

ANOTAÇÕES PARA O ESTUDO DA ADMINISTRAÇÃO DA UNIVERSIDADE DE
SÃO PAULO NA PROPOSTA DE NOVO ESTATUTO

Roseli Fischmann *

É a oportunidade, proporcionada pelo próprio fato da crise - que dilata e oblitera preconceitos -, de explorar e investigar a essência da questão em tudo aquilo que foi posto a nu (...). O desaparecimento de preconceitos significa simplesmente que perdemos as respostas em que nos apoiávamos de ordinário sem querer perceber que originariamente elas constituíam respostas a questões. Uma crise nos obriga a voltar às questões mesmas e exige respostas novas ou velhas, mas de qualquer modo julgamentos diretos. Uma crise só se torna um desastre quando respondemos a ela com juízos pré-formados, isto é, com preconceitos. Uma atitude dessas não apenas aguça a crise como nos priva da realidade e da oportunidade por ela proporcionada à reflexão".

Hannah Arendt (in *Entre o Passado e o Futuro*)

* Professora Assistente do Departamento de Administração Escolar e Economia da Educação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo.

1. Introdução: pressupostos

Este trabalho é decorrência de uma reflexão operada sobre estudos e discussões que aconteceram em reuniões do Departamento de Administração Escolar e Economia da Educação, nos meses de agosto e setembro, e do grupo encarregado de sistematizar essas discussões, no mês de outubro. Este grupo foi constituído pelos professores Dr. Roberto Moreira, Dr. Roberto Romano, Beatriz Alexandrina de Moura Fétizon, Carmen Sylvia Vidigal Moraes, Romualdo Luiz Portela de Oliveira e eu.

Considero indispensável iniciar registrando certos aspectos que interferem em minha reflexão, até para ressaltar os limites deste estudo.

A minha leitura da proposta de novo Estatuto da Universidade de São Paulo é profundamente influenciada pelo período que vivi na própria USP como estudante de graduação (1971-1974) e pelas atividades concomitantes de docente e aluna de pós-graduação (Mestrado-Doutorado) que vivencio desde 1975. Há, além disso, uma marca de minha formação como educadora, de um lado, e administradora, do outro, desde uma época em que a Faculdade de Educação acabara de ser criada, até hoje, quando passa por transformações e redefinições; é claro que a ligação mais imediata refere-se ao próprio esforço empreendido por um grupo do EDA de redefinir a Administração Escolar no Brasil.

Parto, ainda, do pressuposto de que a Universidade deva ser caracterizada como um centro de produção, crítica e difusão do saber, seja ele ligado à ação teórica ou à ação prática (M. Foucault, *Microfísica do Poder*). Entendo, ainda, que nessa Universidade deva ocorrer, mais que uma multidisciplinaridade, uma "transdisciplinaridade", em busca de um conhecimento íntegro, não esfacelado pela atomização que a divisão do trabalho na Universidade, tal como a conhecemos em nossos dias, acaba impondo.

A meu ver o ponto mais conflitivo que existe, hoje, para a Universidade, é a sua relação com o Estado.

A oscilação de tendências, desde os que a imaginam "sem Pátria e sem patrão", até aqueles que pretendem colocá-la a serviço dos poderes públicos ou das necessidades de mercado, parece-me longe de encontrar um ponto de apoio ou de equilíbrio. Atravessamos um período de início de transição no plano político nacional - nesse quadro a Universidade deve encontrar a compatibilização entre autonomia, engajamento nas grandes questões nacionais e independência individual dos pesquisadores-docentes quanto aos vínculos que optem por ter, ou não, em relação ao Estado, não como funcionários - o que é comum a todos - mas como colaboradores diretos.

2. Estrutura administrativa

A primeira afirmação que corriqueiramente se ouve ao tratar de uma nova estrutura de uma empresa é a que administração é atividade-meio e, como tal, não pode estar acima das atividades-fins. Além disso, a tradicional assertiva que a estratégia define a estrutura (A. Chandler, *Strategy and Structure*) deixa claro o fato de haver uma dependência da estrutura em relação aos fins e objetivos da organização, passíveis de alterações ao longo do tempo.

Prucuremos, em primeiro lugar, discutir essas afirmações pensando especificamente o caso da Universidade, para depois lançá-las a um debate que se faça à luz da proposta de um novo Estatuto para a USP.

