trabalho seja coordenado. Classificou em:

A padronização dos processos do trabalho significa a especificação dos procedimentos a serem seguidos, a padronização dos resultados do trabalho significa a especificação não do que precisa ser feito, mas de seus resultados, definindo de antemão, o desempenho a atingir;

A padronização de habilidades significa prover o funcionário de conhecimentos e habilidades que são aplicados no trabalho. Essa padronização acontece, normalmente, fora da organização, por exemplo, em uma universidade;

A padronização por normas significa que os trabalhadores compartilham um conjunto de crenças em comum e podem obter a coordenação com base nessas crenças.

Em relação à descentralização, menciona que a impossibilidade de concentrar todas as decisões em um órgão, permite que a organização responda mais rapidamente às condições intervenientes, e se constitui um estímulo para os participantes. Classificou em:

Centralização horizontal e vertical onde todo o poder reside no ápice estratégico;

Descentralização horizontal limitada (seletiva) apóia-se na padronização dos processos de trabalho, realizados pela tecnoestrutura;

Descentralização vertical limitada (paralela) o poder sobre vários tipos de decisões é delegado ao mesmo lugar. Os gerentes de unidades baseadas em unidades de mercado recebem a delegação de poder para controlar a maioria das decisões relativas às suas unidades de linha;

Descentralização horizontal e vertical seletiva o poder decisão encontra-se em grande parte no centro operacional, uma vez que seus membros são profissionais, cujo trabalho é, em grande parte, coordenado pela padronização das habilidades;

Descentralização horizontal e vertical o poder sobre várias decisões é disperso para vários locais da organização, entre gerentes, especialistas de staff e operadores que trabalham em equipes em vários níveis da hierarquia;

Descentralização pura o poder é compartilhado de modo relativamente igual por todos os membros da organização.

Assim Mintzberg (2001) propõe uma relação entre as partes da organização, os mecanismos de coordenação, e os tipos de descentralização para dar origem às cinco configurações estruturais:

Estrutura simples esta estrutura utiliza a supervisão direta como principal mecanismo de coordenação pelo ápice estratégico que tem o poder centralizado sobre as decisões. As organizações que adotam este tipo de estrutura são geralmente pequenas e jovens;

Burocracia mecanizada tem a coordenação exercida através da padronização dos processos de trabalho que fica a cargo da tecnoestrutura, portanto o poder é relativamente centralizado para a tomada de decisão. Os analistas delinham a padronização enfatizando a divisão do trabalho e a diferenciação entre as unidades numa clara hierarquização de cima para baixo tendo o controle como obsessão. “As burocracias mecanizadas são estruturas avessas ao conflito, e os sistemas de controle são encarregados de contê-las” e, nesse sentido, “são feitas tentativas para eliminar toda a incerteza possível, para que assim a máquina burocrática possa operar suavemente e sem interrupções” (Mintzberg, 1995, p.168). Outra característica desta configuração é o controle externo da organização, principalmente em organizações públicas. Adotam processos altamente padronizados, favorecem a formalização de tarefas rotineiras, é adotado por empresas grandes;

Burocracia profissional é centrada na padronização das habilidades e enfatiza a autoridade de natureza profissional, baseada na perícia e no conhecimento. Nesse caso o controle se dá em seu próprio trabalho, significa que o profissional atua relativamente independente de seus colegas, mas de perto com os clientes, como exemplo, o professor. A estrutura dessas organizações é essencialmente burocrática, entretanto há descentralização na dimensão vertical e horizontal sendo que a maior parte do poder sobre o trabalho encontra-se na base da estrutura, no núcleo operacional que recebe apoio de outras unidades de apoio. Em outras palavras, o poder está na perícia em vir-

tude dos conhecimentos e habilidades requeridos.

