

O Processo Decisório na Universidade Pública Brasileira: uma visão de Análise de Política

RENATO DAGNINO E ERASMO GOMES

Resumo: Aspectos da relação da universidade com seu entorno, que indiretamente influenciam suas decisões no campo da pesquisa, têm sido estudados através de enfoques derivados das disciplinas de Sociologia e Administração. Este trabalho busca complementar essas contribuições ao entendimento do processo de tomada de decisão relativo às atividades de pesquisa, sua implementação e a avaliação de seus resultados utilizando o enfoque da Análise de Política. Por ser ele ainda pouco empregado em nosso ambiente acadêmico, o trabalho se inicia com uma apresentação de seu conteúdo genérico: os modelos utilizados para o estudo dos momentos da formulação, implementação e avaliação de políticas e das organizações com eles envolvidas. Em seguida, tendo como referência a abordagem da Teoria das Organizações realizada por autores nacionais e estrangeiros, ele particulariza e enriquece o instrumental de análise para o caso da instituição universitária. Finalmente, tendo como foco a universidade de pesquisa brasileira, mas apresentando considerações extensivas para o conjunto das instituições e atores pertencentes ao complexo público de ensino superior e de pesquisa em C&T, se explica porque a comunidade de pesquisa nele desempenha um papel francamente dominante.

Palavras chave: Universidade; C&T; Tomada de decisão; Análise Política; Pesquisa.

Abstract: Aspects of the relation between the university and its context, that indirectly affect its decisions on the research field, have been studied by approaches derived from disciplines such as Sociology and Management. This work aims to complement these contributions to the decision making process concerning research activities, its implementation and the evaluation of its results using the Policy Analysis approach. Because it is still little used in our academic environment, the work initiates with a presentation of its generic instruments of analysis: the models used for approaching the three policy process moments (formulation, implementation and evaluation) and the organizations involved. After that, taking as a reference the contributions made by national and foreign authors related to Organizations Theory, it distinguishes and enriches those instruments in order to explore the case of the university institution. Finally, having as a focus the Brazilian Research University, but presenting considerations extensive to the public complex of third level education and S&T research, it explains why the research community plays in it a frankly dominant role.

Key-words: University; S&T; Decision taking; Political Analysis; Research.

1. Introdução

O objeto de estudo deste trabalho, o processo de tomada de decisão relativo às atividades de pesquisa, sua implementação e a avaliação de seus resultados, não tem sido sistematicamente abordado pelos estudiosos dos temas relativos à universidade brasileira. Não obstante, é possível identificar em vários trabalhos

nacionais e estrangeiros uma preocupação em analisar a relação da universidade com o seu contexto no intuito de possibilitar um melhor entendimento do conteúdo de suas atividades de pesquisa.

Dois enfoques disciplinares – o da Sociologia e o da Administração – têm sido correntemente utilizados nesse sentido. O primeiro tem-se concentrado no estudo da relação entre universidades e empresas e tem atribuído o que consideram uma intensificação dessa relação a mudanças no comportamento do pesquisador e no modo de produção do conhecimento. Um rol de algumas das questões abordadas é útil para formar uma idéia da contribuição desse enfoque: o impacto nas tarefas do “professor empreendedor” que ocorre quando ele cria uma empresa de base tecnológica ou passa a fazer parte da direção de uma grande empresa que explora o resultado de uma pesquisa desenvolvida na universidade; a criação de programas de pós-graduação para atender interesses específicos de um conjunto de empresas; o estímulo ao desenvolvimento de pesquisa multidisciplinar e coletiva por grupos de pesquisadores de diferentes unidades acadêmicas e pessoal proveniente de empresas; a incorporação de alunos de graduação e pós-graduação às pesquisas de interesse de empresas; a resistência oferecida por setores do corpo docente, contrários à introdução de uma “lógica empresarial” nas atividades de ensino e pesquisa, etc (Etzkowitz & Leydersdorff, 1994; Webster, 1994).

O segundo enfoque, da Administração, estudando a mesma problemática, tem avaliado o impacto que as medidas dirigidas à intensificação da relação universidade - setor produtivo, (incubadoras, escritórios de transferência de tecnologia, de gerenciamento contratos e convênios, de registros de patentes e *marketing* etc) tem provocado na gestão das universidades. Mudanças na estrutura organizacional da instituição na gestão de recursos humanos e financeiros, nos critérios de contratação e remuneração, nas estratégias de ampliação de determinadas áreas do conhecimento; na avaliação do ensino de graduação e da produtividade docente, entre outras, têm sido associadas ao estreitamento da relação universidade – empresa (Castro & Balán, 1994; Cerantola, 1993; Quirino, 1993; Stal, 1993; Weiss, 1993; Takayanagui, 1995).

Este trabalho estuda essa problemática a partir de um outro instrumental, o proporcionado pela Análise de Políticas (*Policy Annalysis* ou *Policy Studies*), ainda pouco utilizado para abordagem de temas relativos à Política de C&T e à universidade. Seu objetivo é contribuir para a sua utilização em nosso meio e, somando-se o esforço realizado através dos dois enfoques citados, possibilitar um melhor entendimento da realidade por eles analisada.

Isto é feito focando a atenção na avaliação de como se dá o processo de elaboração de política (preferimos este termo ao invés do mais conhecido “processo decisório” porque ele inclui este último como um de seus momentos) na universidade pública brasileira enfatizando os aspectos relativos às suas ativida-

des de pesquisa. Como se verá ao longo do trabalho, dada à importância - atípica em relação aos países avançados - que em nosso ambiente de C&T e Inovação possuem essas atividades e a comunidade que as realiza, consideramos que muito do aqui apresentado pode ser expandido, genericamente, ao complexo público de ensino superior e de pesquisa.

Inicialmente, na próxima seção, se apresentam alguns dos conceitos e relações que conformam o marco de referência analítico-conceitual de aplicação genérica da Análise de Políticas (Ham e Hill, 1993; Hogwood e Gunn, 1984). Isso porque é ele o que nos parece mais apropriado para entender o comportamento da instituição universidade ou da comunidade universitária; ou, ainda mais especificamente, do ator professor-pesquisador que se situa no foco de nossa análise.

A terceira seção adiciona a esse marco de referência genérico alguns elementos específicos da instituição universitária desenvolvido nos países avançados e no Brasil que enfatizam aspectos relacionados à teoria das organizações.

Na quarta seção, a partir da aplicação do instrumental apresentado nas precedentes, se discutem as características do processo de elaboração de política na universidade pública brasileira de pesquisa. Isto é feito mantendo a intenção didática que preside essas seções. Ao explicitar as razões que nos levam a usar ou recomendar a utilização deste ou daquele conceito ou modelo para analisar uma dada situação, pretende-se oferecer ao leitor o contraponto "prático" aos aspectos "teóricos" apresentados.

As considerações realizadas nessa seção são, em grande medida, extensivas a outros ambientes de pesquisa científica e tecnológica, como os institutos de pesquisa, e mesmo, tal como anteriormente assinalado, ao conjunto do complexo público de ensino superior e de pesquisa (inclusive as agências de fomento e planejamento de C&T). A última seção apresenta algumas considerações finais.

A análise de uma política ou da instituição onde esta se elabora supõe, em primeiro lugar, situá-la em relação às representações fornecidas pelo instrumental de análise de política.

Muito mais do que nos países centrais, o professor-pesquisador brasileiro é o ator dominante da Política de C&T.

Investidos da autoridade política proporcionada pelo mecanismo de "transdução", os professores-pesquisadores mais influentes se autoconstituem em porta-vozes da comunidade a qual pertencem

2. Instrumentos para a Análise do Processo de Elaboração de Políticas Públicas

A análise de uma política ou da instituição onde esta se elabora supõe, em primeiro lugar, situá-la em relação às representações - ou “modelos” - fornecidas pelo instrumental de análise de política. É tomando esses modelos estilizados, extremos, como “casos puros”, “ideais” em relação aos quais se desvia o caso concreto que se está analisando que se pode proceder de maneira segura à análise de políticas.

2.1. Os Momentos do Processo e os seus Modelos

O processo de Elaboração de políticas públicas costuma ser dividido, para fins heurísticos, em três fases sucessivas - Formulação, Implementação e Avaliação - que conformam um ciclo que se realimenta.

Segundo essa divisão, a política é, primeiramente, formulada. Isto é, concebida no âmbito de um processo decisório pelos “tomadores de decisão” que pode ser democrático e participativo ou autoritário e “de gabinete”; com ou sem manipulação e controle da agenda dos atores com maior poder.

