

A CRISE INSTITUCIONAL DA UNIVERSIDADE

Juliano Sousa Matos*

RESUMO: *Argumentamos que os elementos que caracterizam a crise da universidade no Brasil e no mundo remetem a uma fonte causal particularmente predominante: uma crise da instituição universitária, uma crise de concepção institucional. Os discursos que hoje procuram sustentar os compromissos da instituição universitária com a sociedade e os governos revelam que a instituição universitária carece de clareza em seus objetivos e missão. Diante de outras instituições criadas só para a atividade de ensino, outras só para a atividade de pesquisa, a universidade perdeu parte de seu argumento de formação e descoberta. É possível formar e pesquisar com qualidade fora da universidade. Hoje, significativos movimentos culturais e científicos demoram a aparecer na instituição universitária. O argumento do discurso universitário perdeu apelo e a capacidade de reinstituir, permanentemente, a universidade e o seu discurso para a sociedade. A universidade deve ser refundada (BUARQUE, 2003). Não se trata, portanto de uma crise organizacional que abala a justificação da instituição universitária. Trata-se exatamente do contrário: é uma crise institucional, de concepção institucional, que vem inviabilizando um projeto claro, confiável e estruturado de organização. E diante de uma crise institucional, e não organizacional, uma reforma universitária não é suficiente para restaurar a instituição universitária. Diante de uma crise institucional, a reforma deve consistir de uma refundação, de uma profunda reavaliação dos fundamentos e justificações da universidade, tanto para a sociedade quanto para os governos.*

Palavras-chave: Universidade, Instituição, Crise Institucional.

GESTÃO UNIVERSITÁRIA, ORGANIZAÇÃO E INSTITUIÇÃO

Devemos ressaltar, inicialmente, que entendemos por gestão universitária uma atividade administrativa específica, única e própria de instituições universitárias. Ou seja, as universidades apresentam características e traços típicos, próprios e inconfundíveis que as constituem como fundamentalmente diferentes de outras instituições e estruturas organizacionais. Destacamos, portanto, a singularidade das atividades e procedimentos que constituem a gestão universitária, o que não significa a ausência ou a exclusividade de parâmetros de análise, produtividade ou avaliação institucional que, por vezes, são análogos e, mesmo, semelhantes aos praticados na administração de outras organizações. O fundamental consiste em perceber que compreendemos a universidade, essencialmente, como uma instituição de onde derivam uma imensa diversidade de modos e formas de organização. De fato, formalmente, define-se que “organizações são unidades sociais ou agrupamentos humanos, constituídas e reconstituídas com a finalidade de atingir objetivos específicos” (VAHL, 1990, p.107). Diversos autores são unânimes quando assim caracterizam a noção de organização. Contudo a universidade não possui “objetivos específicos”. As universidades são organizações que têm uma vasta coleção de compromissos e objetivos, simultaneamente, e não se comportam, do ponto de vista organizacional, com a exatidão ou especificidade de uma empresa ou organização. Com efeito, segundo Vahl (1990, p.108-109):

* Professor da Escola de Administração de Empresas da UCSAL, Especialista em Gestão Universitária OUI/CRUB/PUCRS, Mestre em Educação FACED/UFBA e Doutorando em Educação FACED/UFBA



algumas particularidades, no entanto, merecem ser destacadas, no que diz respeito à diferenciação entre universidades e as demais organizações empresariais:

- 1) seus objetivos não estão claramente definidos; são vagos e ambíguos, sendo difícil defini-los exatamente. Entre eles podem-se citar o ensino, a pesquisa, a prestação de serviços à comunidade onde se insere, a administração de suas instalações, a solução de problemas sociais, etc.
- 2) são organizações prestadoras de serviços, servido a clientes com necessidades específicas e que retornam à sociedade como um todo. Trata-se de uma clientela com voz ativa, que deseja ser ouvida e participar do processo de tomada de decisões.
- 3) a tecnologia de universidades é complexa, não rotineira e pouco clara, uma vez que é obrigada a atender clientes com necessidades individuais distintas.
- 4) os profissionais que nelas atuam são altamente treinados e especializados e demandam autonomia para o desenvolvimento de seu trabalho. Somente aceitam a avaliação e o julgamento de seus pares, negando uma avaliação por parte de seus superiores hierárquicos. Seus valores profissionais, freqüentemente, não se coadunam com as expectativas burocráticas, gerando conflitos entre estes profissionais e os dirigentes e ocupantes de cargos administrativos da organização (VAHL, 1990, p.109).

