

POR UMA REVISÃO DO CONCEITO DE RACIONALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO UNIVERSITÁRIA BRASILEIRA

Luiz Felipe Meira de Castro
do IESAE/Fundação Getúlio Vargas

RESUMO

Debate-se a crise da universidade brasileira e o papel da administração nesse processo. A visão racional da administração universitária é considerada como um dos fatores constitutivos da crise. Discutem-se teórica e criticamente os conceitos de racionalidade, irracionalidade, crise e ambigüidade e propõe-se uma revisão desses conceitos, susceptíveis de serem adotados pela administração universitária. Algumas questões poderão se beneficiar da revisão teórica efetuada: as abordagens macro e micro da administração; a participação no processo decisório e a democratização; e a compatibilização da diversidade com a integração. O trabalho conclui apontando ser possível edificar um modelo de administração universitária que, adotando uma visão revista da racionalidade, possa ser parte integrante da superação da crise.

SUMMARY

The article discusses Brazilian university crisis and the role of its administration in this process. The rational view of university administration is considered as being an important factor for the crisis. The concepts of rationality, irrationality, crisis and ambiguity are discussed both theoretically and critically, providing a revision of these concepts that might be adopted by university administration. Some issues may benefit from this theoretical revision: macro and micro approaches to administration, participation in decision-making process and democratization, and the compatibilization of diversity and integration. It seems therefore possible to build a model for managing universities, by adopting a revised view of rationality in order to overcome the crisis.

A administração universitária no Brasil é parte integrante da crise por que vem passando esse nível de ensino. Se é verdade que nunca houve uma época de ouro do ensino universitário brasileiro, a crise atual assume proporções gigantescas, na medida em que corresponde à massificação do ensino de 3º grau ocorrida nos anos setenta.

O país enfrenta um desafio que é o de construir uma universidade de qualidade, competente, democrática, voltada para as preocupações sociais da população e antielitista. Esse desafio passa por muitas questões, dentre as quais a administrativa.

Os administradores e educadores preocupados com esta questão estão propondo que, no debate sobre a reforma e modernização da universidade brasileira, a questão administrativa seja incluída, concedendo-lhe a importância do papel que representa. O abandono ou a pouca relevância conferida à administração universitária pode frustrar os esforços de transformação ora em curso, pois os princípios e práticas administrativas presentes hoje na universidade brasileira são, também, passíveis de questionamento.

Esse trabalho tem o propósito de discutir algumas questões teóricas e práticas que se vinculam ao debate da melhoria da universidade brasileira. Na medida em que as questões administrativas são amplas e complexas, será tratada aqui a problemática da racionalidade e suas implicações para a universidade.

Primeiramente serão apresentadas algumas questões teóricas que envolvem o conceito de racionalidade e seus desdobramentos: a irracionalidade, a crise e a ambigüidade.

Em segundo lugar, a reflexão centrar-se-á no modelo conceitual de universidade prevalecente e as implicações que isso gera na administração universitária, racionalmente concebida.

Em terceiro lugar serão apresentadas algumas ambigüidades da administração universitária brasileira as quais, se bem não esgotem toda a discussão, podem servir para ilustrar um pouco as ambigüidades decorrentes da prevalência do modelo racional. Nesse sentido, serão destacadas aqui três questões: as abordagens micro e macro, a participação no processo decisório e a democratização e compatibilização da diversidade com a integração.

Ao colocar a questão administrativa como componente essencial do debate sobre a crise da universidade brasileira, esse trabalho pretende colaborar, e se possível influir, no sentido de somar esforços para sua necessária transformação.

REVISÕES TEÓRICAS

O princípio da utilização dos meios corretos para o atingimento dos fins está presente em quase todas as produções e contribuições relevantes no campo da teoria organizacional e administrativa. Esse princípio está na base daquilo que se entende na literatura contemporânea por racionalidade. Esse termo, no geral, apresenta-se sob duas formas:

a) num sistema social ou administrativo dado (e em suas organizações ou instituições), os atores ou agentes

devem se comportar de forma racional, ou seja, aquilo que tem por objetivo a razão, sua forma e seus procedimentos, visando a atingir determinados fins para os quais concorrem os meios específicos;

b) o próprio sistema é em si mesmo racional, ou seja, ele funciona dentro da lógica da adaptação dos meios aos fins, num sentido de uma propriedade imanente, seja através da chamada concorrência perfeita, seja através da funcionalidade e do equilíbrio intrínsecos.

Observa-se, no primeiro caso, que se trata de uma racionalidade intencional buscada pelos indivíduos, enquanto a segunda seria uma racionalidade inintencional, significando a capacidade que os diversos sistemas teriam no sentido de assegurar sua própria sobrevivência (Godelier, 1968, p. 19).

Decorre dessas noções que tanto os homens, seres racionais, como os sistemas, também racionais, interagem harmonicamente e, desse modo, possibilitam a emergência da racionalidade como princípio administrativo dominante e essencial.

Uma administração assim concebida possui algo de transcendental, organizando-se em dois pólos de significação: a eficácia e a justiça. A primeira referindo-se às técnicas que possibilitam uma maior ou menor intervenção dos homens sobre a natureza, e, a segunda, referindo-se às relações dos homens entre si no acesso aos recursos e ao produto social (Godelier, 1968, p. 378).