A análise do comportamento de uma instituição de caráter público demanda, em primeira instância, o entendimento de como se dá o processo de tomada de decisão no interior da mesma. Dizer que este comportamento é determinado pelas motivações e ações das pessoas que de alguma forma influenciam este processo, embora seja evidente, não é suficiente para analisá-lo em profundidade, uma vez que suas características podem variar consideravelmente dependendo de uma série de fatores, em especial das características da própria instituição.

O fato de que a tomada de decisão - a formulação da política - é determinante dos demais momentos do processo de elaboração da política - os momentos da implementação e da avaliação - obriga sua abordagem com algum detalhe se o objetivo é entender o comportamento de uma instituição e dos seus atores dominantes.

O processo decisório - ou o momento de formulação - pode seguir (ou ser assimilado a um modelo incremental ou a um modelo racional.

No primeiro modelo - incremental - o processo decisório é caracterizado pela negociação e barganha, sem a utilização de qualquer procedimento pré-definido ou metodologia específica para guiá-lo. Ele se baseia no simples diálogo entre partidários de interesses e cursos de ação distintos, todos eles dispondo, ideal ou teoricamente, de informação plena e poder indiferenciado. O resultado do processo é um ajuste entre eles, uma solução de compromisso entre os seus interesses, uma “média” entre as proposições de cada um. Ele tenderá a assumir uma característica incremental na medida em que a situação a que se chega (e,

frequentemente, se pretende chegar) se diferencia de forma apenas marginal da previamente existente.

Quando ocorre um processo que pode ser assimilado a esse modelo, a formulação tende a apresentar como resultado um “consenso”. Este, entretanto, possui um caráter frequentemente precário e mesmo ilusório. Este modelo, dado que especialmente suscetível ao emprego de mecanismos de controle da agenda de decisão, de supressão de conflitos encobertos (“segunda face do poder”), e de manipulação de interesses (“terceira face do poder”), que restringem a agenda a assuntos “seguros”, frequentemente conduz a situações de não-tomada de decisão que favorecem as elites de poder. Por isso esse “consenso” possui, ademais, um caráter efêmero, na medida em que se pode desfazer quando da implementação da política. Sua representatividade será, assim, tanto menor quanto mais desequilibrada for a correlação de forças entre os atores.

A implementação da política, dado que expressa um “consenso” é, na aparência, desprovida de conflitos. E, na medida em que não existe um elemento concreto como um plano, que explicita o acordo alcançado, o critério usado para a avaliação de seu resultado é: o “bom é o possível” ou, em outras palavras, o bom é o que satisfaz a elite.

O segundo modelo que pode ser adotado no processo de formulação da política - modelo racional - envolve a utilização do planejamento, e das metodologias normalmente a ele associadas, como apoio ao processo decisório. Sua adoção à risca envolve uma minuciosa definição dos interesses, valores e objetivos de cada um dos atores partidários de interesses e cursos de ação distintos. A elaboração do plano funciona, então, como uma instância que, se levada a efeito de modo cabal, obriga à explicitação de conflitos encobertos (segunda face do poder) e latentes (terceira face do poder).

Nesse caso, existe um elemento concreto - o plano - que explicita o acordo alcançado. Em consequência, o critério usado para a avaliação do resultado da política é a sua aderência aos objetivos planejados e aos impactos desejados: o “bom é o que satisfaz o plano”. Dependendo do grau de racionalidade do processo decisório, a fase de Formulação pode contemplar etapas como pesquisa do assunto, filtragem do assunto, prospectiva, explicitação de valores e objetivos globais etc (Hogwood e Gunn, 1984).

Ao contrário do que ocorre no caso do modelo incremental, em que o acompanhamento e avaliação do processo de implementação da política se reduz ao monitoramento (*assessment*) dos efeitos ou impactos da política, o modelo racional contempla a avaliação do cumprimento das metas, prazos etc.

Depois de formulada, inicia-se a Implementação da política. Isto se dá mediante os órgãos e mecanismos existentes ou especialmente criados, pelos burocratas. Dependendo, sobretudo do grau de definição da política, eles exercem seu

poder discricionário – variável principalmente segundo o nível em que se encontram na hierarquia, mas também em função da capacidade de pressão do pública alvo – adaptando a política formulada à realidade da relação estado-sociedade e das regras de formação do poder econômico e político que estas impõem ao jogo entre os atores sociais.

Para a análise do momento da Implementação, se opõem os modelos *bottom up* e *top down*. Sua escolha, a cargo de quem procede a sua análise, deve dar-se em função de uma avaliação de conjunto acerca das características que apresenta a política. Frequentemente, inclusive porque a escolha do modelo para efetuar a análise da implementação de uma política é sempre uma solução de contingência, de compromisso (dado que também neste caso situações mistas tendem a ocorrer) e por aproximação, esta escolha pode ser modificada ao longo da análise.

Os processos de Implementação de tipo *top down* possuem uma aparência mais “organizada”, planejada, racional. Teoricamente, eles seriam a consequência, no plano da implementação, da adoção do modelo racional para guiar (ainda que não necessariamente para analisar) o momento da formulação. Em processos que podem ser descritos pelo modelo *top down*, existe uma nítida separação entre os dois momentos: a implementação só se inicia depois da formulação ter sido finalizada em todos os seus detalhes pelos *policy makers*. Burocratas operando agências com hierarquias, cadeias de comando, atribuições, atividades etc. bem definidas, sem superposições, e rigorosamente consignadas em manuais, são a regra. Havendo ou não racionalidade no processo, o certo é que a existência de mecanismos de manipulação de interesses associados à “terceira face do poder” são uma garantia da implementação de processos tipo *top down*.

Por oposição, no caso dos processos de tipo *bottom up*, tendem a ser “profissionais”, e não burocratas, com poder de decisão sobre os assuntos-chave e de conformação da agenda, e elevada discricionariedade, os que implementam a política. Não raro esses são os mesmos que participaram da sua formulação. Um *continuum* formulação-implementação é típico neste caso e as organizações envolvidas possuem uma aparência e lógica de funcionamento “frouxa e desorganizada”.

É freqüente, em processos que podem ser associados a esse modelo, que conflitos encobertos (decorrentes do controle da agenda), ou latentes (associados à manipulação de consciência) durante o momento da formulação irrompam com toda a força quando iniciada a implementação. Isto porque, ao invés de ser detalhadamente definida, a política é deixada propositadamente incompleta para “ver se cola” e como é que fica “na prática”.

Para cada modelo, a forma como os resultados, produtos e impactos são obtidos, ao longo da implementação, é compreensivelmente variada.

Finalmente, no último momento, a Avaliação da Política, os resultados –

visualizados como produtos e metas definidos e esperados num âmbito mais restrito – e os impactos – entendidos como implicações sobre um contexto mais amplo e muitas vezes não esperados ou desejados –, decorrentes de sua Implementação, são comparados com o planejado.

Em relação ao momento da Avaliação, as duas situações extremas, correspondentes aos modelos incremental e racional, se colocam, por construção, novamente. No primeiro caso, do modelo incremental, não há uma preocupação prévia em definir indicadores (metas etc.) que possam mensurar os resultados alcançados, compará-los com os projetados, e assim avaliar em que medida o processo de implementação foi bem sucedido. Assim, a Avaliação só poderá ser realizada, conforme apontado, através de um critério difuso, subjetivo, de satisfação dos atores envolvidos. Critérios *ex-post*, exógenos ao processo, são então adotados de modo a proceder a uma avaliação que tem muito de ritualística, uma vez que ela é mais um processo de legitimação dos tomadores de decisão mais influentes, não raro manipulador e demagógico, do que uma avaliação propriamente dita.

No caso do modelo racional, ocorre o oposto. Uma vez que indicadores adequados foram definidos, e que critérios *ex-ante*, endógenos ao processo foram explicitamente adotados, a verificação de atingimento das metas, resultados e impactos esperados se dá de modo transparente e inequívoco. Ao contrário do caso anterior, em que o parâmetro de avaliação é o grau de satisfação das elites que dominam o processo de elaboração da política desde a sua formulação, a avaliação pode ser realizada através da comparação entre metas e resultados, conduzindo a mudanças significativas no próximo “ciclo da elaboração de política”, que se inicia novamente com o momento da formulação.

