

ADMINISTRAÇÃO COLEGIADA NA UNIVERSIDADE BRASILEIRA

— ESTUDO INTRODUTÓRIO —

Elaborado pela aluna Ana Maria M. de Magalhães, como trabalho de avaliação final da disciplina Administração e Organização do Ensino Superior, sob a responsabilidade da professora Lucinda Maria Lorenzoni.

Este estudo tem a finalidade de estabelecer relação entre a estrutura colegiada e o momento atual da tomada de decisões na administração das universidades brasileiras.

I — INTRODUÇÃO

O ensino superior contemporâneo passou por várias transformações até o momento atual. A universidade, cada vez mais, passa a desempenhar um papel mais amplo na sociedade e necessita estruturas administrativas complexas para alcançar seus objetivos e fins, como uma organização social.

Para o estudo da administração colegiada, no modelo universitário de hoje, é necessário uma revisão da perspectiva histórica na qual a universidade está inserida, que permita uma compreensão de suas origens, dos processos de mudança envolvidos e dos processos de tomada de decisões que conduzem os rumos destas instituições.

2 — ORIGENS DA UNIVERSIDADE BRASILEIRA E ESTRUTURA COLEGIADA

As primeiras instituições ocidentais, reconhecidas como universidades, surgiram na Europa, na Idade Média, por volta dos séculos XII e XIII e se constituíram nas Universidades de Salerno (1150), Bologna (1158) e Paris (1220). Seu surgimento consagrou o "ensino e o saber" como fim principal da universidade.

Mais tarde, à época do Renascimento e em meio a vários conflitos religiosos, houve uma tendência marcante das universidades com relação à supervalorização da formação profissional e a certo desprezo do saber filosófico e teológico.

Após longo período de obscurecimento e desprestígio, no início do século XIX, principalmente na Alemanha, retoma-se a discussão sobre a universidade e surgem as origens da Universidade Moderna,

F 2264

| | | | | | |
|----------|--------------|---------|-------|------|-----------|
| Educação | Porto Alegre | Ano XII | Nº 16 | 1989 | p. 57-65. |
|----------|--------------|---------|-------|------|-----------|

BIBLIOTECA
Esc. de Enfermagem da UNFPA

na busca de manter seu prestígio e conceituação perante a sociedade.

Para REZEDE e outros (1978), o conceito atual de Universidade está muito ligado às idéias do sistema universitário alemão, quanto à liberdade de ensino e do aprendizado e quanto ao destaque à desinteressada busca da verdade por meio da investigação científica original, para abertura de novas fronteiras do conhecimento. Deste modo, consagram-se como funções da universidade o **ensino** e a **pesquisa**.

KAST e ROSENZWEIG (1976) afirmam que "o principal produto das escolas superiores e universidades é o **saber — sua criação e disseminação**".

As origens do sistema universitário brasileiro, no início do século XX, estão muito ligadas ao modelo de Universidade de Paris que, na época, propunha uma universidade com cunho eminentemente prático e profissional, sem se preocupar com a pesquisa e com a integração de disciplinas básicas. As bases históricas e os aspectos político-sociais levaram à manutenção deste modelo de universidade até a metade do século, quando, através da reforma universitária, se buscava o desenvolvimento de uma universidade **compreensiva e integrada**.

A partir dos movimentos de transformação, que culminaram com a Reforma Universitária no final da década de 60, há uma tentativa de modernização administrativa da estrutura universitária, onde se adotam, como características obrigatórias da universidade, os princípios de integração, racionalização dos recursos e flexibilidade. A operacionalização destes princípios se dará através de um modelo administrativo, baseado na departamentalização e tomada de decisões em órgãos colegiados.

A administração colegiada, na estrutura universitária, está intimamente ligada aos conceitos de comunidade científica e cultural que caracterizam a universidade, diferenciando-a de uma empresa comum ou outra organização social, à qual não esteja reservado o papel social único de criação e disseminação do saber.

KAST e ROSENZWEIG (1976) afirmam que as universidades, ao invés de utilizar o princípio da hierarquia da autoridade, estão organizadas na base de uma **comunidade de autoridade**.

"Basicamente o conceito organizacional que constitui a antítese da burocracia e que geralmente se julga aplicável às escolas superiores e universidades, é o da **comunidade**. Não é algo tão fácil de definir ou de descrever como "organização", tanto quanto o é a burocracia.