Esse seria, para Godelier (1968) o cerne da questão que envolve a noção de racionalidade identificando efetivamente o problema: "Se a questão da racionalidade conduz a esses dois temas – produtividade e justiça/bem-estar – é evidente que ela se situa no cerne da existência cotidiano como uma questão inelutável e permanente à qual é preciso responder não só teórica mas praticamente. Uma análise mais atenta revela que a questão da eficácia técnica e social de um sistema é a das possibilidades desse sistema, mais precisamente, das *possibilidades maximais* desse sistema, de realizar as transformações econômicas e sociais que a ele se impõem necessariamente" (p. 379).

Ora, isso posto, a qualidade de um sistema administrativo seria medida pela sua capacidade de gerar *outputs* (resultados) que expressassem:

a) um aumento de produtividade, ou seja, a proporção entre os resultados úteis ou satisfatórios obtidos e os recursos ou meios utilizados; tanto os recursos como os produtos podem ser expressos e/ou medidos em quantidades físicas ou em unidades de valor.

b) satisfação, que seria obtida através de um processo de agregação da utilidade ou benefício obtidos em decorrência da capacidade dos sistemas de realizar seus fins; a noção de satisfação pode significar também o chamado *welfare* (bem-estar), progresso etc.

Esses princípios expostos conduzem necessariamente ao chamado diagnóstico administrativo que visa estabelecer a noção de causalidade entre meios e fins para que um determinado sistema possa realizar sua vocação racional. Quando, porém, são identificados meios indevidamente utilizados ou incorretos para o atingimento dos fins, estar-se-ia, dentro desses princípios, numa situação de irracionalidade.

Semelhantemente à racionalidade, a irracionalidade pode se manifestar:

a) Sobre os atores ou agentes sociais que, por alguma razão, não tenham um comportamento dito racional, seja devido aos tipos de ação tradicional ou afetiva (Weber), regras rituais e indeterminação da consciência coletiva (Durkheim), dicotomia sentimento/razão dentro de um quadro "variáveis-padrão" (Parsons); ou, mesmo, ao nível psicológico de inadaptação como, por exemplo, os sonhos e fantasias dos indivíduos-atores (Freud).

b) Sobre os sistemas, que apresentariam uma não correspondência entre as partes ou inadaptação dos meios aos fins; é o que Godelier (1968) chama de invariância sistêmica, ou seja, da invariância de suas estruturas fundamentais e não da relação dos seus elementos constitutivos, o que representaria, aqui, uma irracionalidade imanente, intencional.

Esses últimos pontos são fundamentais para se compreender como os sistemas administrativos conduzem a questão da racionalidade e da irracionalidade.

Os indivíduos racionalmente concebidos atuam dentro de uma organização segundo um comportamento racional, destacando-se o comportamento humano. Ora, como tal criatura não existe na realidade do dia-a-dia, a solução encontrada por Herbert Simon (1979) foi tentar adaptar o ideal racional ao possível racional: "Tendo em vista que por boa administração se entende aquele comportamento que é objetivamente adequado aos seus fins, da mesma maneira que um *bom* negócio significa o comportamento econômico cuidadosamente calculado com finalidades lucrativas, uma teoria das decisões administrativas terá, forçosamente, que se preocupar de certa maneira com os aspectos racionais da escolha" (p. 64).

O que Simon na verdade faz não é abandonar a visão racionalista do homem, mas sim substituir uma certa visão onisciente da racionalidade humana por uma espécie de racionalidade instrumental e condicionada à seleção dos meios bons o bastante para atingir o fim; ou, para usar um termo muito corrente nas ciências sociais, "satisfatório".

Este nível de racionalidade é atingido através de um processo denominado "adequação", ou seja, a determinação de uma série de ações de natureza diversa no sentido de adaptar, modificar hábitos, atitudes, capacitar indivíduos a se conduzirem dentro daquele comportamento satisfatório acima descrito.

Os sistemas por sua vez, sendo concebidos racionalmente assumem uma racionalidade que extrapola a racionalidade dos grupos humanos que a eles pertencem. Em outras palavras, a racionalidade sistêmica tem autonomia própria e leis específicas e determinantes sobre os comportamentos individuais e/ou grupais. "As organizações administrativas são os temas de comportamento cooperativo, onde se espera que os seus membros orientem seu comportamento de acordo com certos fins que são considerados como *objetivos da organização*. Isso gera o problema de coordenação de seus comportamentos, isto é, de dar conhecimento a cada um do comportamento dos outros, de modo a que sirvam de base para suas próprias decisões. Nos sistemas cooperativos, mesmo quando todos os participantes estão de acordo com os objetivos a alcançar, não se pode deixar, geral-

mente, sob inflexível responsabilidade deles a seleção das estratégias que levarão a esses objetivos, porque a seleção de uma estratégia pressupõe o conhecimento de cada uma das estratégias selecionadas pelos outros" (Simon, 1979, p. 75-6).

A ação humana, sendo condicionada pelos sistemas e por sua racionalidade, é instrumental. Sendo uma ação manipulada e sujeita a correções, possibilita a intervenção corretiva sempre que se fizer necessária para que os sistemas administrativos recuperem seu *status* anterior de equilíbrio.

Dessa forma, a noção de irracionalidade passa a ser apenas uma hipótese de trabalho na medida em que ela não é verificável empiricamente, ou seja, os sistemas sendo intrinsecamente racionais excluem a existência dos irracionais. Não se aceitando a irracionalidade conceituada em termos ideais acima, ela passa a ser substituída por um outro termo e com um significado um tanto diverso: *crise*.