Neste tipo de estrutura, os profissionais, agindo em uma democracia buscam o controle coletivo sobre decisões administrativas que possam afetá-los. Não raro, na burocracia profissional surgem hierarquias administrativas paralelas, uma de cima para baixo e, outra de baixo para cima. Os principais exemplos são as universidades e os hospitais;

Forma divisionalizada é adotada para operar em mercados diversificados, no qual uma organização é dividida em unidades semi-autônomas monitoradas, por uma unidade central. As organizações geralmente são antigas e de grande porte. O poder se operacionaliza do topo para baixo, sendo os resultados das decisões monitorados pelo escritório central através da padronização dos resultados e controle de desempenho;

Adhocracia é a mais politizada das configurações fazendo-a conviver com permanentes conflitos, sendo o conflito e agressividade elementos necessários, e a função dos gerentes é justamente canalizá-los para fins produtivos. Ela adota uma estrutura orgânica, com pouca formalização, grande especialização horizontal do trabalho, em tendência para agrupar especialistas em unidades funcionais com desdobramentos em equipes de projetos. A inovação é sua principal característica, neste sentido, evita as armadilhas da estrutura burocrática não se apoiando na padronização como mecanismo de coordenação como faz as outras cinco configurações. Organizações que adotam esta configuração são jovens;

Missionária tem como mecanismo a padronização de normas e, como parâmetro delineador à doutrinação. Nesse sentido, a parte chave da organização é a ideologia. Essa configuração é construída em torno de uma missão: mudar a sociedade ou os membros da organização. É mais comum que esta configuração seja encontrada em organizações jovens e pequenas.

O autor salienta que estas configurações não existem em sua forma absoluta, na realidade elas se alternam e se combinam no decorrer do tempo. As configurações na forma teórica funcionam como um sistema para descrever formas estruturais híbrida adotado pelas organizações.

Em suma, a estrutura formal das organizações tem influência de um conjunto de dimensões organizacionais como o ambiente, o poder, o processo decisório e a cultura organizacional, esta última formada pelos valores de seus membros, e, neste sentido, um forte componente que interfere nas mudanças estruturais. Assim, de acordo com a combinação desse conjunto de variáveis são delineadas as configurações estruturais para possibilitar que as organizações cumpram sua missão.

5. RELAÇÕES DE PODER

5.1 *Relações de poder à luz das Reformas*

A história das universidades é marcada por relações de poder, por relações de forças, que se operacionalizam tanto interna quanto externamente à universidade.

Externamente, quando estamos tratando com a questão da autonomia nas relações com o governo federal, e internamente, quando estamos tratando com as questões ligadas à relação entre centralização e descentralização no processo decisório, e ao significado da democratização dos processos de decisão internos à universidade.

Com a implantação da Reforma em 1970, a estrutura formal das universidades federais foi modificada. As faculdades e Institutos foram substituídos por Centros, formando os Departamentos como a menor unidade administrativa-didático-científica, compreendendo a agregação de disciplinas afins. Diante do contexto vigente havia a percepção de que esse modelo oportunizaria estabelecer novas regras de relacionamento

com as unidades universitárias, garantindo à reitoria uma forte concentração de poder (SANTOS, 1986).

5.2 Relações de Poder à luz da das ciências administrativas

A seguir apresenta-se a revisão de literatura a partir do espaço conceitual das ciências administrativas.

Na psicologia, alguns especialistas vêem o poder como um impulso instintivo. A criança desde a infância tenta exercer algum tipo de poder para controlar pais e babás, na fase adulta este hábito persiste simplesmente para controlar por controlar.

Mas para que alguém quer o poder?

Estudar a motivação para o poder tem sido tema de estudo de muitos pesquisadores.

Segundo Foucault (1979) vê o poder de duas formas. Na primeira, o poder, na concepção Marxista, é visto pela sua funcionalidade econômica, tendo o papel de manter relações de produção e para reproduzir uma dominação de classe, baseada na apropriação das forças produtivas. Neste caso, o poder político encontrou na economia a sua razão de ser, ocupando posição secundária em relação a ela.

Na segunda, pode-se analisar adotando uma concepção não econômica na qual o poder seria uma concessão que não se dá e não se troca, mas se exerce, pois ele só existe na ação. O poder poderia ser avaliado pelos esquemas contrato-opressão, de cunho jurídico, e dominação-repressão, envolvendo luta e submissão.

Foucault (1987), o adestramento é tão profundo que o indivíduo se sente vigiado hierarquicamente mesmo quando está sozinho, buscando cumprir papéis mesmo sem entendê-los, pela simples compulsão de obedecer, este poder não é triunfante, é modesto, mas penetrante e vai se instalando aos poucos de forma calculada e triunfante.

Mostra-se a seguir a teoria das configurações de poder proposta por Mintzberg para dar-se uma visão mais administrativa sobre as relações de poder.