Assim, é o grau de racionalidade do momento da Formulação e o estilo de Implementação o que define como irá ocorrer a Avaliação. Quando a Formulação se dá de forma totalmente incremental, os resultados não são propriamente avaliados; eles tendem a ser simplesmente aprovados mediante um critério vago e elástico de satisfação dos interesses dos atores dominantes. A avaliação, então, é apenas um ritual inócuo.

Em consequência inicia-se um novo ciclo cuja tendência é repetir o anterior, sem que tenha ocorrido uma mudança da situação sobre a qual ela atuou e sem que se altere a política em si. É no extremo racional, em que existe uma intencionalidade de mudança de um determinado sistema, que a Avaliação se torna de fato necessária. É através dela que o trânsito do sistema, de uma situação inicial a uma outra tida como desejada, pode ser promovida. É a Avaliação que aponta as direções de mudança e as ações a serem implementadas num ciclo ulterior. Após a implementação dessas e a avaliação dos resultados alcançados é que, iterativamente, serão propostas novas ações que levarão o sistema a aproximar-se do cenário desejado.

2.2. As Organizações envolvidas e seus Modelos

As organizações são elementos centrais no processo de elaboração de políticas. São o *locus* onde ocorre o processo decisório, o principal agente responsável pela implementação das políticas e, freqüentemente, onde se avalia o resultado das políticas que nelas se formulam e implementam.

É freqüente que a análise de uma política tenha que incluir a análise da organização(ões) com ela envolvida(s). Isto ocorre não apenas porque as organizações são unidades de análise mais suscetíveis de serem enfocadas de maneira produtiva, transcendendo as idiossincrasias e subjetividades deste ou daquele ator interveniente.

Como ressalta Elmore (1978): “Uma vez que, virtualmente, todas as políticas públicas são executadas por grandes organizações públicas, somente através do entendimento de como funcionam tais organizações é que se pode compreender como as políticas são lapidadas em seu processo de implementação”.

Embora não exista um procedimento padrão para proceder a sua análise, mesmo porque a vertente da administração durante muito tempo considerou pouco relevante a pergunta de “por que as organizações não funcionam como deveriam”, é possível encontrar algumas pistas nas contribuições relativamente mais recentes à teoria das organizações.

Apoiando-se em contribuições como a realizada por Elmore, é possível, também neste caso, “destilar” modelos capazes de serem usados para entender o funcionamento de organizações de natureza indistinta. O autor classifica as organizações em quatro tipos tomando como referência particular o momento da implementação entendendo-o, respectivamente, como um sistema de gerenciamento, como um processo burocrático, como desenvolvimento organizacional e como um processo de conflito e barganha. Cada um dos tipos é referido a quatro categorias de análise - Princípio Central, Distribuição de Poder, Processo de Formulação de Políticas e o Processo de Implementação propriamente dito.

Os quadros que seguem mostram as características de cada tipo de organização.

I – sistema de gerenciamento

Princípio Central

Organizações operam como maximizadores racionais de valor. O atributo essencial é o procedimento direcionado a metas; as organizações são eficientes na medida em que maximizam seu desempenho em relação a seus objetivos e metas centrais. Cada tarefa que uma organização executa deve contribuir para pelo menos um dos objetivos que refletem os propósitos da organização.

Distribuição de Poder

Organizações são estruturadas sobre o princípio do controle hierárquico. A responsabilidade pela formulação de políticas e controle completo sobre os sistemas operacionais recai sobre a alta gerência que aloca tarefas específicas e objetivos a unidades subordinadas e acompanha seu desempenho.

Formulação

Para todas as tarefas que a organização executa, existe uma alocação ótima de responsabilidade entre sub unidades que maximiza o desempenho da organização para o cumprimento de seus objetivos. A formulação consiste em encontrar este ponto ótimo e mantê-lo, ajustando continuamente a alocação interna de responsabilidades.

Implementação

Consiste em definir de uma detalhada relação de metas que reflita exatamente os objetivos de uma política; determinar responsabilidades e padrões de desempenho para sub unidades consistente com seus objetivos; monitorar sistematicamente desempenho, e elaborar ajustes internos que melhorem a consecução das metas. O processo é dinâmico, não estático; o desenvolvimento impõe continuamente novas demandas que requerem ajustes internos. Mas a implementação é sempre direcionada a metas e maximizadora de valor.

II - processo burocrático

Princípio Central

As duas características centrais são discricionariedade (arbitrio) e rotina; todos os procedimentos importantes podem ser explicados a partir do irredutível arbitrio exercido por funcionários individualmente em suas decisões do dia a dia e a operação de rotinas desenvolvidas para manter e fazer crescer sua posição na organização.

Distribuição de Poder

O domínio de arbitrio e rotina significa que o poder tende a ser fragmentado e disperso entre pequenas unidades que exercem estrito controle sobre tarefas específicas em sua esfera de autoridade. O controle que qualquer unidade pode exercer sobre uma outra, lateralmente ou hierarquicamente, se deve a que, como as organizações vêm se tornando crescentemente complexas, as unidades se tornam altamente especializadas e exercem grande controle sobre suas operações internas.

Formulação

Consiste em controlar o arbitrio e mudar rotinas. Todas as propostas visando mudanças são avaliadas por unidades organizacionais em termos de uma gradação de afastamento em relação às normas determinadas; desta forma, as decisões na organização tendem a ser incrementais.

Implementação

Consiste em identificar onde a discricionariedade está concentrado e onde, no repertório de rotinas organizacionais, são necessárias mudanças, criando-se rotinas alternativas que representem o propósito da política e induzindo as unidades organizacionais a substituir velhas rotinas por outras novas.

III - desenvolvimento organizacional

Princípio Central	Organizações devem funcionar para satisfazer as necessidades psicológicas e sociais básicas dos que as constituem, a partir da autonomia e controle sobre seu próprio trabalho, da participação nas decisões que os afetem e do compromisso com os propósitos das mesmas.
Distribuição de Poder	Organizações devem ser estruturadas para maximizar o controle individual, participação e compromisso em todos os níveis. Burocracias hierarquicamente estruturadas maximizam estes aspectos, mas para pessoas que se encontram nos níveis mais altos da organização, às custas dos que se encontram nos níveis inferiores. Portanto, a melhor estrutura é a que minimiza o controle hierárquico e distribui capacidade de decisão entre todos os níveis da organização.
Formulação	Consiste na construção de consensos e sólido relacionamento interpessoal entre os membros do grupo. Depende da criação de grupos de trabalho efetivos. A qualidade das relações interpessoais determina em grande medida a qualidade das decisões. Grupos de trabalho efetivos são caracterizados por metas compartilhadas, comunicação aberta, confiança e apoio recíprocos entre membros do grupo, completa utilização das habilidades e controle de conflitos.
Implementação	Consiste na construção de consensos e acomodação entre fazedores de política e implementadores. O problema central da implementação é a dificuldade do processo resultar em consensos quanto às metas, autonomia individual e compromisso com as políticas por parte daqueles que devem executá-la.

IV - processo de conflito e barganha

Princípio Central	Organizações são arenas de conflitos nas quais indivíduos e sub unidades com interesses específicos competem por vantagens relativas no exercício do poder e na alocação de recursos escassos.
Distribuição de Poder	Nunca é estável. Ela depende de habilidades transitórias de indivíduos ou unidades para mobilizar recursos para manejar os procedimentos dos outros. A posição formal na hierarquia é apenas um dos fatores que determinam a distribuição do poder. Outros fatores são conhecimento, controle de recursos materiais e capacidade de mobilizar apoios externos. O exercício do poder nas organizações é fragilmente relacionado à sua estrutura formal.
Formulação	Consiste em um processo de barganha no interior e entre unidades da organização. Decisões negociadas são o resultado de consenso entre atores com diferentes preferências e recursos. Negociação não requer que as partes entrem em acordo sobre objetivos comuns nem eventualmente requer que elas contribuam para o êxito do processo de negociação. A barganha exige apenas que as partes concordem em ajustar mutuamente sua conduta no interesse de preservar a negociação como um instrumento para a alocação de recursos.
Implementação	Consiste numa complexa série de decisões negociadas refletindo as preferências e recursos dos participantes. Sucesso ou fracasso não podem ser avaliados comparando-se o resultado com uma simples declaração de intenção, porque uma lista de propósitos simples não pode gerar um enunciado consistente dos interesses das diversas partes participantes do processo. O sucesso só pode ser definido em relação aos objetivos de um ator no processo de negociação ou em termos de preservação do processo em si mesmo.