A noção de crise está intimamente ligada à noção de organicidade sistêmica, isto é, à uniformidade do seu funcionamento. A crise representa um determinado momento no tempo em que aquela organicidade ou uniformidade deixaram de existir. Por outro lado, a crise se acompanha do anúncio do inevitável advento de uma época orgânica qualquer.

Do ponto de vista administrativo, a crise é passível de manipulação. Ela possibilita o diagnóstico dos seus fundamentos e características correspondentes.

Isso é possível, segundo essa concepção, porque a racionalidade sistêmica possui leis próprias naturais que explicam tanto o equilíbrio como a crise. "Se a vida social está submetida a certas leis, estas devem manifestar-se na prática. Elas se manifestam através dos reajustes sucessivos que uma sociedade opera sobre suas próprias 'regras' de funcionamento quando a situação (os fatos) o exige. Por esses reajustes, que controlam e modificam a relação das regras com fatos, uma sociedade se submete a suas próprias leis sem ter disso, necessariamente, uma consciência teórica inteiramente explícita ou adequada" (Godelier, 1968, p. 324).

As noções de racionalidade, irracionalidade e crise aqui expostas rapidamente representam um forte arcabouço teórico presente na maior parte da literatura administrativa produzida nesse século.

Mas, novas abordagens alternativas e novas revisões surgidas nos últimos dez a quinze anos começam a apresentar novas visões que, se têm o mérito de fazer avançar o conhecimento administrativo, ainda não tiveram o necessário impacto sobre a interpretação da realidade administrativa e a busca de novas fórmulas de intervenção.

Um dos baluartes arraigados é a própria noção de racionalidade.

A noção de racionalidade exposta acima pode ser criticada e revista, considerando os seguintes pontos sobre os quais ela indevidamente repousa.

Em primeiro lugar, a racionalidade transforma os fatos em normas quando ela descreve e valoriza os mecanismos encontrados nos sistemas. Assim, tudo o que não condiz ou se desvia daqueles padrões descritos é considerado não-racional. Esta é uma visão positivista na me-

dida em que o que interessa para a ciência são apenas os aspectos factuais do significado e não a ética (Simon, 1979). A preocupação é apenas com aquelas proposições que são potencialmente verificáveis (Foster, 1980).

Em segundo lugar, a racionalidade hierarquiza as necessidades e os valores que se impõem aos indivíduos dentro de uma determinada sociedade e têm seu fundamento na natureza das estruturas dessa sociedade (Godelier, 1968, p. 381). Em outras palavras, ela cristaliza (ou pretende cristalizar) uma realidade que não é estática, é mutante.

Em terceiro lugar, como afirma Godelier, "a racionalidade intencional de um sistema se manifesta sob a forma e através das ações dirigidas pelas quais os indivíduos combinam meios para atingir seus fins. Mas essa análise 'formal' nada diz a respeito da natureza desses meios e fins. E, sobretudo, não permite analisar certas propriedades de um sistema que não são queridas nem muitas vezes conhecidas por seus agentes - um nível inintencional de realidade" (p. 382).

Em quarto lugar, a noção de racionalidade, na medida em que aceita, como já foi visto, a invariância das relações entre os elementos combinados dentro dos sistemas e a invariância das suas estruturas fundamentais, acaba por postular um equilíbrio e uma pureza que não existem na realidade. A variância admitida é nas relações entre os elementos, mas apenas numa situação de crise e que deve ser superada para um equilíbrio posterior. Mas acontece que o sistema pode evoluir para uma outra estrutura, ou como diz Godelier (1968), manifesta-se uma dialética objetiva da relação "estrutura-conhecimento". "Uma estrutura tem a propriedade de tolerar e 'digerir' certos tipos de acontecimentos até um ponto e um tempo onde é o acontecimento que digere a estrutura. Uma estrutura social pode, portanto, dominar uma evolução e contradições internas ou externas até um certo ponto que não é conhecido previamente e que não é uma propriedade da 'consciência' dos membros da sociedade definida por essa estrutura, mas uma propriedade de suas relações sociais conscientes e inconscientes" (p. 384).

Esse aspecto da invariância conduz a um quinto ponto criticável que é aquele que admite a racionalidade incompatível com a variância. Ora, "a solução de uma contradição incompatível com a invariância não leva necessariamente à mutação e à destruição desse sistema" (Godelier, 1968, p. 385); ela pode conduzir a novas formas de racionalidade (adaptação do sistema a uma nova *rationale*), pode produzir mutações no sistema, pode limitar-se a um ponto do mesmo (se considerarmos o sistema social maior). Pequenas "irracionalidades" não afetam uma racionalidade maior e podem ser até mesmo racionais para o seu ponto de vista. A contradição não conduz necessariamente à paralisia, mas pode conduzir ao dinamismo.

Esses cinco pontos, que não esgotam o debate em torno da noção de racionalidade, conduzem a uma revisão do próprio conceito.

As análises e os estudos teóricos mais recentes parecem apontar para o fato de que não existe uma racionalidade em si ou uma racionalidade absoluta. O racional de hoje pode ser o irracional de amanhã. O racional de um sistema ou de uma sociedade pode não ser o de outros.

A revisão do conceito de racionalidade pode ter um impacto sobre a teoria da administração na medida em que a prática administrativa pode ser concebida em termos contingenciais.