Segundo Mintzberg (1983), o poder é definido como uma simples capacidade para afetar resultados nas organizações e o comportamento organizacional, é um jogo de poder nos quais vários jogadores/influenciadores procuram controlar as decisões e ações da organização.

O poder pode ser entendido como a intenção que está por trás de decisões ou ações, o estado mental que leva indivíduos ou a coletividade de indivíduos, que atuam em organizações, a fazer o que fazem. Nesta perspectiva surge a pergunta: O que realmente “ele” pretende?

O autor trata a estrutura e o fluxo do poder dentro e em torno das organizações, busca compreender os elementos básicos do chamado jogo do poder organizacional, e especificamente saber quem são os seus jogadores ou influenciadores, quais são os meios ou sistemas de influência que eles usam para ganhar poder, e quais são os produtos que resultam dos seus esforços.

A seguir, todos esses elementos são reunidos para descrever as configurações básicas do poder organizacional e, finalmente, o autor usa essas configurações para compreender melhor o comportamento das organizações.

Mintzberg (1983) distingue dois tipos de influenciadores que interferem na vida das organizações: os internos e os externos.

Os influenciadores internos são os empregados de tempo integral, aquelas pessoas encarregadas de tomar decisão e agir permanentemente, são os que determinam os resultados, que expressam as metas perseguidas pela organização. De acordo com o autor são cinco grupos de influenciadores internos, o dirigente máximo, os gerentes intermediários, os operadores, os analistas da tecnoestrutura e as assessorias de apoio. Eles formam a coalizão interna.

Os influenciadores externos não são empregados, e usam suas bases para influenciar e tentar afetar o comportamento dos empregados, os influenciadores externos constituem a coalizão externa de uma organização. Os influenciadores externos são os proprietários que podem ser representados pelo dono, fundador ou pelos acionistas, os associados que englobam fornecedores, clientes, parceiros e até mesmo concorrentes, os sindicatos e associações e por fim, os diversos públicos que têm interesse nas ações organizacionais, que vão desde os provedores do interesse público, os governos e até os grupos de interesse especial. Eles formam a coalizão externa.

Assim, torna-se importante olhar mais concretamente os canais pelo qual o poder é exercido, que Mintzberg (1983) chama de: “O significado do sistema de influência” – os instrumentos específicos que habilitam os influenciadores para resultados efetivos.

Há vários meios por intermédio dos quais os influenciadores externos buscam modificar o comportamento da organização. Mintzberg (1983) apresenta os quatro meios principais: as normas sociais, as limitações formais, as campanhas de pressão e o controle direto.

Segundo Mintzberg (1983) as configurações de poder derivam de combinações naturais entre as coalizões internas e as coalizões externas, elas são caracterizadas como um jogo particular de poder. As configurações de poder são:

Instrumento a organização age para atingir as metas impostas pela coalizão externa dominante, influenciador externo dominador (ou a um grupo deles agindo em conjunto). Os empregados são induzidos a contribuir com os seus esforços, tendo pouca oportunidade para atuar nos jogos do poder. Esse tipo de configuração tende a emergir, quando a organização vivencia um poder externo, focalizado e organizado tipicamente em torno de uma dependência crítica ou de uma prerrogativa;

Sistema Fechado a organização se fecha para rechaçar qualquer forma de controle externo e procura atender as necessidades de seus membros, especialmente os gerentes, ela se assemelha à configuração de instrumento, mas a diferença fundamental é que não enfrenta um poder focalizado dentro do seu ambiente, mas um conjunto de influenciadores externos dispersos e desorganizados. Essa configuração tende a aparecer em organizações mais estabelecidas, tipicamente as grandes organizações que operam em ambientes simples e estáveis, com trabalhadores sem especialização e influenciadores externos dispersos;

Autocracia está presente na existência de um líder forte capaz de controlar a coalizão interna e pacificar a coalizão externa. A autocracia também enfrenta uma coalizão externa, mas desenvolve um tipo bem diferente de coalizão interna. Todo o poder está focalizado no dirigente da organização, que a controla pessoalmente. Essa forma rígida de controle significa uma ausência virtual de jogos políticos, os empregados ou expressam uma lealdade ao dirigente ou vão embora. A autocracia persegue e, se necessário, maximiza qualquer objetivo que o dirigente deseje. A autocracia tende a ser organização pequena e pouco visível, organização nova ou antiga que sejam dirigidas por seus fundadores;