A comunidade parece excluir a grande ou complexa estrutura hierárquica. Dificilmente os papéis de seus membros são articulados, embora possam ser

UFRGS

58

CAIXA

bem determinados, e a capacidade especial que pode conferir autoridade a qualquer membro é reconhecida apenas indiretamente. Nas organizações comunitárias, a liderança geralmente é difusa e passageira." ANDERSON (apud KAST e ROSENZWEIG, 1976, p. 635)

PAVIANI e POZENATO (1984) argumentam que os órgãos de deliberação coletiva, em todos os níveis, através da representação de todos os elementos da comunidade, serão os instrumentos que permitirão a manifestação de uma sadia política de interesses e a influência de equilíbrio entre a razão técnica e a razão política nas decisões que orientam a vida da instituição universitária.

Deste modo, o crescimento e desenvolvimento da universidade atual, constituída como uma organização complexa, caracterizada pela sua peculiaridade na dimensão pedagógica, exigem condições, como autonomia e liberdade acadêmica, que, segundo os autores citados e os princípios da reforma universitária, podem ser assegurados através de um regime de autoridade e decisões compartilhadas e obtidas pelo funcionamento de estruturas e órgãos de deliberação colegiados.

No entanto, convém ressaltar que alguns autores como GRACIANI (1982) questionam e criticam esta adoção do processo de decisão colegiada, quando este não se configura como um processo autêntico, desviando as discussões dos aspectos participativo e decisório para a ênfase nos aspectos administrativos e regulamentares com vista a conseguir a máxima eficiência num contexto burocratizado.

"Todavia sentimos que a reforma universitária não se consolidou totalmente, embora a lei contivesse explícita ou implicitamente as exigências do movimento estudantil; acreditamos que a explicação para este fato esteja na inércia inerente à estrutura burocrática incorporada pela universidade brasileira nestes últimos anos do próprio sistema capitalista que lhe dá retaguarda. Percebe-se uma estrutura universitária autoritária, não flexível, concretizada por mecanismos institucionalizados de centralização do poder, através da burocratização do processo decisório evidenciada principalmente pelo alijamento do corpo docente e discente da maioria das deliberações fundamentais." GRACIANI (1982, p. 19).

O exercício da democracia e a participação através dos órgãos colegiados são essenciais à sobrevivência da comunidade universitária e à busca do ideal da universidade, mas esta conquista não é uma conquista obtida por uma lei, norma ou regulamento; é, isto sim,

uma conquista de todos os membros da comunidade acadêmica universitária.

3 — ADMINISTRAÇÃO COLEGIADA — CONCEITO, CARACTERÍSTICAS, VANTAGENS E DESVANTAGENS

A partir das origens e implicações político-históricas que determinam a estruturação da instituição universitária nos departamentos e órgãos colegiados, passamos então a definir a administração colegiada e sua função na universidade.

O estudo e o emprego de comissões ou colegiados como estratégia administrativa passam a ser discutidos a partir da abordagem neoclássica da administração, quando seus pesquisadores procuram alternativas eficientes para controlar a crescente complexidade das organizações e defendem uma atitude de descentralização das decisões.

Neste contexto, o conceito de comissão ou colegiado pode ser descrito como instrumento administrativo, onde um grupo de pessoas, designadas ou eleitas, se reúnem com o objetivo de estudar, discutir e deliberar, ou não, sobre um determinado assunto de interesse da organização.

CHIAVENATO (1983) diz que as comissões, dependendo da autoridade de que estejam revestidas, têm poder de decisão sobre os seus subordinados ou têm autoridade de aconselhamento.

NEWMAN (1973) afirma que, apesar de muito utilizada, a comissão é o recurso administrativo mais freqüentemente mal empregado, e isto está intimamente relacionado com a falta de definição e clareza dos deveres e autoridade, assim como com a falta de competência e representatividade de seus membros.

Segundo FARIA (1978) algumas das principais características do sistema colegiado são: a pluralidade de diretores, gerando a divisão de responsabilidades, honras e vantagens através de uma **autoridade compartilhada**; a limitação da impulsividade e arrogância dos líderes; é usada nos períodos de transição, tornando mais seguras e equilibradas as decisões e evitando pressões em autoridades isoladas; e é um meio de descentralização do poder, usado por organizações complexas (ex.: estado, corporações internacionais, ...).