A contingência¹ aqui tem um significado específico, diferente do que se entende por "possível". Significa aquilo que, embora sendo possível "em si", isto é, no seu conceito, pode, no entanto, ser necessário em relação a outra coisa, ou seja, àquilo que o faz ser. Por exemplo, um evento qualquer é contingente no sentido que: a) considerado de per si, poderia verificar-se ou não verificar-se; e b) verifica-se necessariamente por sua causa.

Desse ponto de vista, enquanto o possível não só não é necessário em si, mas nem ainda é determinado a ser, o contingente é o possível que pode ser necessariamente determinado e portanto pode ser necessário. A noção de contingência é portanto ambígua e pouco coerente; todavia seu uso se adequa às organizações e sua administração desde que não consideradas dentro da visão tradicional de racionalidade. Ao determinismo racionalista, a contingência se apresenta como indeterminismo, ou seja, cuja finalidade está livre (aberta a múltiplas possibilidades); ou, como diria Sartre, a contingência é por isso a liberdade na relação do homem com o mundo.

O entendimento das organizações como sistemas sociais ambíguos e como portadoras de uma racionalidade contingente parece apresentar um potencial de análise mais frutífero no atual estágio de desenvolvimento da teoria organizacional. Dois estudiosos da organização, March e Olsen (1979) entendem o termo ambigüidade como expressando quatro tipos de opacidade nas organizações. "A primeira é a ambigüidade de *intenção*. Muitas organizações são caracterizadas pela inconsistência e pelos objetivos mal definidos. Com freqüência torna-se impossível especificar um significado que expresse uma função preferida por uma organização que satisfaça tanto as consistências dos requisitos das teorias de escolha quanto os requisitos empíricos de descrição de causa. A segunda ausência de clareza é a ambigüidade de *compreensão*. Para muitas organizações, o mundo causal no qual elas existem é obscuro. As tecnologias não são claras, o meio ambiente é difícil de ser interpretado. É difícil ver as conexões entre as ações organizacionais e suas conseqüências. A terceira ausência de clareza é a ambigüidade da *história*. O passado é importante, mas ele não é facilmente especificado ou interpretado. A história pode ser reconstruída ou distorcida. O que aconteceu, porque isso aconteceu, e se isto tinha que acontecer são todos problemáticos. A quarta falta de clareza é a ambigüidade da *organização*. Em algum ponto do tempo, os indivíduos variam na atenção que eles proporcionam às diferentes decisões; e variam de um tempo para outro. Como conseqüência, o padrão de participação é incerto e cambiante" (p. 12).

1 A contingência aqui é mais abrangente do que a visão sistêmica-estrutural de Hickson et al. (1971) pois envolve, dentro de uma concepção fenomenológica, as próprias ações humanas e sociais.

O MODELO CONCEITUAL DA UNIVERSIDADE

Os indivíduos variam sua participação no processo decisório organizacional. A variação é facilmente observável e pode ser relacionada às diferenças entre os indivíduos, entre as organizações, entre as decisões e entre certas questões no tempo. Ocorre que a tradição utilitarista, que busca uma ciência positiva da conduta humana, determina que esses aspectos sejam mensuráveis e sujeitos a controles específicos. Por exemplo, qualquer organização deve estabelecer quais são seus arranjos constitutivos e com respeito a que objetivos; quais as regras e os processos de seu funcionamento; como as pessoas se distribuem dentro da organização, que papel podem e devem desempenhar e que regras devem obedecer. Isso considerado, as possíveis variações tornam-se susceptíveis de controle e enquadramento prévios, dentro de um arcabouço organizacional predeterminado.

A dificuldade desta tradição está em que as organizações humanas são regidas pelo princípio da ambigüidade, ou seja, são contraditórias em seus determinantes, implicando numa gama variada de possibilidades ou escolhas que serão medidas por atores também ambíguos e vinculados a interesses específicos, muitas vezes divergentes e contraditórios.

Essa tradição, adotando princípios da racionalidade instrumental, objetivou reduzir aquelas ambigüidades, tornando a administração científica, neutra, racional. Daí ao formalismo bastou apenas um passo. Este, entendido como "a relação entre os indivíduos, feita a abstração dos objetos por eles desejados" (Aron, 1953, p. 12), é a filosofia ou a concepção básica da universidade brasileira.

Quando os críticos dizem que a universidade brasileira surgiu primeiro no papel e depois na realidade, estão apenas parcialmente certos. As universidades surgidas nos anos trinta decorreram do ajuntamento de organizações isoladas de ensino superior e mesmo muitas outras criadas nos anos mais recentes. Salvo algumas exceções, como a Universidade de Brasília (mesmo assim um caso de *partus interruptus*), a verdade é que nem mesmo do papel ela saiu. Na medida em que seus órgãos componentes continuam a agir como se fossem estruturas isoladas, onde estaria a universidade? Formalmente elas existem; existe uma lei (nº 5.540/68); existem regulamentos, pareceres etc. Mas uma universidade no sentido filosófico do termo, ou seja, de algo que indica uma determinação qualquer que pode pertencer ou pode ser atribuída a mais coisas e que indica a possibilidade de validade de um juízo para todas elas, como por exemplo com respeito ao que é válido ou falso etc., não se verifica ainda no Brasil.