Uma boa providência para iniciar a análise de uma organização, quando não se conta ainda com elementos suficientes para realizar um trabalho mais focado, é tentar classificá-la num dos quatro modelos ou “casos ideais” em relação aos quais o caso concreto que se está analisando pode ser considerado como um desvio.

É precisamente essa razão que nos leva a uma arriscada tentativa de síntese dos quatro modelos apresentados, produzindo uma espécie de “matriz de dupla entrada” com dezesseis células como a mostrada no quadro que segue.

Provocativamente denominado “Grade para Identificação de Organizações”, ele fornece uma visão sintética construída a partir da tipologia apresentada. Seu objetivo é apenas proporcionar “pistas de pesquisa” que permitirão iniciar o trabalho de uma forma metódica, através do uso das categorias do estudo das organizações. Ele torna possível, a partir das categorias que sugere, iniciar um processo de análise de uma dada organização.

“GRADE PARA IDENTIFICAÇÃO” DE ORGANIZAÇÕES

	I - Sistema de gerenciamento	II - Processo burocrático	III - Desenvolvimento organizacional	IV - Processo de conflito e barganha
Princípio Central	-maximizadoras de valores -racionalidade; metas	-discrecionalidade dos funcionários estabelecendo rotinas	-satisfação psico-social como objetivo -autonomia, participação e compromisso	-instituição como arena de conflito por poder e recursos
Distribuição de Poder	-controle hierárquico -top down	-fragmentado entre subunidades especializadas	-disperso: minimizar controle hierárquico e maximizar controle individual	-poder instável, dependente da capacidade de alavancar recursos e não da hierarquia
Formulação (decisão) de políticas organizacionais	-encontrar o ótimo teórico e mantê-lo	-controlar a discrecionalidade para alterar incrementalmente as rotinas	-qualidade = F (sinergia entre grupos de trabalho efetivos) -consenso baseado em confiança e relacionamento interpessoal	-negociação permanente, não por metas mas para preservar mecanismo de alocação de recursos
Processo de implementação	- adequação do comportamento a valores e metas	-identificação dos pólos de poder para coibi-los e possibilitar a mudança	-acomodação entre formuladores (metas) e implementadores (autonomia)	-êxito: preservação da negociação

Análise do Processo de Elaboração de Políticas em Universidades

Esta seção tem dois objetivos básicos. Oferecer instrumentos analíticos e modelos adicionais, especialmente desenvolvidos para a análise da instituição universidade e aplicar os já apresentados na seção anterior. Este processo de aplicação seguirá na seção seguinte, já num nível maior de particularização, quando então se analisará a universidade pública brasileira.

2.3. A contribuição da literatura anglo-saxã

A literatura anglo-saxã, ou que se poderia até mesmo denominar de “tradição anglo-saxã”, de análise das instituições universitárias é seguramente a mais rica entre as produzidas nos países avançados. A breve incursão que aqui se apresenta buscando, como é a tônica e objetivo deste trabalho, oferecer aos interessados insumos para a análise, se baseia no trabalho minucioso realizado por Hardy e Fachin (1996). Através dele é possível “destilar” quatro modelos para descrever o processo decisório, sendo o traço comum a todos eles a idéia central de que a distribuição formal de poder não é o único fator para a análise.

O primeiro é o modelo burocrático, cujo conceito tradicional (fundado em Weber) foi modificado para introduzir a idéia da universidade como uma organização em que se combinam características que Weber chamaria de burocráticas e profissionais. O segundo foi construído em torno do conceito de comunidade de homens cultos (*scholars*), e enfatiza a autonomia e o consenso. O terceiro privilegia a visão proporcionada pela teoria política e entende o processo decisório como, fundamentalmente, político. O quarto modelo denominado de “lata de lixo” (*garbage can*) concebe universidades como “anarquias organizadas” nas quais decisões são tomadas, fundamentalmente, por *default*.

Adotando o procedimento anteriormente empregado, se apresentam a seguir esses quatro modelos referidos a quatro aspectos cujo objetivo é caracterizar a instituição universitária estudada: Processo de Decisão, Exercício da Autoridade (isto é, como os responsáveis pela instituição a exercem), Cultura Institucional (quais são os valores predominantes na instituição), Discricionariedade (como atua o professor-pesquisador em relação aos seus colegas e à instituição).

Burocracia Profissional			
Processo de Decisão	Exercício da Autoridade	Cultura Institucional (valores)	Discricionaridade
relativamente à burocracia tradicional, é descentralizado unidades autônomas, frouxamente ligadas entre si e com a organização, onde convivem democracia e descentralização com procedimentos legais padronizados que regulam a aprovação de programas, contratação de professores, promoção na carreira, etc e que percorrem a estrutura hierárquica em relação aos demais modelos, que enfatizam a dimensão de processo, privilegia a dimensão de estrutura organizacional	baseado não na posição hierárquica mas na especialidade e conhecimento não fundamentada na obediência a regras formais ou legitimada pela autoridade racional-legal, privilegia fidelidade à profissão e à disciplina, típicas do profissional, em contraste com a obsessão com organização, característica do burocrata	adesão a valores profissionais, e não a objetivos organizacionais atividades demandam padronização de habilidades, procedimentos e "programas" (conjunto predeterminado de disciplinas) o "ritual" acadêmico é resultante mais da evolução das profissões e disciplinas do que da instituição, ao contrário do que ocorre na burocracia tradicional	professores são treinados através da padronização de habilidades ao longo da carreira comprometidos, ou doutrinados através da socialização dos novos membros, com as normas da profissão, com considerável controle sobre seu próprio trabalho ("autogoverno") ao lado desta estrutura acadêmica, caracterizada por autonomia e liberdade, e tensionando-a de forma explícita ou latente, o apoio administrativo é estruturado segundo burocracia hierárquica tradicional

Colegialidade			
Processo de Decisão	Exercício da Autoridade	Cultura Institucional (valores)	Discricionaridade
decidir é construir consenso tensão colegialidade x burocracia: departamentos operam num sistema centralizado (administração central influente) ou descentralizado (com autonomia) influência difusa, mas forte, do corpo de pesquisadores ou autoridade de um chefe ou líder poderoso, exercendo controle sobre seus departamentos autônomos	autoridade profissional baseada na competência, e não na hierarquia formal estrutura descentralizada com alto grau de autonomia interna	lealdade e comprometimento com objetivos da organização seu limite está na adesão de seus membros a valores profissionais particulares que conformam uma ideologia que os integra num plano superior	universidade "de pesquisa": poder descentralizado e difuso proveniente da relação com o meio (como é difícil avaliar pesquisa garante-se autonomia visando ao prestígio da instituição) universidade "de ensino": como o trabalho é mais controlável, o poder é mais centralizado (aproxima-se da burocracia Colegialidade)

Modelo Político			
Processo de Decisão	Exercício da Autoridade	Cultura Institucional (valores)	Discrecionalidade
Processo decisório não é por consenso, nem burocrático, mas por alinhamento político grupos com interesses e objetivos distintos, como o consequência da especialização e da disputa por poder e recursos, convivem numa estrutura descentralizada e com pouco acoplamento	nem burocracia formal rígida, nem "colégio" acadêmico tranquilo: estudantes tomam o <i>campus</i> , professores formam sindicatos e fazem greve, administradores defendem vantagens corporativas, grupos de interesse externos e governantes invadem o ambiente acadêmico quando interesses políticos são disfarçados como "bem comum", a aparência é de colegialidade	é o reverso da colegialidade (interesse comum x interesse próprio) ênfase o dissenso, o conflito e a negociação entre grupos de interesse a existência de uma estrutura superior de subordinação de pessoas e grupos é aceita como normal	alocação de recursos entre departamentos é função do poder dos chefes, da representação em comissões institucionais e administrativas, da capacidade de obter recursos externos, do que por seu tamanho ou reputação acadêmica ocupação de cargos de chefia, sobretudo quando o campo não está desenvolvido, verifica-se pela via política