A propósito, em recente entrevista à revista *Veja* (GRAIEB, 2004, p.11-15), o atual Reitor de Harvard e ex-Secretário do Tesouro Americano, Lawrence Summers, observa que “é importante evitar que universidades sejam geridas como uma fábrica ou uma repartição burocrática qualquer, assim como a idéia oposta, de que elas são tão-somente um coletivo de pessoas voltadas para a busca do saber” (GRAIEB, 2004, p.15).

Corroboram, ainda, com a tese da singularidade organizacional das universidades Clóvis Machado da Silva (1991, p.84) e Victor Meyer (1991, p. 146-147). O primeiro afirmando que

a frouxidão no controle do processo de ensino e da pesquisa resulta de algumas características organizacionais das universidades. Primeiro, os objetivos das universidades são vagos, ambíguos e conflitantes. Há dúvidas sobre quais são os objetivos relevantes e as tentativas para torná-los claros e concretos são freqüentemente contestadas (SILVA, 1991, p.84).

E o segundo, apontando dificuldades para a implementação do planejamento estratégico em instituições universitárias, considera que

as organizações universitárias não se comportam de acordo com o nível de racionalidade previsto na abordagem do planejamento estratégico; [...] os objetivos das organizações universitárias são vagos e difusos, permitindo uma diversidade de interpretações, dificultando a abordagem do planejamento estratégico. Este parte do pressuposto que os objetivos organizacionais são, em geral, claramente definidos e consensuais; [...] a autonomia exercitada nas unidades acadêmicas das organizações universitárias que por essa razão são caracterizadas como frouxamente coordenadas, traz dificuldades à implantação do processo de planejamento estratégico. A estrutura descentralizada, calcada na quase-independência de atuação das várias áreas profissionais, dificulta a integração de objetivos, estratégias e ações complicando o processo de planejamento (MEYER, 1991, p.146-147).

Assim, a seguir, procuramos demarcar e aprofundar a distinção conceitual entre as noções de organização e instituição, na tentativa de criar um conjunto básico de referências para posterior articulação e desenvolvimento com os conceitos de memória institucional, memória organizacional, informação operacional e informação estratégica.

E, para efeito da presente tese, uma primeira referência para a compreensão de universidade e, conseqüentemente, de sua gestão como uma instituição, remonta a Marilena Chauí, quando considera a universidade uma instituição social, destinada a garantir e a realizar um direito constitucional, e não como uma organização vinculada à exploração de um setor de serviços, sendo descrita e caracterizada como uma empresa. De fato, para Marilena Chauí:

uma organização difere de uma instituição por definir-se por uma outra prática social, qual seja, a de sua instrumentalidade: está referida ao conjunto de meios particulares para a obtenção de um objetivo particular. Não está referida a ações articuladas às idéias de reconhecimento externo e interno, de legitimidade interna e externa, mas de operações definidas como estratégias balizadas pelas idéias de eficácia e sucesso no emprego de determinados meios para alcançar o objetivo particular que a define. É regida pelas idéias de gestão, planejamento, previsão, controle e êxito. [...] A instituição social aspira à universalidade. A organização sabe que sua eficácia e a seu sucesso dependem de sua particularidade. Isso significa que a instituição tem a sociedade como seu princípio e sua referência normativa e valorativa, enquanto a organização tem apenas a si mesma como referência, num processo de competição com outras que fixaram os mesmos objetivos particulares (CHAUÍ, 2001, p.187).

As recentes referências à complexidade e ao pensamento complexo aplicado à educação podem ser atribuídas à instituição universitária com evidente pertinência e coerência, admitindo, particularmente, que a universidade se constitui como uma instituição de múltiplas finalidades, descritas basicamente como atividades de ensino, pesquisa e extensão, em suas mais diferentes formas e especificidades. Apenas nas atividades de extensão, por exemplo, uma universidade normalmente abriga uma diversidade imensurável e, aparentemente, incoerente, de linhas de ação e de propósitos: coordena e integra uma ampla gama de serviços, por vezes, inclusive, em áreas sociais ou culturais completamente distintas e até antagônicas, seja junto aos grandes empresários, seja junto a populações excluídas. Assim, por exemplo, mantém uma variedade de *Master of Business Administration* (MBA) para o mundo empresarial e realiza cursos de extensão, preparando, pensando e qualificando o Movimento dos Sem Terra (MST) (RIBEIRO, 2004, p.58). Nas atividades de pesquisa, a universidade lida, com uma vasta coleção de conhecimentos, inclusive com muitos que ainda não estão prontos para serem aplicados, mas que demandam investimento, coordenação administrativa e atenção ética; no ensino, junto ao corpo docente, as atualizações de conteúdo são promovidas e incentivadas em áreas e entre áreas completamente distintas, tudo simultaneamente. Os compromissos da instituição universitária são, a rigor, com a sociedade em sua diversidade intrínseca, e avaliar a produtividade ou a gestão de uma universidade através de padrões estabelecidos por empresas monotemáticas e setoriais, que se concentram, sobretudo, no desempenho organizacional da instituição, é um grave equívoco. A propósito, Rodriguez considera que:

até os dias atuais tratou-se de aplicar em nossas universidades, de alguma forma, os modelos e as técnicas que aparecem na administração de empresas. Na primeira conferência Latino-americana sobre Planejamento Universitário (1969, p.215) se insiste sobre o caráter particular da universidade como “empresa” e sobre a necessidade de aplicar “métodos de administração científica” em seus organismos administrativos (RODRIGUEZ, 1983, p.274).

E conclui, citando uma constatação de Baldrialge, formalizada já no fim da década de 70:

as características dos estabelecimentos de ensino superior são tão diferentes das outras instituições, que as teorias habituais de administração não se aplicam a elas (BALDRIALGE, 1978 *apud* RODRIGUEZ, 1983, p.274).

Para Trigueiro (1999, p.30), a distinção conceitual entre instituição e organização é indispensável à formulação de uma compreensão dialógica de estrutura administrativa; compreensão que perceba na gestão universitária um conjunto distinto, mas, profundamente integrado de dispositivos organizacionais e institucionais; compreensão que procure superar abordagens reducionistas na análise da instituição universitária, e que, não raro, submetem a universidade a modelos organizacionais normalizados. Com efeito, Trigueiro lembra que

as noções de instituição e organização são distintas. A primeira refere-se a uma programação da conduta humana e a atitudes concernentes a esta programação; a segunda consiste em determinadas coletividades que possuem objetivos ou finalidades preestabelecidas e sistemas formais e normativos de conduta, além de outras características, como uma fronteira relativamente identificável, divisões de tarefas e sistemas de comunicação bem definidos. A instituição, por sua vez, não requer sistemas formais ou objetivos almejados, mas a existência de padrões de comportamento e sanções, bem como um conjunto de papéis internalizados por meio de complexos processos de socialização. Nesse sentido, todas as organizações são também instituição social, embora o reverso não seja verdadeiro (TRIGUEIRO, 1999, p.30).

Portanto, antes de se constituir em uma organização, a universidade é uma instituição. Contudo notamos que a dimensão institucional da universidade merece e carece de investimento funcional, uma vez que, hoje, a estrutura universitária vive sob a hegemonia da performance organizacional. Assim as universidades ganham em desempenho mensurável, mas perdem, no processo, sua memória, sua identidade, e o compromisso formal com a missão que a instituiu. Outra distinção relevante entre organização e instituição é realizada por Eugène Enriquez (1997), quando observa que:

uma instituição não existe (salvo enquanto princípio instaurador) fora das organizações concretas que ela produz e dá sentido, e graças às quais adquire uma duração e um sentido renovamos. [...] Essas organizações irão exprimir a instituição que as estabelece. Irão ao mesmo tempo entrar em competição umas com as outras para tentarem tornar-se o porta-voz da instituição, aquele que poderá então drenar os desejos de todos os que querem encontrar um pólo identificador num conjunto que os ultrapasse e que sirva de justificação para sua vida. [...] A organização aparece assim como uma modalidade específica e transitória de estruturação e de encarnação da instituição. [...] Se a instituição é o lugar do poder, a organização será a dos sistemas de autoridade (da repartição da presunção de competência e da responsabilidade) colocado em prática, se afinal a instituição é o lugar do político e da tentativa de regulação global, a organização é o das relações de forças cotidianas, das lutas implícitas e explícitas e das estratégias dos atores (ENRIQUEZ, 1997, p. 81).

Ou seja, a organização universitária é uma versão específica, vinculada a uma série de contingências históricas, da instituição universitária. O tempo das organizações é um tempo veloz, associado às transformações e flutuações do cotidiano, do tempo imediato e presente. O tempo das instituições é longo e lento, seus ciclos de modificação são esparsos e são raras as

modificações profundas. As diretrizes e formulações da instituição universitária são amplas, genéricas e universais. As formulações da organização universitária, por sua vez, são restritas, específicas e locais, estão naturalmente associadas a fenômenos únicos e exclusivos. Observamos que, se a dimensão organizacional é indispensável à gestão cotidiana da universidade, a dimensão institucional é indispensável, sobretudo, ao seu planejamento. De fato, é na dimensão institucional onde residem os conteúdos de caráter estratégico (como a memória institucional) imprescindíveis à universidade tanto para a universidade preservar a sua identidade, como para afirmar a sua pertinência junto ao seu contexto imediato e a coerência de sua missão.