A universidade enquanto organização é a busca de uma validação ou invalidação das coisas. É esse caráter ambíguo que faz da universidade uma organização peculiar. Há quem admita ser ela uma organização do chamado setor quaternário, o setor produtor de símbolos. Em vista disso, como objetivar uma administração universitária em termos formais, racionais e utilitários?

A universidade brasileira evoluiu dos anos 30 para os anos 80, de uma chamada racionalidade formal instaurada através do ritual catedrático, para uma racionalidade instrumental pautada pelos princípios do profissionalismo

técnico e neutro. A difusão desse segundo tipo de racionalidade não se deu sem encontrar sérios obstáculos em seu caminho, seja através da resistência das velhas estruturas formalísticas, seja através da "acomodação" de seu novo modelo com aquelas velhas estruturas.

Os cultuadores do modelo racional instrumental, aderindo implícita ou explicitamente ao conceito de irracionalidade apresentado na primeira parte desse trabalho, argumentam que a crise é decorrente da imperfeita ou incompleta aplicação desse modelo.

Ao generalizarem o modelo racional para a universidade, os reformadores não perceberam os elementos potencialmente inconsistentes de seu pensamento. A administração universitária apresentada nos documentos oficiais em vigor assume a relação simples e direta entre os desejos da organização (abstratamente concebidos) e as preferências de sua clientela. A unidade e a consistência de propósitos raramente presentes na administração, e especialmente na administração universitária, foram tidas como verdadeiras. Mas, desde que os membros da organização e a clientela buscam interesses que são conflitivos e contraditórios, o modelo racional torna-se um guia incompleto e precário de se conduzir a administração. A aversão dos reformadores racionalistas com a erosão do sistema, que fatalmente ocorreria se a administração fosse deixada ao anárquico, levou-os a adotarem a regulação das pessoas ou processos que de forma substancial condicionassem as pressões das partes, inclusive políticas. Em muitos casos, o padrão adotado não foge da chamada racionalidade "satisfatória" de Simon. A definição da boa conduta como a concordância com as altas autoridades é uma das soluções para esse problema. A maneira encontrada para objetivar essa boa conduta é, por exemplo, no caso das universidades, a mensuração da eficiência como guia da conduta do governo e da administração universitária.

A eficiência tem assumido diferentes significados na administração pública. Ela pode ser entendida como pontualidade, honestidade, e sobretudo como conformidade com as regras e os regulamentos (Meyer, 1985, p. 22). É da natureza do conceito de eficiência centrar a atenção sobre os procedimentos ao invés dos resultados, mesmo que esses sejam ilusórios. Quando, por exemplo, pesquisadores racionais medem a produção universitária e eventualmente "descobrem" que ela é insatisfatória, seus diagnósticos e recomendações recaem sobre os estrangulamentos nos meios, não se questionando sobre a própria natureza dos fins.

Na medida em que a administração, tal qual é concebida em termos racionais, não consegue dar conta do papel que se atribui, ela deve ser revista. Se se aceita o argumento de Habermas (1970) de que a administração deve ser tomada em termos de "tendências" e "possibilidades", pode-se supor que não existe nenhum modelo alternativo para a administração pública (Meyer, 1985, p. 22). Se o modelo racional aplicado como um antídoto para a erosão do sistema não vem tendo o "sucesso" esperado, como enfrentar a chamada crise universitária, que ferramentas usar?

As abordagens micro e macro

A principal ambigüidade que enfrenta a administração universitária relaciona-se às abordagens micro e macro e às perspectivas que elas encetam. É sabido que, dependendo da perspectiva através da qual se analisa a administração de uma organização, vários possíveis significados podem ser atribuídos aos conceitos de poder, políticas, mudança, ação política etc. Assim, dependendo da perspectiva que uma determinada questão é analisada, o papel do ministro da educação pode ser mais importante do que o do reitor ou vice-versa.

Em recente trabalho sobre o assunto, Lerner (1986) indica que o nível micro de análise diz respeito ao que ocorre entre os atores organizacionais individualmente considerados, ou seja, relações entre grupos e pessoas de uma determinada organização. O nível macro, por sua vez, diz respeito às análises levadas a efeito a nível de sistema. É evidente que o sistema pode ser considerado como a organização ou um conjunto de organizações. Mas, quando se tratar de departamentos e decisões dentro de uma organização, pela conceituação apresentada, estes são qualificados também de macro análise, na medida em que são subsistemas, portanto, sub-estruturas da organização maior.

Tomando-se a categoria poder, na visão micro ele implicaria a habilidade de alguém impor suas preferências a outros. Já a visão macro implica um sentido relacional lógico entre unidades de ação. É o que muitos autores chamam de lógica do sistema.

Numa instituição universitária a ambigüidade aparece quando são tratadas as questões relativas ao pessoal. Se for considerado, por exemplo, o plano de carreira das instituições de ensino superior, duas espécies de tratamento podem ser deduzidos: a) questões que têm implicações gerais, portanto macro, e que dizem respeito aos critérios de ingresso na carreira, ascensão funcional, titulação e formação, piso salarial, entre outras; b) questões que têm implicações específicas como, por exemplo, a avaliação de desempenho, o regime de trabalho, os pré-requisitos para a ocupação de cargos de direção e assessoria etc.