Missionária é dominada por uma ideologia. A forte ideologia serve para amarrar a coalizão interna em torno dos seus objetivos ideológicos e permite, também, que os seus membros sejam confiáveis para tomar decisões, uma vez que todos eles compartilham as mesmas crenças e tradições. Dificilmente os jogos políticos se desenvolvem nessa configuração. Todos os esforços são devotados para perseguir o objetivo de preservar, expandir e/ou aperfeiçoar a missão da organização. A missionária tende a emergir quando a organização vivenciou uma liderança carismática no passado e, talvez, uma história importante, passando a desen-

volver fortes tradições em torno de uma missão clara, distinta e atrativa para os seus membros;

Meritocracia focaliza o seu poder sobre os seus especialistas. A presença de diferentes tipos de especialistas geralmente propicia boa dose de atividade política. Dessa forma, a coalizão externa pode ser mais bem descrita como passiva embora ela pareça estar dividida. Devido ao seu treinamento, os especialistas possuem muitas oportunidades para a rotatividade e, por isso, a sua lealdade à organização é um fator fraco. A condição chave que faz surgir a meritocracia é a necessidade de a organização desempenhar um trabalho complexo, o qual requer alto nível de especialização na sua coalizão interna. O poder se concentra no conhecimento especializado, com base em uma coalizão interna profissional;

Arena política representa em geral uma situação de poder transitória que se instala quando a organização enfrenta um desafio na ordem do poder e perdura até que uma nova configuração de poder tome forma. Existem várias formas intermediárias entre uma arena política fraca e completa. Algumas arenas políticas são caracterizadas por intenso conflito, o qual duro pouco tempo (senão a organização não sobrevive), enquanto outras são caracterizadas por um tipo de conflito mais moderado.

Uma arena política completa pode ser identificada nos pleitos eleitorais em universidades, quando as coalizões internas se politizam em torno de candidatos com ideologias ou interesses opostos. No período pós-eleição a coalizão ganhadora torna-se dominante e a perdedora tenta se adaptar, oferecendo maior ou menor oposição. Nesse período a universidade pode operar como uma arena política fraca.

Os sistemas de poder dentro e em torno das organizações estariam em estado de equilíbrio dinâmico. As configurações de poder têm de ser vistas como instáveis. Cada uma permanece estável apenas sob certas

condições, ou seja, quando essas condições as apóiam, elas se desestabilizam assim que essas condições se alteram.

6. RELAÇÃO ESTRUTURA ORGANIZACIONAL – PODER - REFORMAS POLÍTICAS

Esta análise de relação está calcada na abordagem de Mintzberg (2001), como visto, o autor classifica as organizações em termos de sua estrutura em cinco configurações, e em termos de suas relações de poder em seis configurações. Ao relacionar as configurações de estrutura e poder descreveu as tipologias das organizações em sete configurações.

As configurações relacionadas a seguir são um meio para explicar como as organizações funcionam e também para entender melhor sobre a relação entre estrutura organizacional e poder:

- **Organização empreendedora** com sua estrutura simples, consistindo de alguns gerentes de ápice, um dos quais domina pela atração para liderar e um grupo de operadores que executam o trabalho básico. Da mesma forma, há poucos gerentes de linha intermediária, porque grande parte da coordenação é cooptada no ápice, refletindo a atração para liderar. Até a equipe de suporte é minimizada a fim de manter a estrutura enxuta e a organização flexível. A coordenação é, sobretudo, realizada pela supervisão direta. O ápice estratégico emerge como sendo o elemento-chave da estrutura. O caso clássico é a pequena empresa, muitas vezes jovem, controlada pessoalmente pelo seu proprietário. Às vezes, sob condições de crise, grandes organizações também revertem para a forma empreendedora para permitir que líderes fortes tentem salvá-las;

- **Organização maquinal** com sua estrutura conhecida como burocracia mecanicista, a organização maquinal é o rebento da revolução industrial, quando os

empregos se tornaram altamente especializados e o trabalho altamente padronizado. As organizações maquinais se coadunam mais naturalmente com a produção em massa, e esta estrutura é mais predominante em indústrias, onde os processos de trabalho são muito padronizados. Encontra-se a estrutura da organização maquinal nas organizações maduras, que têm uma dimensão bastante grande para ter um volume de trabalho operacional que permita a repetição e a padronização, e que são suficientemente antigas para terem podido estabelecer as normas que querem utilizar.