Baseado nesta concepção, em suas características de sistema colegiado, podem ser apontadas algumas vantagens e desvantagens desta prática.

São consideradas vantagens da estrutura comissional: a mecânica da discussão das propostas, levando ao desenvolvimento da crítica construtiva e à ponderação das decisões; favorece a formação do espírito de equipe e trabalho cooperativo, permitindo uma análise dos assuntos sob diferentes ângulos e proporcionando aos membros da comissão uma visão global; e facilita a continuidade da

orientação e ação política, permitindo a troca de posições e diminuindo a possibilidade do "cesarismo".

"Quando debatemos problemas específicos para atingir um objetivo comum; ganhamos visão global sobre variados aspectos da instituição, passando a considerá-la como um todo e não como uma soma de problemas isolados, o que constitui o primeiro passo para uma administração sistêmica. FARIA (1978, p. 257-8).

Por outro lado, são consideradas desvantagens deste sistema: risco de cair na inércia e em discussões estéreis, pela falta de uma liderança (ou presidente) que oriente e canalize as discussões do grupo para obter resultados produtivos; perda de tempo necessário nas decisões, que pode levar à perda de oportunidades; tendência para transigir e acomodar, levando a um descompromisso com a "coisa alheia"; tendência para deturpar os objetivos, pela diminuição da personalidade e moral individual, permitindo ambições pessoais com o consentimento do grupo colegiado; debilita e tira iniciativa do comando das funções executivas; e, por último, exige dispêndio de muito tempo útil de numerosos elementos, prejudicando, principalmente, aqueles com cargos executivos.

Baseados na conceituação e caracterização da administração colegiada e ponderando sobre suas vantagens e desvantagens é possível argumentar sobre sua aplicação junto às organizações educacionais.

Por suas características de comunidade científica, comunidade de autoridade e como uma organização complexa, a universidade compreende um universo extremamente favorável para a disseminação dos sistemas colegiados. É através dos colegiados que se viabiliza o exercício da democracia inerente à própria estrutura universitária.

Reafirmando esta tese, RIBEIRO (1977) situa a estrutura colegial como essencial ao processo de tomada de decisão na universidade, vista como uma instituição eminentemente democrática e com necessidade de alto grau de participação de todos os membros que compõem todas as parcelas do conhecimento.

4 — O MOMENTO ATUAL DA TOMADA DE DECISÕES NA UNIVERSIDADE BRASILEIRA

A estreita relação entre o sistema colegiado e o processo decisório, caracterizado, neste caso, como sistema de decisão e autoridade compartilhada, é fundamental para a consolidação de estratégias democráticas de administração.

Para FARIA (1978) a grande vantagem do sistema colegiado é a pluralidade dos diretores, assegurando o processo decisório a um

grupo de pessoas, diminuindo o egocentrismo, a vaidade do poder e o nepotismo.

A constatação da existência de uma estrutura colegiada para administrar a universidade é óbvia. Entretanto, o que não está claro são os sistemas de influência que interferem na mecânica do sistema colegiado e na tomada de decisões.

A universidade, com a responsabilidade social de criação e disseminação do saber, torna-se um importante centro de domínio do conhecimento e, muitas vezes, do poder. Devido a esta importância, a organização universitária é alvo constante de tentativas de controle sobre suas decisões, afetando características essenciais da comunidade científica como a autonomia e liberdade acadêmica inerentes à consecução de seus fins, onde o saber deve estar a serviço da comunidade e não ser instrumento de dominação.

"A universidade é em si um conjunto de centros de decisão, representados pelos colegiados que constitui, ora pelo chefes, dirigentes e coordenadores nos pontos estratégicos do processo decisório. O fluxo das decisões desenvolve-se entre os colegiados e os dirigentes numa interação constante, em sentido ascendente ou descendente, sempre na busca da otimização do processo decisório". RIBEIRO (1977, p.45-6).

Na estrutura universitária brasileira atual, o sistema colegiado ocupa posições definidas em diferentes níveis hierárquicos e tem caráter deliberativo, sendo responsável por uma parcela do processo decisório. Esta afirmação pode parecer um tanto contraditória, mas será esclarecida na medida em que discutirmos a efetividade dos colegiados na administração da universidade.