Os especialistas em educação, principalmente os oficiais, encaram essas questões sob a ótica da uniformidade, ou seja, um princípio racional norteador de todo plano de carreira para todas as universidades públicas. Ora, isso em si é um contra-senso na medida em que um plano de carreira é algo que deve expressar os resultados, ou a produção de uma unidade organizacional qualquer; em outras palavras, um plano de carreira não se dá *in abstracto*, mas sim dentro de condições concretas e reais específicas.

O argumento básico é que as diferenciações até então existentes eram fruto de distorções inaceitáveis e injustas, como por exemplo, professores de igual titulação receberem mais no Acre do que no Rio de Janeiro.

Se o argumento procede, e as razões para essa diferenciação são eminentemente políticas, a alternativa de solução proposta é inconveniente. Já que não existem

duas universidades iguais, que especializações são diferentes, interesses profissionais e teóricos não são os mesmos, que as pessoas são diferentes entre si, o plano de carreira deve apontar para um patamar básico para todas as instituições, mas deve deixar margem para que aos salários ou às horas efetivamente cumpridas, outros adicionais sejam incluídos. Por exemplo, o regime de dedicação exclusiva para todos pode prejudicar um professor de medicina que necessita dispor de algumas horas para o atendimento ao público, única forma de não se distanciar da realidade.

O desempenho de uma universidade pode ser diferente de outra. Uma pode incentivar cursos de pós-graduação, outras a pesquisa pura avançada. A carreira docente não pode servir de armadura inibitória do processo criativo.

Esse breve exemplo demonstra a ambigüidade entre a análise micro e macro. O que faz sentido a nível macro pode não necessariamente fazer a nível micro e vice-versa. Por ser uma organização constitutivamente ambígua, a universidade deve implantar um sistema administrativo que dê conta dessa ambigüidade, ao invés de enclausurá-la em uma pretensa e falsa racionalidade.

No caso do plano de carreira, a aplicação ao pé da letra do princípio "utilização do meio correto para o atingimento dos fins", pode gerar uma monstruosidade jurídica porque os fins não são os mesmos, podem ser outros.

Participação no processo decisório e democratização

A participação no processo decisório como fator de democratização é outra questão ambígua que não vem levando em conta a peculiaridade da universidade enquanto instituição.

Desde sua gênese, a universidade brasileira tem tido seu poder concentrado nos órgãos decisórios superiores e até mesmo fora dela, no Ministério da Educação. Acontece que os processos de democratização apresentados têm mais a ver com os processos do que com as estruturas. Essa distorção fica patente quando se atribui um papel democratizante à eleição do reitor, dos pró-reitores ou decanos, chefes de departamento, diretores de faculdades etc., ou o pertencimento de categorias diferenciadas de professores, funcionários e alunos nos órgãos colegiados. E a estrutura, onde fica? Quando muito mexe-se no regimento.

O problema do poder na universidade está inscrito na sua própria concepção verticalista, o excessivo número de órgãos hierarquicamente superpostos, do topo à base. O simples acesso a esses órgãos pode ser abortado e significar apenas uma troca de guarda.

Nesse nível o que há realmente é a substituição de uma forma organizacional autocrática por uma forma organizacional participativa formal. A racionalidade jurídico-formal da autocracia cede lugar à racionalidade jurídico-formal participativa. March e Olsen (1982, p. 283) consideram duas alternativas para que essa participação formal se torne real. A primeira seria a busca de outras maneiras de influir no resultado das escolhas organizacionais diferentes da participação formal. A segunda, "possibilidades de saída", seriam as possibilidades de controlar os efeitos

das escolhas organizacionais sobre o próprio sistema. Dado que as duas alternativas não são mutuamente excludentes e nem se aplicam necessariamente a todas as situações, elas, de imediato, colocam em xeque duas vacas sagradas" do ensino superior brasileiro: o modelo único de universidade imposto pela lei 5.540 e as normas de validade universal, como, por exemplo, os pareceres do CFE ou os procedimentos internos das diversas unidades. March e Olsen chegam inclusive a propor procedimentos diversos do tipo estudos e discussões em busca de alternativas, distribuição de informação, clarificação das diferentes preferências, coalizões e votações e discussões dos próprios procedimentos.

Isso, evidentemente, não é desprovido de sentido, dado que o processo de participação real é incompatível com a estabilidade ou permanência dos procedimentos.

Esse ponto foi corretamente exposto por Claus Offe (1984), que assim se manifesta a respeito: "As regras fundamentais de procedimento das decisões coletivas têm um estatuto estranhamente ambivalente. Por um lado, sempre que decisões devem ser tomadas, elas devem ser pressupostas como inquestionavelmente válidas. Mas, por outro lado, somente *podem* ser pressupostas como válidas, na medida em que suas pretensões de validade (*Geltungsansprüche*) *resistem* a um *questionamento* contínuo. Pois, em que poderiam elas basear sua estabilidade senão no fato de que essas pretensões, submetidas ao teste da prática, fossem vistas como justificadas? Essas exigências de justificação somente podem ser consideradas irrelevantes e rejeitáveis, *a priori*, na ótica jurídica limitada da teoria do Estado" (p. 316).

Por essa ótica, observa-se que não apenas as decisões de inovação ou outras são susceptíveis de participação, mas as decisões de rotina também precisam ser tomadas e justificadas. Essas são do tipo *to choose how to choose* (escolher como escolher) e, se não consideradas, cristalizam o processo participativo. Em outras palavras, as estruturas organizacionais e administrativas bem como as regras e os procedimentos devem sofrer uma aprovação contínua, sua validade e aceitação devem ser permanentemente testadas.