Surge uma grande hierarquia de gerentes intermediários para coordenar o trabalho altamente especializado da essência operacional que é deixada com um só mecanismo de coordenação – a supervisão direta. Mas a hierarquia da linha intermediária está, geralmente, estruturada em uma base funcional até o topo, onde reside o verdadeiro poder de coordenação.

Desta forma, a estrutura tende a ser um tanto centralizada no sentido vertical, onde os quadros do ápice estratégico detêm um poder considerável;

- **Organização profissional** tem a estrutura conhecida como burocracia profissional, estrutura achatada com uma linha hierárquica estreita, uma pequena tecnoestrutura e uma equipe de apoio muito desenvolvida. Enquanto a organização maquinai tem certo tempo de arranjo porque as normas têm de ser elaboradas dentro da organização, na organização profissional, pelo contrário, os funcionários qualificados trazem consigo as normas quando entram na organização. Aqui, a atração para profissionalizar é a que domina, por depender de profissionais treinados e pessoas altamente especializadas, com considerável controle sobre seu trabalho. Para dar cabo dessas tarefas, a organização abre mão de uma boa parcela de seu poder. Pelo fato de os profissionais trabalharem de forma tão independente, o tamanho das unidades de opera-

ções pode ser muito grande, e poucos gerentes de primeira linha são necessários. A equipe de suporte é, normalmente, muito grande a fim de apoiar os profissionais de altos salários. Para o pessoal de apoio, que é muitas vezes mais numeroso que o profissional, mas encarregado principalmente de executar o trabalho não-profissional, não existe uma democracia na organização profissional. A organização profissional aparece sempre que o centro operacional de uma organização seja dominado pelos profissionais qualificados, que utilizam procedimentos que são difíceis de aprender, mas que são, não obstante, bem definidos.

Geralmente, são os próprios profissionais que atendem diretamente os clientes, num contato pessoal. Por conseguinte, o sistema técnico da organização profissional não é muito sofisticado, nem muito automatizado, nem muito regulador. Na forma pura, a tecnologia da organização, os conhecimentos que utiliza, é sofisticada, mas o sistema técnico, o conjunto de instrumentos que utiliza, não é;

- **Organização diversificada** com sua estrutura divisionalizada, ela é definida como um conjunto de entidades independentes, geralmente chamadas de “divisões”, exercendo uma atração dominante para seccionar. Essa configuração difere das outras em um aspecto importante: não se trata de uma estrutura completa, mas parcial sobreposta às demais. Cada divisão tem sua própria estrutura. Uma organização cria divisões porque suas linhas de produtos são diversificados. Isso tende a ocorrer nas organizações maiores, que esgotaram suas oportunidades ou tornaram-se fechadas em seus mercados tradicionais. A organização substitui as unidades funcionais por outras baseadas em mercados;

- **Organização inovadora** ou adhocracia, estruturada em equipes de projetos, estas organizações precisam, acima de tudo, inovar de maneira muito complexa. Requerem especialistas de diferentes cam-

pos de atividades, integrando equipes criativas, funcionando harmoniosamente. Este é o papel da organização inovadora, que Mintzberg (1999) também chama de “adhocracia”, dominada pela atração dos especialistas para colaborar.

Na adhocracia operacional esta massa inclui a linha hierárquica, as funções de apoio, a tecnoestrutura e a essência operacional. A adhocracia administrativa inclui todas estas partes com exceção da essência operacional que está colocada à parte, numa estrutura burocrática separada, indicada pela seção pontuada situada abaixo da massa central;

- **Organização missionária** dominada por sua ideologia, sua coordenação proporciona a padronização de normas, o compartilhamento de valores e crenças entre todos os seus membros. A chave para assegurar isso é a sua socialização, efetuada através do parâmetro da doutrinação. Assim que um novo membro tenha sido doutrinado e se identificado com as crenças em comum, poderá receber considerável liberdade para tomar decisões;

Organização política com sua estrutura desintegrada, o que caracteriza seu comportamento é a desintegração de suas várias partes, nesta organização não tem uma parte dominante, nenhum mecanismo de coordenação e nenhuma forma estável de centralização ou descentralização, ela poderá ter dificuldade em restringir os conflitos em seu meio.