A CRISE DA UNIVERSIDADE NO BRASIL E NO MUNDO: O LIMITE INSTITUCIONAL

Segundo Boaventura de Sousa Santos (1997, p.187-230), no primeiro momento de sua história moderna, a universidade é uma instituição de características singulares, como a liberdade de discussão e expressão, o espírito crítico, a autonomia e o universalismo dos objetivos e objetos de pesquisa e investigação. A excelência dos seus produtos culturais e científicos fez deste modelo de universidade uma instituição única, de grande prestígio social, considerada imprescindível para a formação das elites. Porém, a partir do período do capitalismo liberal formal, ou organizado (até os finais do século XIX), os fundamentos da universidade clássica, medieval e generalista, de objetos universais, termina por se isolar das demais instituições sociais, incluindo os setores produtivos e as necessidades do Estado e da própria sociedade. Assim, a concepção de universidade clássica torna-se incompatível com as exigências sociais emergentes, entra em franca dissolução no pós-guerra, gerando uma crise sem precedentes da instituição. Para Santos (1997, p.187) é esta a contradição básica que caracteriza a universidade contemporânea como *gestora de tensões*. Em realidade, são contradições que questionam o modelo clássico de instituição universitária, de uma universidade que abrangeria a totalidade do conhecimento humano de forma “pura”.

Com efeito, isolada das demais instituições e demandas sociais, a universidade vive, simultaneamente, um incremento da demanda social por serviços especializados, e soluções técnicas para transformação e desenvolvimento da sociedade, além da restrição de políticas de financiamento por parte dos poderes públicos constituídos. Inclusive, para efeito de análise, segundo o modelo de Boaventura de Sousa Santos (1997), podemos identificar os pontos de tensão e suas respectivas crises, que terminam por constituir o triplo desafio a que está submetida a universidade contemporânea e os seus modelos de gestão: o ponto de tensão entre a universidade e a sociedade; o ponto de tensão entre a universidade e o Estado; e o ponto de tensão institucional, da universidade consigo mesma.

De modo semelhante, Cristovam Buarque (2003) afirma que a instituição universitária perdeu a sintonia com seu tempo e que:

quase oitocentos anos depois de sua criação, as universidades precisam entender que mudanças têm de acontecer em cinco grandes eixos:

- a) voltar a ser vanguarda crítica da produção do conhecimento;
- b) firmar-se, novamente, como capazes de assegurar o futuro de seus alunos;
- c) recuperar o papel de principal centro de distribuição de conhecimentos;
- d) assumir compromisso e responsabilidade ética para com o futuro de uma humanidade sem exclusão; e
- e) reconhecer que a universidade não é uma instituição isolada, mas que ela faz parte de uma rede mundial (BUARQUE, 2003, p.29).

Ora, as técnicas de gestão universitária, hoje, devem lidar com uma instituição que, efetivamente, se distanciou, em linhas gerais, do ritmo e do tipo de conhecimento que está surgindo no mundo ao seu redor, e devem coordenar uma instituição que perdeu a sintonia com boa parte do modo de produção e disseminação do conhecimento científico; com a eficiência da formação profissional necessária, e do diploma universitário; e, ainda mais notório, com o importante papel de agente de inclusão social, isso para citar apenas algumas aspirações históricas atribuídas ao papel a ser desempenhado pela universidade junto à sociedade.

Observamos que a universidade e os seus modelos de gestão não vivem apenas uma crise organizacional, mas também, e o que é mais grave, vivem **uma profunda crise conceitual e institucional, que implicam os propósitos, as finalidades, e os objetivos da universidade em seus fundamentos de concepção e justificação**. Tendemos a perceber a crise organizacional e operacional da universidade como um sintoma, como um indício de uma crise de maior gravidade, uma crise institucional, como foi mencionado, onde a universidade parece ter perdido a sua capacidade de se justificar e de afirmar a sua identidade e necessidade funcional para o contexto mais amplo da sociedade. Aos poucos vão surgindo instituições que realizam parte do papel da universidade de forma concentrada e especializada: os próprios Centros Universitários, que se responsabilizam apenas pelo ensino, os centros de pesquisa, estatais ou privados, que concentram esforços na atividade de produção do conhecimento e de pós-graduação, e algumas Organizações Não Governamentais (ONGS) que prestam serviços aplicando e disseminando o conhecimento científico.