Não se está propondo aqui o anarquismo clássico que implica a inexistência de regras mas é algo próximo do conceito de "anarquia organizada" proposto por Galbraith (1973) para as instituições universitárias. Quando se fala em teste ou verificação de validade de determinados procedimentos, está implícito que os mesmos se processam ou ocorreram em determinado espaço de tempo. Seria assim como algo próximo à avaliação do mandato onde onde o eleitor pode ou não, durante uma eleição, renovar o mandato de um determinado constituinte. Há aqui uma idéia de ação, de movimento. A pura e simples substituição mecânica de um procedimento por outro evidenciaria um oportunismo e um casuismo organizacional incompatíveis com os princípios expostos.

March e Olsen, ao analisarem universidades americanas e européias, revelam seu caráter administrativo diferente da concepção burocrática clássica na medida em que muitas das decisões e muitos dos resultados obtidos pouco ou nada têm a ver com os processos decisórios formais, ou seja, aqueles que se processam dentro do arcabouço institucional formal. A conclusão a que eles che-

gam é que o comando hierárquico, a supervisão e o controle, decorrentes da burocracia tradicional, assumem um papel moderado nesse tipo de organização (1982, p. 311). Supondo-se que as universidades brasileiras possuem um grau de burocratização muito mais acentuado do que suas similares americanas e européias, não é de se estranhar a crise na qual ela está envolvida. Das observações de March e Olsen duas considerações podem ser feitas com respeito à universidade brasileira. A primeira seria a equivocada estruturação que lhe foi imposta, pois ela é incompatível com a própria natureza deste tipo de organização; e a segunda seriam os efeitos perniciosos que ela tem produzido, impossibilitando-a de assumir seu papel de promotora da qualidade e do desempenho acadêmicos.

A compatibilização da diversidade com a integração

A adequação da administração em consonância com o caráter peculiar da universidade determina que haja uma razoável conciliação entre dois princípios aparentemente distintos: a diversidade e a integração.

A universidade apresenta uma grande variedade de possibilidades educacionais, com relação à estrutura, conteúdo, métodos pedagógicos e oferta de vagas. "A diversidade no ensino superior de massa e democratizado é consequência da pluralidade de demandas e necessidades impostas por um sistema de massa" (Santos Filho, 1986, p. 26).

Há quem use a expressão multiversidade para explicar melhor as características desta peculiar instituição.

Por outro lado, a universidade é uma instituição integrada, "pois garante conexão entre os vários elementos componentes do sistema, tanto no aspecto vertical como no horizontal" (Santos Filho, 1986, p. 27).

A compatibilização desses dois princípios é o cerne da crise que envolve as universidades, em especial, neste caso, as brasileiras.

A dificuldade está em que as propostas e soluções apresentadas, e que são publicamente discutidas, vão desde a de reordenar os processos dentro de uma visão conservadora de técnica e eficiência, até uma mudança de filosofia, implicando aqui processos democráticos, maior vinculação com o meio, prevalência do social etc.

Mas a discussão que precede e tem a ver com a própria natureza dessa instituição fica esquecida. Para a visão conservadora, esse esquecimento é proposital pois implicaria colocar em xeque sua rede de privilégios e benefícios mútuos. Para os outros, excluídos aqueles que assumem uma postura progressista meramente retórica de nítidas intenções de promoção pessoal, as dificuldades não são ultrapassadas pois o modelo alternativo que apresentam tem a pretensão de simplificar o que não é passível de ser simplificado.

Por exemplo, uma distorção recorrente nesse campo é definir-se *a priori* o que é uma universidade, o que faz, o que pode e o que não pode fazer, como fazer, por que fazer e os critérios que devem ser adotados por todos os participantes. Uma justificativa apontada para essa forma de proceder é que a sociedade não concordaria em sustentar, apoiar e financiar uma organização que não tivesse sentido em sua existência.

O que está implícito nesse raciocínio são duas ordens de coisas: 1ª) o apoio prévio por parte da sociedade; 2ª) a aceitação prévia de uma maneira (uniforme) de ser. A partir daí, a universidade teria de se pautar segundo a confiança depositada e os compromissos assumidos. A função do gestor seria conduzi-la no leito correto da retidão.

A universidade assim concebida acabaria por rotinizar suas atividades, o que realmente tem ocorrido, prevalecendo os rituais burocráticos (inclusive os eletivos), o predomínio dos meios sobre os fins, o esvaziamento de propostas alternativas, o podamento da criatividade, o papelório, lentidão e bloqueios no processo decisório etc.

A universidade, enquanto múltipla e una ao mesmo tempo, só poderá obter apoio da sociedade e fazer o que deve no próprio fazer. É em se fazendo fazer que a universidade cumpre sua missão social e se legitima perante seu público. Este vai avaliá-la, não sobre o que ela diz fazer, mas sobre o que ela faz. A relação que a universidade estabelece com seu público é uma relação dialética no sentido em que ela inova e renova permanentemente seu compromisso consigo própria e com seu público. Ela é avaliada e se auto-avalia.