Juntas, todas essas configurações abrangem e integram uma parte do que se conhece sobre as organizações.

Mintzberg (2001) afirma que geralmente uma organização representa uma combinação delas ou um processo de transição entre elas.

A complexidade do funcionamento das instituições universitárias, tendo em vista as influências de fatores externos e de fatores internos como a pluralidade ideológica e as forças antagônicas sobre o poder,

conduzem para que se observem combinações de configurações estruturais, assim como a transição de uma para outra no decorrer do processo de desenvolvimento organizacional.

A Reforma Universitária de 1968 reforçou o poder do Reitor, pois a centralização provocou uma verticalização em direção à reitoria e tudo passou a acontecer em função dos interesses dessa. De acordo com Srouf (1998); Bertero (1976) esse comportamento centralizador é comum em regimes políticos autoritários em que processos de reforma administrativa com descentralização trazem como risco o aumento da probabilidade de perda do controle.

Nesse sentido, a coalizão externa passa a dominar a coalizão interna caracterizando a configuração de poder como instrumento (Mintzberg, 1983).

A estrutura organizacional e administrativa das instituições fortalece as distorções verificadas no campo acadêmico.

Os Departamentos acabaram por reforçar a enorme fragmentação, pois se constituíram como estruturas fechadas que, na maioria dos casos, servem de proteção aos anseios da corporação. Será a departamentalização a melhor forma de organizar a Universidade enquanto instituição que produz e transmite saber?

Mintzberg (1979) diz que, ao se trabalhar com a natureza burocrática das universidades, depara-se com uma organização em que tanto se encontram características profissionais como burocráticas e, segundo o mesmo autor, as universidades empregam especialistas devidamente treinados, profissionais para o núcleo de operações e a eles dá considerável controle sobre seu próprio trabalho. A existência de valores profissionais que guiam, controlam e motivam os membros da organização é que possibilita esta auto-gestão.

Conjectura-se a seguinte relação entre estrutura, poder e reformas políticas com base no estudo:

A Reforma Universitária de 1968, de viés ditatorial, determinou uma estrutura organizacional fragmentada com forte poder centralizador, mas com principal fonte de financiamento o governo, o que pode ser assim simbolizado:

estrutura fragmentada → **centralização de poder** → **financiamento do governo** → **controle estatal** → **universidade autônoma**

A Reforma da era Neoliberal almeja uma estrutura flexível, descentralizadora (diluição do poder), o que implica num caminho fácil, aberto para outras fontes de financiamento e conseqüentemente manipulação da educação, o que pode ser assim simbolizado:

estrutura flexível → **descentralização de poder** → **financiamento privado** → **controle privado** → **universidade subserviente**

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo cenário apresentado no primeiro governo Lula, as expectativas para o projeto de Reforma Universitária, que está por ser implantado poderá redefinir definitivamente as universidades em organizações sociais competitivas e inseridas no mercado, concluindo o Plano Diretor da Reforma do Estado, encaminhado por Fernando Henrique Cardoso. Não só pela razão econômica, pois o mercado capitalista dependente não requer a produção de conhecimento novo, mas pela vinculação estreita universidade-empresa que atende aos imperativos políticos vigentes. Isso significa que a recomposição do adequado papel das universidades frente a esta conjuntura política e globalizada é urgente, e está intimamente ligada com o fortalecimento do ensino e suas decorrências.

Precisa-se de uma Reforma Universitária com coerência e atualidade, calcada nos valores natos da universidade como institui-

ção social. Caso contrário, a universidade pública vai sucumbir, e então toda a nação vai sentir o peso do escombros irreversível causado, e a lacuna irrecuperável da única instituição “fazedora de futuro”.

Quanto à estrutura organizacional pode-se concluir que sua história está intimamente ligada aos planos econômicos governamentais, então cabe aos dirigentes e demais interessados propor uma estrutura que satisfaça aos anseios de uma universidade pública e democrática, e não a planos econômicos.