Anarquia Organizada (modelo da "lata de lixo")			
Processo de Decisão	Exercício da Autoridade	Cultura Institucional (valores)	Discrecionalidade
ênfase a dimensão de processo atores não têm propósito definido no processo decisório o comportamento da instituição não pode ser deduzido das intenções e interesses individuais ações individuais não produzem decisões racionais em nível institucional decisões carecem de intencionalidade, são determinadas por ausência de ação ou por acidente	administração não propositiva problemas são permanentes e não resolvidos por processos de escolha respondentes buscam perguntas agenda de decisão ocupada por temas irrelevantes gestão congestionada pelo cotidiano base de informação deficiente	busca de consenso através do controle da agenda e do acesso à informação, levando a uma sobrecarga proposital do sistema é usual o recurso a "latas de lixo" onde se descarrega temas em debate (criação de comissões para distrair a atenção, a redação de atas de reuniões quando já se esqueceu o que foi dito) elevada inércia do sistema	para aumentar controle sobre a instituição, Dirigentes alegam complexidade evitar influência dos atores envolvidos agregam os mais influentes em comissões "especializadas" para decidir sem participação (a instituição se aproxima da burocracia profissional quando temas conflitivos e salientes se "infiltram" na agenda e demandam decisões radicais, a instituição se aproxima do modelo político

2.4. A contribuição de Hardy e Fachin

Tendo como base os modelos utilizados pela literatura internacional sobre a análise do processo decisório nas universidades, Hardy e Fachin (1996) organizam a sua própria tipologia de configurações através da introdução de modelos e categorias de análise provenientes do campo da administração de empresas. Baseando-se no conceito de configuração, que combina características estruturais e aspectos do processo administrativo com as relações entre configurações determinadas e o tipo de estratégias que se pode esperar que se desenvolvam em cada uma delas, eles buscam explicar tal diversidade. Dessa forma, evitando a tendência de focalizar apenas um ou dois aspectos do funcionamento organizacional e examinando uma variedade de elementos da estratégia, da estrutura e do ambiente, eles conseguem capturar as grandes variações de ambientes complexos.

A partir de seis aspectos identificados como importantes eles constroem uma tipologia composta por seis configurações: Estrutura simples, Burocracia carismática, Burocracia profissional (que pode assumir quatro variantes, missionária, política, anarquia, organizada e tecnocrática), Burocracia mecanizada, Adhocracia e a Forma divisional. Os aspectos considerados para construir as configurações podem ser traduzidos nas seguintes seis perguntas:

- como se distribui o poder na organização (em que grau está concentrado)?
- quais são os objetivos ou diretrizes compartilhados ou aceitos pelo corpo docente?
- quais os meios mobilizados para atingir esses objetivos?
- como é exercido o controle acerca da utilização desses meios e que leva à consecução dos objetivos?
- como se dá a mudança organizacional, quem a alavanca?
- como, em torno de quem e com que objetivos se organizam os grupos de pressão política?

Dada a sua originalidade, pioneirismo e aderência à realidade brasileira, a contribuição desses autores, sintetizada no quadro que segue é aqui reproduzida.

Configurações Universitárias

Configuração	Poder	Objetivos	Meios	Controle via	Mudança	Política
Estrutura simples	centralizado no líder	crescimento	visão empreendedora	poder do empreendedor	a partir do líder	sim! mas o líder pode suprimi-la
Burocracia carismática	centralizado no líder	realização e recuperação	visão empreendedora e ideologia	carisma	a partir do líder	não! a visão do líder é compartilhada
Burocracia profissional	descentralizado	desenvolvimento profissional	normas profissionais	socialização	a partir dos profissionais	depende!
Missionária	disperso e compartilhado	excelência	interesse comum	normas compartilhadas	a partir do consenso	não! a visão é comum
Política	descentralizado (p/ os grupos de interesse)	aquisição de recursos	interesse próprio	uso do poder	a partir da política	sim! entre os grupos de interesse
Anarquia organizada	disperso e ineficaz	ambíguo	desinteresse	nenhum	por acaso	possivelmente! mas sem efeito
Tecnocrática	centralizado nos tecnocratas	otimização	análise	racionalidade substantiva	a partir da análise racional	possivelmente! contra os tecnocratas
Burocracia mecanizada	centralizado na administração	eficiência	burocracia	autoridade tradicional	a partir do planejamento central	possivelmente! contra o centro
Adhocracia	centralizado e descentralizado nos especialistas	inovação	resolução de problemas	alocação de recursos	a partir do centro e dos especialistas	sim! pelos recursos
Forma divisional	descentralizado nos gerentes de divisão	crescer em âmbito	diversificação	políticas-centrais	a partir dos gerentes de divisão	sim! entre as divisões e o centro

Fonte: Hardy e Fatchin (1996)

Hardy e Fachin (1996) definem também nove tipos de estratégia que podem ser adotadas pelos atores dominantes das instituições de maneira a lograr a consecução de seus projetos. Embora exista, como se pode facilmente depreender da sua consideração, uma tendência a que instituições que se enquadram numa certa configuração adotem certos tipos de estratégias, isto não é necessariamente assim.

1. Planejada: possui intenções precisas, formuladas e explicitadas pela liderança principal (central) da organização e é implementada via controles formais.
2. Empreendedora: existe na visão não-articulada do líder que pode mudá-las e, eventualmente fazê-las emergir ao longo do processo.
3. Ideológica: existe como uma construção compartilhada por todos os atores; é difícil de mudar.
4. “Guarda-chuva”: consiste de metas definidas de forma ampla pela liderança, que faculta aos outros atores a decisão sobre como melhor alcançá-las; o objetivo maior é deliberado, mas o caminho é definido ao longo do processo.
5. Processual: ocorre quando a liderança controla aspectos tais como contratações, composição das comissões, promoções e os utiliza para obter os resultados pretendidos.
6. Desconexa: ocorre em partes distintas da organização e pode contraditar estratégias deliberadas ou emergentes.
7. Consensual: é resultado do ajustamento mútuo entre atores em ausência de diretivas centrais.
8. Imposta: é imposta por forças externas à organização.
9. Não-realizada: é uma que não consegue ser materializar em ações efetivas.

A partir do marco analítico formado pelas configurações e estratégias que concebem, os autores apresentam os resultados dos estudos de caso que realizaram em seis universidades brasileiras no período compreendido entre setembro de 1987 e fevereiro de 1988. Os estudos de caso são apresentados em capítulos cujos títulos, dado que denotam o enquadramento por eles realizado, merecem ser aqui indicados. São eles: O arquiteto na anarquia organizada – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); Um malabarista na arena política - Universidade Federal da Bahia (UFBA); Os catalisadores na adhocracia – Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP); Os analistas da tecnocracia – Universidade Es-

tadual de Maringá (UEM); O guardião da burocracia profissional – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUCRJ); O planejador da burocracia mecanizada – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS).

O Processo de Elaboração de Políticas nas Universidades Públicas Brasileiras

Esta seção apresenta uma visão baseada numa coleção de “fatos estilizados” acerca do processo de elaboração de política na universidade pública brasileira de pesquisa (*research university*). Ele enfoca mais particularmente a sua política de pesquisa, destacando o papel de seu ator central, a comunidade universitária, aqui entendida como o conjunto formado pelos seus professores, em especial os engajados em atividades de pesquisa.

A razão de concentrarmos o foco no professor-pesquisador, e a forma talvez demasiadamente genérica a que fazemos referência às características de um extenso conjunto de indivíduos (universidades) e situações ficará clara, assim esperamos, ao longo da seção.

Avançando o que serão algumas das suas conclusões, podemos dizer que a comunidade universitária (aquela dos professores-pesquisadores, como acima delimitado) possui um papel importantíssimo na elaboração da agenda de pesquisa das universidades públicas brasileiras e, por extensão, da Política de C&T do País. Esta Política talvez seja, em todo o mundo, a política pública mais eficazmente capturada pelo seu ator central. Por isso, o poder deste ator, sobretudo nos países periféricos onde a política de C&T se reduz em boa medida à política de pesquisa universitária, ultrapassa em muito as fronteiras dos *campi*. Muito mais do que nos países centrais, ele é o ator dominante da Política de C&T. É por isso que, ao longo desta seção, freqüentemente far-se-á referência à política de C&T e à política de pesquisa universitária de forma quase indistinta.

Entre os fatores que explicam esta quase hegemonia de ator professor-pesquisador, estão:

- o poder cognitivo e legitimação social que distinguem de outros atores;
- o *ethos* e interesses que asseguram sua coesão;
- uma difusa, mas inquestionável estratificação baseada num mecanismo de “transdução” (Dagnino e Thomas, 2000), segundo a qual o reconhecimento e prestígio acadêmicos que alcançam os pesquisadores em seus respectivos âmbitos disciplinares, mediante os cânones correspondentes, é transformado em poder político e de vocalização, e em capacidade de influenciar a política;

- o estilo de tomada de decisão em que o consenso é visto, pelo menos, como um “mal necessário”.

É, assim, tirando partido desses fatores, que este ator logra participar intensamente em todas os três momentos da elaboração da política universitária.