A partir da reforma universitária, a administração colegiada foi proposta como um recurso de modernização administrativa e, junto com a departamentalização, pressupunha maior racionalidade na utilização de recursos, maior flexibilidade e integração da instituição. Nos princípios orientadores da reforma não aparece, implícita ou explicitamente, uma das características principais da adoção de modelos colegiados, que é a descentralização das decisões.

Ora, os colegiados existem e constituem os órgãos superiores de deliberações das universidades através dos conselhos universitários. No entanto, perguntamo-nos:

- Qual o grau de autonomia e de relevância das decisões dos colegiados superiores?
- A representatividade dos membros dos diferentes colegiados é legítima?

Estas são apenas duas das inúmeras questões que envolvem o funcionamento dos colegiados e a tomada de decisões na universi-

dade. Acreditamos que houve uma proposta de modernização administrativa dentro de um contexto burocratizado, com diversas disfunções internalizadas pelos membros da instituição, e que continua mantendo o poder decisório centralizado, principalmente através do controle de recursos financeiros.

Desta forma, o corpo docente, discente e funcionários das universidades percebem e interiorizam as formas de manipulação da estrutura colegiada como um mecanismo de manter as aparências, onde há participação dos membros da comunidade apenas nas questões menos relevantes, longe de temas substantivos fundamentais. Este fato repercute no clima organizacional e as modalidades do exercício de poder dentro do sistema geram um mecanismo de acomodação entre os membros do grupo, além de propiciar a deturpação dos objetivos da instituição, substituindo-os por ambições pessoais ou de grupos políticos. Neste processo, as decisões importantes relativas à educação superior são tomadas em nível ministerial e os conselhos se transformam em meros executores destas deliberações, cabendo-lhes ainda algumas decisões operacionais, menos relevantes.

Esta reação de acomodação e desmotivação para agir é, segundo MARQUES (1987), uma reação típica do "desamparo aprendido", onde as pessoas vivem situações dilemáticas, cuja solução independe de suas respostas comportamentais, desenvolvendo uma expectativa de que seus esforços são inúteis.

É conveniente lembrar a figura do presidente do colegiado como fator fundamental para o sucesso de seus resultados e, neste caso, a presidência é ocupada pelos reitores das universidades, que muitas vezes, por ocupar um cargo por designação e sem a legitimação da comunidade, se vêem impotentes para orientar as discussões para temas produtivos e de relevância. Isto se aplica especialmente às universidades da rede oficial, onde a separação entre a deliberação centralizada e a administração superior da instituição é mais evidente.

Este quadro não é um fato isolado, mas sim, parte de um contexto social mais amplo, onde este tipo de manipulação se repetiu em vários tipos de organizações.

Apesar de todos os empecilhos, a tendência atual indica um fortalecimento dos colegiados como forma de participação no processo decisório e democratização da universidade. Observa-se maior conscientização dos membros da comunidade universitária, que, junto com um momento de abertura política, buscam participar das decisões que afetam a universidade e a educação, através de movimentos organizados.

Este aspecto é, também, discutido por FREIRE (1986), quando afirma que as campanhas participacionistas se vinculam ao apelo de revisão do processo decisório, seja nos procedimentos de rotina do gerenciamento universitário, através dos órgãos colegiados, seja nos momentos culminantes do processo, identificados com a escolha dos dirigentes de órgãos centrais e setoriais da instituição.

Este processo de maturidade política pode-se dizer que iniciou no princípio dos anos 70, com a criação de associações de classes (docentes, servidores, ...) e a partir dos anos 80, com os movimentos para eleições dos diretores de escolas, faculdades ou institutos, juntamente com as tentativas de eleger os reitores, através da composição das listas sêxtuplas, encabeçadas pelo candidato com maior votação no pleito.