Na Reforma Universitária de 1968, os departamentos didáticos consolidaram sua existência na estrutura da universidade, mas pelo visto, não conseguiram responder adequadamente à expectativa que deles se tinha. Pois em muitos casos tornou-se órgãos de alocação nominal e burocrática de professores, voltados para a solução de problemas administrativos de pequena relevância.

Além disso, a tendência a uma departamentalização excessiva permitiu a manutenção de feudos dentro de alguns departamentos, garantindo, através do caráter formal da estrutura departamental, a sobrevivência de situações individuais de poder. Dessa forma, tornou-se difícil concretizar o objetivo de libertar a universidade do clientelismo acadêmico proporcionado pelo regime anterior

Por outro lado, o estabelecimento de um maior número de instâncias administrativas nesta estrutura, tornou o poder na universidade, aparentemente, mais flexível e melhor distribuído.

E finalmente, apesar da reserva com que o assunto ainda é muitas vezes tratado, é importante compreender as relações de poder que existem nas instituições universitárias.

Entre outros benefícios, as relações de poder, quando bem administradas, podem desempenhar importante papel como agentes mediadores na prevenção e resolução de conflitos, assegurando a manutenção do

equilíbrio e do crescimento. É possível também, com o estudo das relações de poder existente, traçar-se um perfil da instituição com benefícios diretos para várias áreas, entre elas a tomada de decisão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO DE DOCENTES DA UNICAMP (ADUNICAMP). **Caderno Adunicamp**. Campinas, fev., 2005.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei n. 5.540, de 28 de dezembro de 1968**. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, v. 106, n. 231, p. 10369-10372, 29 nov. 1968. Seção 1, pt. 1.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação: Lei n. 9.394/96**. Estabelece as diretrizes e bases para a educação Nacional. Rio de Janeiro: Ed. Esplanada, 1998.

BRASIL. **Presidência da República – Grupo de Trabalho Interministerial**. Bases para o enfrentamento da crise emergencial das universidades brasileiras e roteiro para a reforma da universidade brasileira. Brasília, 2003.

CHAUÍ, Marilena. **A universidade em ruínas**. In: TRINDADE, H. **Universidade em ruínas na república dos professores**. Petropolis, RJ: Vozes/RS:CIPEDES, 1999 (p 211-222).

_____. **A universidade hoje**. Praga – Estudos Marxistas. São Paulo: Ed. HUCITEC, v 6, p 23-32, 1998.

_____. **A universidade publica sob nova perspectiva**. Revista Brasileira De Educação. Rio de Janeiro, n 24, p 5-16, Set/Out/Nov/Dez 2003.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

CURY, Antônio. **Organização e métodos: perspectiva comportamental e abordagem contingencial**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1988.

FÁVERO, Maria de Lourdes e outros - **Caminhos e Descaminhos**. Rio de Janeiro, UFRJ/INEP, 1989 (série Faculdade Nacional de Filosofia, vol 3).

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. 15. ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

_____. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. 13. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1987.

LEHER, Roberto. **Reforma Universitária do governo Lula: Retorno do Protagonismo do Banco Mundial e das Lutas Antineoliberais**. 6 fev., 2004. Disponível em: <http://www.adur-rj.org.br/5com/pop-up/Reforma_universit_governo_LULA.htm>.

MINTZBERG, H. **A estruturação das organizações**. In: MINTZBERG, H., QUINN, J.B. **O processo da estratégia**. 3.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

_____. **Estrutura e Dinâmica das organizações**. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1999.

_____. **Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações**. São Paulo: Atlas, 1995.

_____. **Power in and around organizations**. Englewood Cliffs, NJ : Prentice-Hall, 1983.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA. Secretaria de Educação Superior. **Programa de avaliação institucional das universidades brasileiras – PAIUB**. Brasília, 1994.

MARE. **A reforma do aparelho do estado e as mudanças constitucionais: síntese & respostas a dúvidas mais comuns**. Brasília, 1997, n° 6.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Ante-projeto de Lei da Reforma da Educação Superior**. 2 versão, Brasília, 2005.

PONCE, A. **Educação e luta de classes**. 9. ed. São Paulo: Cortez: autores associados, 1989.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Universidade no Século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade**. 2. ed. ISBN. São Paulo: Cortez, 2004.

SROUR, Robert Henry. **Poder, cultura e ética nas organizações**. 5. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1998. Atlas, 2002.