Nesse sentido, o papel da administração numa organização deste tipo é bastante complexo e peculiar. Karl E. Weick, propondo novas formas de enriquecimento, expansão e fortalecimento da prática administrativa em organizações educacionais, que considera frouxamente acoplados (*loosely coupled*) assim se expressa: "A principal responsabilidade de um administrador num sistema (frouxamente acoplado) é reafirmar e solidificar aqueles vínculos que existem. Isso pode ser feito pela combinação da administração de símbolos, centralização seletiva, articulação consistente de uma visão comum, interpretação em termos de temas comuns, e pela provisão de uma linguagem comum em termos dos quais as pessoas podem explicar suas próprias ações de uma maneira compreensível e se comunicarem uns com os outros em termos similares" (p. 676).

CONCLUSÃO

A revisão do conceito de racionalidade e, por decorrência, o de irracionalidade e crise, permite aos novos tomadores de decisões e aos administradores e implementadores de políticas públicas atuarem de forma mais adaptativa nas organizações ou instituições. A administração universitária não foge dessas regras e pode se tornar um local interessante onde novas formas de gestão sejam criadas e desenvolvidas.

O atual debate no país sobre a crise do ensino universitário tem a sua pertinência na medida em que todos estão de acordo e ninguém duvida de que a universidade no Brasil necessita buscar novos caminhos e adquirir uma nova identidade, se quiser exercer na plenitude as tarefas que lhe são inerentes.

É evidente que o aspecto aqui abordado, por si só não seria suficiente para se resolver essas questões. As formas de se verem as coisas, de interpretá-las, permitem que novos caminhos, novas abordagens se agreguem ao processo. Elas são inclusive necessárias para municiar a

vontade política desejosa de mudança. Esta, sem um verdadeiro entendimento da natureza do objeto que está sujeito ao processo de mudança, pode fracassar em seus intentos, na medida em que as transformações têm muito a ver com os novos enfoques do problema.

A argumentação de que a abordagem racional da administração e a própria discussão da racionalidade é algo ultrapassado na medida em que muitos enfoques e críticas sobre a questão já apresentam novas modalidades de tratamento – como por exemplo, a racionalidade prática de Habermas (1980) que seria obtida através do paradigma do discurso de formação da vontade (consenso de verdade) – não procede, pois o dia-a-dia da administração ainda se pauta pelo princípio racional. Uma coisa seria o avanço a nível teórico, outra, a nível prático. A mudança de práticas historicamente arraigadas, a libertação da mentalidade burocrática são algo extremamente penoso.

Então, por que a imagem de racionalidade permanece, a despeito das críticas e revisões teóricas efetuadas? Segundo uma estudiosa americana sobre o assunto, Mary Zey-Ferrell (1981), isto ocorre porque a racionalidade (ou sua suposição) serve aos interesses dos administradores e dirigentes de fazerem com que as organizações pareçam ser racionais, adaptativas, sistematicamente orientadas pelos objetivos e tratando os empregados e executivos no sentido de adequá-los ou direcioná-los para o sucesso do empreendimento.

A racionalidade também serve como um meio de que indivíduos dentro das organizações se utilizam, no sentido de justificar suas ações. Ela serve mais para legitimar a ação passada do que de guia do processo decisório (Rodrigues, 1984).

A universidade brasileira só conseguirá ultrapassar o seu atual estado de crise se conseguir se despir destas posturas e imagens ideologicamente conservadoras e mantenedoras do *status quo*. A substituição, não apenas ao nível teórico ou do discurso, mas também e principalmente ao nível da prática racional, é parte integrante desse processo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARON, R. *La sociología alemana contemporánea*. Buenos Aires, Paidós, 1953.
- FOSTER, W. P. Administration and the crisis in legitimacy: a review of habermasian thought. *Harvard Educational Review*, 50(4): 496-505, nov. 1980.
- GALBRAITH, J. *Design complex organizations*. Reading (MA), Addison-Wesley Pub., 1973.
- GOLDELIER, M. *Racionalidade e irracionalidade na economia*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1968.
- HABERMAS, J. *A crise de legitimação no capitalismo tardio*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1980.
- _____. *Toward a rational society*. Boston, Beacon Press, 1970.
- HICKSON, D. J. et al. A strategic contingencies' theory of intraorganizational power. *Administrative Science Quarterly*, 16(2): 216-29, jun. 1971.
- LERNER, A. W. Ambiguity and organizational analysis: the consequences of micro versus macro conceptualization, *Administration and Society*, 17(4): 461-79, fev. 1986.
- MARCH, J. G. & OLSEN, J. P. *Ambiguity and choice in organizations*. 2.ed. Bergen, Universitetsforlaget, 1982.

- MEYER, M. W. *Limits to bureaucratic growth*. Berlin, Walter de Gruyter, 1985.
- OFFE, C. *Problemas estruturais do estado capitalista*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984.
- RODRIGUES, S. B. Processo decisório em universidades: teoria III. *Revista Brasileira de Administração da Educação*. Porto Alegre, 2(2): 59-79, jul./dez. 1984.
- SANTOS FILHO, J. C. Por uma teoria de democratização do ensino superior: pressupostos e implicações. *Forum Educacional*, Rio de Janeiro, 10 (4): 18-34, out./dez. 1986.
- SIMON, H. *Comportamento administrativo*. 3.ed. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1979.
- WEICK, K. E. Administering education in loosely coupled schools. *Phi Delta Kappan*, 63 (10): 673-6, 1982.
- ZEY-FERREI, M. Criticisms of the dominant perspective on organizations. *The Sociological Quarterly*, (22):181-205, abr./jun. 1981.
-