Certamente, a participação almejada no processo decisório não termina com as eleições de seus dirigentes. Esta é apenas uma etapa, e uma etapa que precisa ser revista, considerando os insucessos de várias eleições, onde não se atingiu a fase mais importante do modelo democrático, que é o compromisso de levar avante, junto com os dirigentes eleitos, as propostas defendidas. Trabalhar e participar na execução das propostas é uma parte do processo que tem sido esquecida, encontrando-se alguns dirigentes sós e isolados, sendo-lhes cobradas coisas que não podem ser feitas sem a efetiva participação de todos e não apenas praticando a transferência de responsabilidades. É preciso entender que o processo eleitoral não termina, quando são anunciados os resultados e os vencedores, ele deve continuar, enquanto o eleito e seus eleitores executam suas propostas e até que elas sejam totalmente avaliadas ao final de seu mandato.

Segundo MARQUES (1987), para se chegar a uma administração voltada para o compromisso e participação, é necessário que a ação participativa passe pela articulação das forças presentes no tecido social da instituição, bem como pela organização coletiva de seus membros. Para se chegar à **tomada de decisões**, à **ação participativa** e à **transformação educacional**, tendo a administração como mediadora, é preciso percorrer instâncias anteriores, para "fazer acontecer" o que se deseja, como grupo ou como comunidade com seus processos peculiares de organização.

CONCLUSÕES

A estrutura colegiada é uma estratégia de administração indicada para organizações complexas, que exigem uma visão mais globalizada para a tomada de decisões e necessita maior participação dos membros da organização para execução e controle das deliberações, favorecendo a descentralização da autoridade e diminuindo o risco de nepotismo.

A administração colegiada representa uma alternativa democrática na gestão da universidade brasileira. Por suas próprias características e definição — colegiado, como grupo de pessoas reunidas para discutir sobre determinado assunto — se funde com o princípio da universidade como **comunidade científica, compreensiva e integrada**.

O conceito de comunidade, na organização universitária, é funda-

mental para compreendermos sua dinâmica e garantir o alcance de seus objetivos sem ferir a sua essência.

Historicamente, podem-se reconhecer as fases em que a administração colegiada, por toda a conjuntura política, econômica e social, assume um caráter inoperante e manipulativo dos processos decisórios. Mais tarde, como consequência e, também, determinante das transformações sociais, os membros da comunidade acadêmica universitária iniciam um processo de amadurecimento, através da participação no processo decisório das universidades, através do exercício do direito em escolher seus representantes junto aos órgãos colegiados.

As características da estrutura colegiada visam a assegurar uma autoridade compartilhada e decisões ponderadas, mediante a formação de um grupo de trabalho cooperativo e participativo. No entanto, somente a responsabilidade, a competência e consciência de seus membros, assim como de toda a comunidade que representam, poderão garantir a autenticidade desse processo decisório-participativo na gestão de uma universidade democrática.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 — CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à teoria geral da Administração*. São Paulo, McGraw-Hill do Brasil, 1983.
- 2 — FÁRIA, A. Nogueira de. *Organização de empresas: teoria e prática de organização*. Rio de Janeiro, Livros Técnicos e Científicos, 1978, Vol. I.
- 3 — FREIRE, Eduardo de L. A descentralização e o processo de democratização da universidade brasileira. *Educação Brasileira*, Brasília-DF, 8 (16):13-17, 1º semestre, 1986.
- 4 — GRACIANI, M. Estela S. *O ensino superior no Brasil: a estrutura de poder na universidade, em questão*. Petrópolis, Vozes, 1983.
- 5 — KAST, Fremont & ROSENZWEIG, James E. *Organização e administração — um enfoque sistêmico*. Trad. Oswaldo Chiquetto, São Paulo, Pioneira, 1976.
- 6 — LORENZONI, Lucinda. *Administração colegiada*. PUC-RS, 1984. (Mimeo)
- 7 — MARQUES, Juracy C. *Administração participativa: poder, conflito e mudança na escola*. Porto Alegre, Sagra, 1987.
- 8 — NEWMAN, William H. *Ação administrativa: as técnicas de organização e gerência*. São Paulo, Atlas, 1973.
- 9 — PAVIANI, Jayme & POZENATO, José C. *A universidade em debate*. Caxias do Sul, Ed. da Universidade de Caxias do Sul, 1984.
- 10 — REZENDE, Antônio M. de et alii. A administração universitária como ato pedagógico. *Educação Brasileira*, Brasília-DF, 1 (2):15-58, 1978.
- 11 — RIBEIRO, Nelson de Figueiredo. *Administração acadêmica universitária: a teoria, o método*. Rio de Janeiro, Livros Técnicos e Científicos, 1977.