Assim, de forma ainda mais acentuada do que nos países avançados, no caso das universidades públicas brasileiras de pesquisa (daqui em diante universidades públicas brasileiras, simplesmente) e, principalmente, nas universidades estaduais paulistas o poder dos professores parece ser hegemônico. Eles são praticamente os únicos responsáveis não apenas pela formulação da política, mas pela execução das atividades de implementação e avaliação que dela decorrem.

No momento da Formulação, quando desde seus conselhos aos dirigentes, que influenciam as grandes decisões nacionais relativas à C&T, até suas opiniões nos comitês “*ad hoc*”, que levam à alocação de recursos para a pesquisa, entre outros, os professores-pesquisadores dão a tônica da política de C&T formulada e, por extensão, da política de pesquisa universitária. Este papel é reforçado mediante um ciclo que se inicia quando os pesquisadores, dotados do poder de representação proporcionado por aquele mecanismo de “transdução”, defendem os interesses de conjunto da comunidade (ou mais freqüentemente dos grupos disciplinares a que pertencem) frente a outras instâncias decisórias na pugna por mais recursos públicos. Ao fazê-lo, granjeiam a legitimação conferida pelo senso comum - “quem melhor pode dirigir a ciência são os cientistas” - e, finalmente, podem invocar o direito de representar o interesse do conjunto da sociedade na busca pelo progresso econômico e social que a ciência, segundo eles, inevitavelmente proporciona.

Mais do que ocorre em outras políticas públicas e de forma muito mais profunda do que nos países onde existe um espectro maior de participação no processo decisório da política de C&T, esse procedimento, vale ressaltar, é às vezes usado para dificultar a participação de outros atores e controlar a agenda de decisão da política de C&T. É por isso usual que apenas “assuntos seguros”, que expressam os diferentes interesses das várias subcomunidades disciplinares, desde que não ameacem desestabilizar a correlação de forças da comunidade de pesquisa frente a outros atores políticos, cheguem a aceder à agenda de decisão.

O caso da instituição universitária é talvez um dos mais típicos exemplos de processos em que ocorre uma franca interpenetração e re-alimentação entre os três momentos do processo de Elaboração de Política. O que nos obriga a respeitar a recomendação de que sua análise siga o caminho recomendado anteriormente, de iniciá-la pelo seu primeiro momento - da Formulação - e assim por diante, sistematicamente. Como se verá, o momento da Avaliação, diga-se de passagem relativamente melhor estudado, pelo enfoque da sociologia da ciência, do que os outros dois, é aqui abordado em paralelo aos dois primeiros.

2.5. O Momento de Formulação

No momento de formulação o que vamos encontrar é um estilo de tomada de decisão com uma aparência racional, hierarquizada etc. De fato, o processo de elaboração da política universitária é presidido por um Reitor, assessorado pelos seus Pró-reitores, cada um encarregado das várias áreas-meio e áreas-fim em que se dá a atuação da universidade, através de inúmeras comissões, órgãos colegiados etc, cada um com seu responsável. Essa “cadeia de comando” é encimada por um Conselho Superior, que tem como responsabilidade central tomar as grandes decisões concernentes à instituição e elaborar seu planejamento estratégico. O fato de que ele se limite a acolher as recomendações das comissões, referendar os atos executivos da Reitoria e acatar, dando a elas livre curso, as decisões burocráticas tomadas nas instâncias acadêmicas (institutos, faculdades e departamentos), dá uma idéia do verdadeiro caráter do processo decisório na universidade .

O estilo de tomada de decisão tem sido, na realidade, em praticamente todas as instâncias de poder da universidade (Reitoria, Unidades, Departamentos), eminentemente incremental. Segue-se um modelo em que o processo de decisão se dá através do mútuo ajuste entre atores pouco diferenciados (Reitor, Pró-reitores, Diretores de Institutos e Faculdades, Chefes de Departamento, são antes de tudo professores e, portanto, “pares” que “amanhã” perderão seus mandatos), mediante o qual cada ator se adapta às decisões tomadas no seu entorno e responde às intenções de seus iguais.

O “exercício do poder”, ao contrário do que ocorre em outras instituições mantidas pelo governo, confere ao dirigente uma quota de poder muito restrita e quase nenhum “*status*”. A ocupação de um cargo é vista, sobretudo quando explicitamente desejado, como um desdouro, como um desvio burocrático de quem (já) não tem muito a contribuir para a vida acadêmica propriamente dita da instituição, ou como um “piano a ser carregado” em revezamento.

A não ser no caso do Reitor, em que por ocasião de sua eleição às vezes se explicitam diferenças substantivas no que tange a propostas de política para a universidade, os demais cargos “eletivos” (Diretor de Unidade, Chefes de Departamento) são preenchidos invariavelmente mediante acordos sem conotação verdadeiramente política (nem de *policy*, para não falar de *politics*). Claro está que esses acordos, que alegadamente buscam preservar os “interesses maiores” da instituição universitária, se dão, como em qualquer outra organização gerida por algum tipo de corpo burocrático (ou profissional), em torno de questões freqüentemente mais prosaicas do que um *outsider* poderia imaginar.

Valores profundamente arraigados (e cultuados pela) na academia, como a “qualidade” (excelência etc) e liberdade acadêmicas são vistos como suficientemente potentes, enquanto balizamento para as atividades desenvolvidas pela universidade, para dispensar qualquer preocupação com o planejamento e, por ex-

tensão, com o binômio *policy-politics*. Pelo contrário, ele é visto como uma perturbação (haja à vista a forma como foi sepultada a tentativa de instituir a avaliação institucional na universidade brasileira no início dos 80) que tende a provocar mais “custos” que “benefícios”.

É usual ouvir de dirigentes recém empossados a declaração de que sua meta é “fazer tudo para deixar seus colegas trabalharem em paz”. Que “vão fazer o possível para mexer o menos possível no que já existe e funciona” (e é claro que a universidade só não funciona melhor porque há escassez de recursos!). Mas que vão lutar por melhorar as condições de infra-estrutura (laboratórios, bibliotecas, espaço físico) e de pessoal (contratação de funcionários e docentes) e defender, e se possível aumentar, a participação que possui a universidade (unidade ou departamento) no total de recursos. Os dirigentes (?) universitários se autopercebem como viabilizadores de decisões tão atomizadas e tomadas de forma tão difusa e incremental que sequer são entendidas como tais; elas aparecem de forma transfigurada como a forma “natural” de gerir a instituição.

Também ao contrário do que ocorre em algumas outras instituições públicas, os adicionais de salário por “cargos de chefia” são pequenos e, a não ser em situações de deterioração acentuada dos salários, não compensam o prejuízo imposto à carreira do professor em função do tempo que tem que “roubar” à produção acadêmica e a outras atividades de pesquisa e extensão, consultorias etc. Este aspecto, dado que se relaciona de perto com a questão da complementação salarial que se abordará em seguida, deve ser enfatizado: muitas vezes a assunção a um cargo de direção é evitada dado que tende a implicar numa redução do tempo disponível para a realização de atividades que proporcionam rendimento adicional ao salário.

Assim, ao comparar o momento da Formulação da política universitária, com o modelo racional proposto pelo instrumental de Análise de Políticas - em que o processo decisório ocorre de forma lógica, abrangente, envolvendo a explicitação de valores, a especificação de objetivos com eles coerentes e com um cenário futuro desejado, para a definição do conteúdo da política -, vemos que ele não espelha a realidade observada. O resultado deste primeiro momento é uma política que expressa a conciliação entre atores com sólidos laços corporativos, reforçados muitas vezes por uma atitude corporativista quase conspirativa que visa proteger a ciência - e os cientistas - do obscurantismo dos encarregados da política econômica. Ele, frequentemente, leva a situações que se diferenciam apenas incrementalmente do *status quo*, dado que “as coisas sempre foram feitas deste modo...” e que “planejar a ciência tende a gerar situações piores do que deixar que ela siga seu livre curso...”.

2.6. Momento de Implementação

Com respeito à Implementação, a realização das atividades de pesquisa e de formação de recursos humanos altamente qualificados que irão ocupar lugares-chave no aparelho de estado e na própria estrutura de pesquisa e que evidentemente não podem prescindir dos professores-pesquisadores, nem seria necessário qualquer comentário. Eles possuem, obviamente, um elevado poder discricionário para determinar as características da Implementação da política. Isto é, a forma como a atividade de pesquisa efetivamente ocorre. De fato, quase que independentemente de como foi formulada, a política de pesquisa será implementada da forma que o dia-a-dia das atividades por eles levadas a cabo nos laboratórios, bibliotecas e salas de aula for apontando como a mais adequada às contingências da vida universitária.