Os gestores de instituições universitárias, no Brasil e no mundo devem considerar, do ponto de vista estratégico, que a instituição “universidade” atravessa um momento crucial de sua história, denominado de “encruzilhada” por Cristovam Buarque em publicação recente. Segundo Buarque (2003), “a crise da universidade brasileira coincide com a crise global da instituição universitária”, que deve estar preparada para optar entre:

- a) a continuação de sua modernidade técnica, desenvolvida ao longo de duzentos anos, que culminou com a brutal divisão da humanidade em dois grupos dessemelhantes em termos do acesso à ciência e à tecnologia. Essa divisão diferencia os seres humanos não apenas em termos desse acesso, mas até mesmo de suas características biológicas; ou
- b) a construção de uma modernidade ética alternativa, capaz de manter as similaridades da raça humana e de assegurar a todos o essencial do progresso científico e tecnológico (BUARQUE, 2003, p.26).

E, também, entre:

[...] o conhecimento, que antes representava capital acumulado, passa a ser algo que flutua e que é permanentemente renovado ou ultrapassado por obsolescência; o ensino, que antes se dava por meio de canais bilaterais diretos, entre alunos e professor, e em locais definidos, como um espraiamento em todas as direções, em meio ao oceano das comunicações; a formação profissional, que antes representava uma base firme na luta pelo sucesso, é agora, na melhor das hipóteses, um colete salva-vidas a ser usado no conturbado mar em que se chocam as ondas do neoliberalismo, da revolução científico-tecnológica e da globalização (BUARQUE, 2003, p.26).

Portanto, nesse sentido, o momento de “encruzilhada” da universidade exige da atividade de gestão um investimento significativo em ações de planejamento e de profunda reflexão estratégica, contando, aí, com a memória institucional. As universidades públicas federais e os seus respectivos modelos de gestão devem, com urgência, conferir destacada prioridade aos

processos estratégicos de avaliação e planejamento institucional, avançando sobre a hegemonia das atividades operacionais que não oferecem perspectivas de médio e longo prazo para as instituições universitárias. De fato, em tempos de “encruzilhada”, a universidade não pode hesitar diante da dúvida. Para restabelecer sua pertinência e reeditar sua missão em bases consistentes, necessita resgatar sua identidade, história e missão e, para tanto, o conteúdo estratégico da memória institucional é indispensável.

REFERÊNCIAS

BUARQUE, Cristovam. A universidade na encruzilhada. In: SEMINÁRIO UNIVERSIDADE: POR QUE E COMO REFORMAR? **A universidade na encruzilhada**. Brasília: UNESCO Brasil, Ministério da Educação, 2003, p.23-65.

CHAUÍ, Marilena. **Escritos sobre a universidade**. São Paulo: UNESP, 2001.

ENRIQUEZ, Eugène. **A organização em análise**. Tradução Francisco da Rocha Filho. Petrópolis: Vozes, 1997.

GRAIEB, Carlos. Educar dá lucro (Entrevista com Lawrence Summers). In: **Veja**, São Paulo, 31 mar. 2004. Ano 37, nº 13, p.11-15.

MEYER Jr., Victor. Planejamento estratégico: uma renovação na gestão das instituições universitárias. In: NÚCLEO DE PESQUISA E ESTUDOS EM ADMINISTRAÇÃO UNIVERSITÁRIA (Org.). **Temas de administração universitária**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 1991, p.135-150.

RODRIGUEZ, Luis Lorenzo. Novos enfoques sobre administração universitária. In: **ADMINISTRAÇÃO UNIVERSITÁRIA EM TEMPOS DE CRISE**; perspectivas para o ano 2000. Trabalhos apresentados no Congresso da Organização Universitária, 3. Salvador: Gráfica Universitária da UFBA, 1983, p. 272-284.

SILVA, Clóvis L. Machado da. Modelos burocrático e político e estrutura organizacional de universidades. In: NÚCLEO DE PESQUISA E ESTUDOS EM ADMINISTRAÇÃO UNIVERSITÁRIA (Org.). **Temas de administração universitária**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 1991, p.78-133.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 1997.

TRIGUEIRO, Michelangelo Giotto Santoro. **Universidades públicas**: desafios e possibilidades no Brasil contemporâneo. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1999.

VAHL, Teodoro Rogério. Estrutura e gerenciamento das universidades brasileiras. In: NÚCLEO DE PESQUISA E ESTUDOS EM ADMINISTRAÇÃO UNIVERSITÁRIA – NUPEAU (Org.). **Temas de administração Universitária**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 1991.