A esta altura cabe ressaltar que o quadro que estamos esboçando sobre o processo de elaboração da política de pesquisa universitária vigente no País não corresponde ao que parece ser a imagem da sociedade e dos professores-pesquisadores. A julgar pelo que dizem muitos deles, seu estilo seria racional, hierarquizado e controlado por uma burocracia centralizadora com alto grau de autonomia e discricionariedade. Existiriam *decision makers*, situados no topo de uma organização piramidal impermeável e concentrada em torno da administração central, responsáveis pela formulação da política que a comunidade de pesquisa, sem poder de decisão, apenas implementaria de modo segmentado e hierarquizado tentando materializar, na base, os objetivos formulados e alcançando resultados sistemática e rigorosamente avaliados por outras instâncias e atores.

Uma análise mais acurada do momento de implementação mostra que ele não se aproxima do modelo *top down* - em que uma cadeia burocrática de instituições e funcionários executa decisões previamente definidas sem nenhuma consulta aos cientistas - que alguns membros da comunidade universitária dizem vigorar. O estilo vigente é francamente de tipo *bottom up*: o controle do processo é exercido pela base, através de uma sucessão de decisões tomadas pelos professores-pesquisadores.

Mas ainda que não fosse assim, a aceitação desses funcionários, principalmente os que ocupam os postos com maior poder de decisão, dos valores e normas da própria comunidade de pesquisa, garantiria que a implementação transcorresse segundo a vontade dessa comunidade. Além dos postos de decisão serem ocupados por “profissionais” e não por “burocratas” (conforme a clássica distinção weberiana), o fato de que estes últimos, quando não pertencem diretamente a ela, foram nela, ou pelo menos por ela, formados, funciona como uma garantia adicional. Usualmente o que se encontra nos escalões mais altos das agências governamentais de planejamento, gestão e fomento são professores-pesquisadores que estão

burocratas e não funcionários de carreira capazes de algum exercer alguma influência significativa nas decisões.

Há que destacar, entretanto, que nos últimos anos, no bojo do que denominamos em outro trabalho (Dagnino, 2002) como um “atalho a la Coreana”, em que o governo vem tentando forçar uma pragmatização da pesquisa universitária mediante uma reformulação do arcabouço institucional da C&T (Fundos Setoriais, Lei da Inovação etc), tal situação vem-se alterando. Quadros de governo oriundos da comunidade universitária, ao serem investidos de algum poder, vêm adotando posturas bastante distintas daquelas até agora mais usuais. Esses quadros, em geral, e ao contrário do que antes ocorria, são relativamente jovens e provêm das ciências humanas. O que talvez explique porque esse processo, que supõe um distanciamento do espírito de corpo hegemônico pela ciência dura, ainda dominante no que tange a fatia dos recursos que absorve, possa hoje ocorrer. Seja por convicção de que a mudança que estão implementando no sentido de estimular a “inovação” na empresa privada é melhor para o País (já que não o é para o que a comunidade entende como “ciência básica”) quer em função de outras motivações relacionadas à baixa atratividade que apresenta a alternativa de retomar uma carreira universitária cada vez pior remunerada, o fato é que parece estar se alterando o padrão ainda dominante.

2.7. Uma tentativa de “enquadramento” da instituição universitária

Se penetrarmos no interior da instituição universitária, veremos que ela se assemelha significativamente ao quarto modelo apresentado por Elmore (1978), caracterizado por um permanente processo de conflito e barganha.

No que segue, com o objetivo de exemplificar o procedimento que temos sugerido, vamos tentar “enquadrar” de forma genérica a universidade pública brasileira na tipologia de instituições elaboradas por Elmore. Deixamos ao leitor o desafio de, empregando as outras duas tipologias sugeridas, específicas para a análise da instituição universitária refinar o “enquadramento” iniciado.

Posteriormente, lançando mão de outros conceitos, relações, “fatos estilizados” e modelos apresentados nas seções precedentes, vamos prosseguir com essa tentativa.

Nossa percepção é que as universidades podem ser entendidas como “arenas de conflito e barganha” nas quais indivíduos e sub-unidades com interesses específicos competem por vantagens relativas no exercício do poder e na alocação de recursos escassos necessários para a realização de seus objetivos ou projetos (pessoais ou de grupos).

Como organizações onde a distribuição de poder nunca é estável, mas depende de habilidades transitórias de indivíduos ou unidades, para mobilizar recursos

e assim manejar os procedimentos dos outros, sendo que a posição formal na hierarquia é apenas um dos fatores que determinam a distribuição do poder. Outros fatores são, especialmente, conhecimento, controle de recursos materiais especificamente destinados para certas atividades e a capacidade de angariar apoio político e mobilizar recursos externos. Por isso, o exercício do poder é fragilmente relacionado à sua estrutura formal, sendo às vezes muito mais importante na estrutura real de poder o responsável por uma linha de pesquisa ou laboratório, ou chefe de um departamento, ou mesmo diretor de uma unidade (nesta ordem), que é capaz de mobilizar recursos externos, através, por exemplo, de contratos de pesquisa ou prestação de serviços, do que o Reitor.

Dado que nesse tipo de instituições os recursos de que dispõem seus dirigentes (Reitor etc.), são na sua quase totalidade fixados externamente e mal dão para cobrir as despesas correntes, entre as quais a folha de salários é compreensivelmente o maior item, a formulação de políticas não costuma conduzir a realocações importantes (sendo por isto tão importante a capacidade de angariar recursos externos).

O acesso a recursos externos tende a estar limitado exclusivamente ao custeio de atividades que não as de docência formal, como cursos de extensão, prestação de serviços e principalmente, pesquisa. Tanto pelo seu valor e frequência, como pelo impacto difuso mas poderoso que determina na instituição, é em torno das questões que dizem respeito à pesquisa que se concentra boa parte das decisões relevantes à política universitária.

Assim, os seus membros não costumam dar muita atenção à agenda explícita de decisão, e as congregações e conselhos tendem a ficar restritos a questões corriqueiras, burocráticas, do dia-a-dia. Há um nítido privilegiamento do urgente e das atividades-meio em detrimento do estratégico e das atividades-fim.

As universidades podem ser vistas como organizações em que o processo decisório consiste num processo de barganha no interior e entre unidades da organização, em que decisões negociadas são o resultado de consenso entre atores com preferências e recursos de poder pouco diferenciados, mas extremamente zelosos da “liberdade acadêmica” e do direito de autodeterminação. A negociação não requer que as partes entrem em acordo sobre objetivos “esotéricos” comuns, como a missão (quando declarada) da universidade ou de uma política de pesquisa. Nem requer que elas contribuam para o êxito dos mesmos: o sucesso da universidade (sua “qualidade”) é entendido como um resultado de ações inevitável e desejavelmente atomizadas, independentes e orientadas por um pragmatismo profissional.

A negociação exige apenas que as partes concordem em ajustar mutuamente sua conduta no interesse de preservar a negociação – e, é claro a “excelência e qualidade” da instituição - como um instrumento para a alocação de poder, de

recursos orçamentários e de oportunidades de aceder a recursos externos adicionais ou a *fringe benefits* de natureza diversa. A universidade, entendida como uma “arena de conflito e barganha”, tende a se tornar apenas um espaço para a realização de objetivos ou projetos de sub-unidades ou comunidades independentes a ser ocupado como forma de garantir a alocação de recursos escassos necessários.

A Implementação, que nessas instituições costuma ser um simples prolongamento da Formulação, consiste numa extensa série de decisões negociadas refletindo as preferências e recursos de uma complexa rede de participantes. O sucesso ou fracasso não pode ser avaliado comparando-se o resultado com as declarações prévias de intenção. Mesmo porque, tal como já se apontou, é praticamente impossível explicitar uma lista de propósitos consistente com os interesses das diversas partes durante o processo de Formulação. O sucesso só pode ser definido em relação aos objetivos de uma das partes, a que durante a Implementação consegue suplantar as demais ou, o que é mais freqüente, neutralizar ou cooptar. Às vezes, nem isso: o sucesso consiste, para todas as partes, na mera preservação do processo em si mesmo, na expectativa de que na próxima rodada algo diferente possa ocorrer e que mais recursos possam ser arrecadados para a implementação dos projetos de cada uma delas. Sempre e quando, é claro, o critério de “qualidade” não seja colocado em risco.

É em boa medida esse estilo *bottom up* de Implementação que se verifica no interior das instituições o que dá à política universitária o aspecto de *continuum* Formulação-Implementação que a caracteriza. E é graças a ele que pode ser mantido um mecanismo comum a outras áreas de política pública segundo o qual se interrompe o primeiro momento do processo de elaboração antes que se acentue o risco de que ele perca o caráter consensual que o conjunto dos atores dominantes supõe que ele deva apresentar.

De fato, como parece existir o receio de que um processo decisório conflitivo coloque em xeque a confiança que outras elites de poder e a opinião pública em geral depositam na comunidade universitária para a elaboração da “sua” política, muitas das ações relacionadas a decisões potencialmente disruptivas são efetivamente tomadas “na base”, de forma *ad hoc* durante a Implementação, no dia-a-dia da realização das atividades de pesquisa, docência e extensão.

Ao contrário do que ocorre no estilo *top down* em que a política é implementada por burocratas, só professores-pesquisadores são animados por uma “racionalidade profissional”. Seu envolvimento direto e interesse explícito com o êxito da política é, neste caso, não apenas sancionado, mas estimulado, e faz com que não se corra o risco de perder o controle do processo de elaboração da política.

Assim, o processo de Implementação da política universitária, apesar de sua aparência *top down* em que o poder é exercido por um reitor assessorado pelos

seus pró-reitores, diretores de unidades, chefes de departamentos etc, tem-se caracterizado por uma combinação de estilos onde o extremo *bottom up* tem sido claramente predominante. O quadro aqui estilizado contrasta com o que ocorre num processo de Implementação *top down*, hierarquizado, em que funcionários animados por uma “racionalidade burocrática” (que por obrigação de ofício os distancia do conteúdo de *politics* da *policy* que implementam) materializam, na base, os objetivos formulados.

Considerações Finais

Nesta seção, e apenas com o objetivo de enfatizar algumas das linhas de argumentação já exploradas tendo como referência o instrumental de análise sugerido, apresentamos algumas considerações finais.

Os membros da comunidade universitária participam ativamente, tanto na determinação das grandes linhas de política (em geral, como se viu, não explicitamente enunciadas), como nas decisões que, *ex-ante*, mediante o processo de avaliação por pares, presidem a alocação de recursos. Eles possuem também papel determinante na Implementação da política, uma vez que são os que de fato coordenam as atividades de pesquisa que decorrem daquelas decisões. Ao participar na avaliação dos resultados da pesquisa, quando novamente mediante a avaliação por pares (agora, *ex-post*) centralizam o processo, realimentam o circuito dando origem a novas decisões sobre que atividades devem ser apoiadas. A interpenetração desses diferentes momentos do processo de elaboração da política universitária é tão grande que se torna difícil precisar seus limites; como é também difícil identificar quais deles apresentam alguma permeabilidade à ação de atores externos à comunidade universitária.

É um elemento da cultura institucional internalizada pela comunidade universitária um particular mecanismo de “transdução” elitista segundo o qual o prestígio acadêmico que alcançam os professores em seus respectivos âmbitos disciplinares, mediante os cânones correspondentes, é transformado em capacidade de influenciar a política universitária. Investidos da autoridade política proporcionada por este mecanismo, esses membros mais influentes se autoconstituem em porta-vozes da comunidade a qual pertencem. Dotados desse poder de representação, defendem o que entendem ser os interesses de conjunto da comunidade (ou mais freqüentemente dos grupos disciplinares a que pertencem) frente a outras instâncias decisórias. Dessa forma, consolidam uma posição central no processo que tem como resultado a alocação de recursos públicos para a pesquisa. A legitimação a eles conferida pelo senso comum - “quem melhor pode dirigir a ciência são os cientistas” - faz com que possam invocar até mesmo o direito de representar o interesse do conjunto da sociedade. Na falta de análises feitas no País citamos as desenvolvidas por Dickson (1988) e Goggin (1986) que mostram,

mediante um enfoque centrado na consideração da política de C&T, como este processo se conforma no caso norte-americano.

Esse último aspecto é às vezes usado para dificultar a participação de outros atores e controlar a agenda de decisão (Lukes, 1974). Mais do que ocorre em outras políticas públicas também decididas quase unilateralmente por atores com poder diferenciado, a comunidade universitária conformara uma situação de não-tomada de decisão. Nesta, apenas “assuntos seguros”, que expressam os distintos interesses das várias subcomunidades disciplinares, mas incapazes de desestabilizar a correlação de forças da comunidade universitária frente a outros atores políticos, chegam a aceder à agenda de decisão.

Referências Bibliográficas:

- CASTRO, M.H. e BALÁN, J. A Universidade versus Setor Produtivo: a Perspectiva e a realidade da Universidade - Caso 1: Os Institutos de Física Gleb Wataghin da UNICAMP (IFGW) e o da USP (IF). São Paulo: NUPES/USP, julho/1994 (a), 41 pp.; Caso 2: A Faculdade de Engenharia Elétrica da UNICAMP e os três Departamentos de Engenharia Elétrica da Escola Politécnica da USP. São Paulo: NUPES/USP, agosto/1994 (b), 52 pp; e Caso 3: O Instituto de Economia da UNICAMP (IE) e o Departamento de Economia da FEA-USP. São Paulo: NUPES/USP, agosto/1994 (c), 38 pp.
- CERANTOLA, W. A. O caso do Instituto Butantan. Cadernos de Gestão Tecnológica. São Paulo: CYTED: NPGCT/USP, n.12, dezembro/1993, 46 pp.
- DAGNINO, R. e THOMAS, H. Elementos para una renovación explicativa-normativa de las políticas de innovación Latinoamericanas. Caracas, ESPACIOS. Revista Venezolana de Gestión Tecnológica, 21 (2), 2000, p. 5 – 30.
- DAGNINO, R. A Relação Pesquisa–Produção: em busca de um enfoque alternativo. In Santos, Lucy e outros: Ciência, Tecnologia e Sociedade: o desafio da interação. IAPAR, Londrina, 2002, p.103 – 146.
- DICKSON, D. The new politics of science. Chicago: University of Chicago Press.1988
- ELMORE, R. Organizational models of social programs implementation. Public Policy, v. 26, n. 2, pp. 185-228. 1978.
- ETZKOWITZ, H. “Academic-industry relations: a sociological paradigm for economic development,” pp. 139-51 in: LEYDESDORFF, L and Besselaar, Peter Van den (eds.) Evolutionary Economics and Chaos Theory: New Directions in Technology Studies. London: Pinter. 1994.

- GOGGIN, M. L. Governing science and technology in a democracy. Knoxville:University of Tennessee, 1986, 314 p.
- HAM, C. e HILL, M. The policy process in the modern capitalist state. London: Harvester Wheatsheaf. 1993. 210p.
- HARDY, C. e FACHIN, R. Gestão estratégica na universidade brasileira: teoria e casos. Porto Alegre: UFRGS. 1996. 223p.
- HOGWOOD, B.W E GUNN, L. Policy analysis for the real world. London: Oxford University Press, 1984.
- LUKES, S. Power: a radical view. London: Macmillan. 1974.
- QUIRINO, T. R. O programa de soja na Universidade Federal de Viçosa. Cadernos de Gestão Tecnológica. São Paulo: CYTED: NPGCT/USP n1 7, dezembro/1993.
- STAL, E. Metal Leve S. A. Indústria e Comércio. Cadernos de Gestão Tecnológica. São Paulo: CYTED: NPGCT/USP nº11, dezembro/1993, 27 pp.
- TAKAYANAGUI, A. D. La Universidad Innovadora - uma estratégia para el cambio de las Universidades mexicanas em los 90's. Cadernos de Gestão Tecnológica. São Paulo: CYTED: NPGCT/USP n1 24, 1995, 31 pp.
- WEBSTER, A. J. Bridging institutions: the role of contract research organizations in technology transfer. Science and Public Policy, V. 21, N. 2, p. 89-97, april 1994b.
- WEBSTER, A. J. International evaluation of academic-industry relations: contexts and analysis. Science and Public Policy, V. 21, N. 2, p. 72-78, april 1994a.
- WEISS, J. M. G. Centros de Excelência em P&D na empresa privada: o caso da Rhodia S. A. Cadernos de Gestão Tecnológica. São Paulo: CYTED: NPGCT/USP n1 6, dezembro /1993.