Considerando a Universidade uma organização complexa, e não uma empresa, poderíamos caracterizar os seus órgãos de Administração apenas como atividade-meio? Os órgãos colegiados apresentam uma composição característica, uma vez que seus membros são pesquisadores-docentes (funcionários e alunos) que, sem se desligarem de suas atividades principais, passam a cooperar na tarefa da gestão da Universidade. As decisões tomadas nos órgãos colegiados põem em questão não só a atividade-meio, mas a própria atividade-fim. A decisão de implantação de novos cursos, novas disciplinas,

a aprovação de novos programas, a própria política de contratação de docentes são exemplos de questões que criam ou "implantam" atividades-fins, não apenas as referendando, normatizando ou viabilizando.

Desse ponto de vista, os órgãos colegiados representam instâncias de exercício de responsabilidade/autoridade. Observe-se que a estratégia determina a estrutura, mas neste caso a estrutura gera, por si sô, ininterruptas estratégias, seja pelo surgimento de necessidades específicas, seja pela oportunidade de inovações. Há, também, a própria mudança de dinâmica e de direção que pode ocorrer pela prevista e necessária substituição/sucessão de membros dos órgãos colegiados.

Ressalta-se, então, um aspecto relevante: o Estatuto de uma Universidade deve, do ponto de vista administrativo, ser flexível o suficiente para permitir que a riqueza e a diversidade de potencialidades presentes na gestão por órgãos colegiados não se percam, presas a uma estrutura complexa e quase imutável, composta por órgãos estabelecidos e definidos rigidamente.

Há, além disso, o problema de compatibilizar instâncias diversas de exercício de responsabilidades/autoridades equivalentes. O que poderia, então, deixar de ser burocratizado? O que pode ser decidido, em termos finais, em nível exclusivo de Departamento e Unidade? Quais os aspectos e questões mais relevantes e indiscutivelmente de âmbito da Universidade?

Parece que na proposta de novo Estatuto, em que pese a coerência ali existente entre "Fins e Constituição" e "Administração", essas questões não foram exaustivamente exploradas, o que até se evidencia pela ausência de apresentação concomitante do Regimento Geral.

Ao contrário, a opção que se fez nessa proposta, dividindo a Universidade em órgãos centrais e setoriais, por "áreas" e por "campi", corre o sério risco de transformar a Universidade em simulacro de empresa, com suas

"áreas funcionais" e "órgãos regionais", por localização geográfica.

Apenas para citar um exemplo de como a divisão por "áreas" é altamente questionável até mesmo no aspecto administrativo, basta tomar o caso da própria Faculdade de Educação e do Curso de Licenciatura, para o qual convergem pesquisadores-docentes e estudantes de treze unidades da USP, duas delas no interior de São Paulo (FFCL de Ribeirão Preto e ESALQ). A que "área" ou "campi" ficaria subordinado esse curso e as atividades daqueles que estão nele envolvidos?

É necessário, ainda, colocar atenção no artigo 4º da proposta de novo Estatuto:

"As atividades da Universidade de São Paulo obedecerão aos princípios da descentralização administrativa, mediante delegação de competências na forma estabelecida pelo Regimento Geral".

Pela proposta de administração, pretende-se alcançar essa descentralização por meio da criação de mais um nível, representado pelos Conselhos e Pró-Reitorias de Áreas e de "Campi". No entanto, a leitura das atribuições desses órgãos demonstra que, na verdade, o que se visa é a desconcentração. Segundo Delorenzo Neto, a desconcentração se situa no quadro da própria centralização. Consiste em aumentar os poderes ou atribuições de representantes locais do poder central, a fim de descongestionar esse poder".

É desconcentração, porque visa mais a agilização dos procedimentos administrativos, que propriamente a delegação de autoridade. Quem seriam os "representantes locais do poder central"? Embora este aspecto seja mais desenvolvido no item 3 deste estudo, a constituição e atribuições do Conselho de Avaliação e Planejamento (C.A.P.) indicam residir aí o cerne do poder na Universidade.

Como se poderia considerar haver descentralização se, por exemplo, "deliberar sobre criação, expansão, redução e redirecionamento de áreas de conhecimento" (art.25,

inciso IV) é atribuição exclusiva do C.A.P.? O que restaria, então, para o Conselho de Área? "Fazer aplicar na respectiva área ou 'campus' as políticas e diretrizes definidas pelos órgãos centrais da Universidade" (art.34, inciso I) e atribuições administrativas tendencialmente de rotina.

Ressalta-se nos estudos de administração que "o grau de descentralização é tanto maior (1) quanto maior for o número de decisões tomadas nos escalões mais baixos da hierarquia administrativa e (2) quanto mais decisões importantes forem tomadas nos escalões mais baixos da hierarquia administrativa". (E.Dale, *Planning and Developing the Company Organization Structure*, cit. por Koontz & O. Donnel).

O que se observa na proposta de Estatuto é que as decisões mais importantes concentram-se no C.A.P., até mesmo mais que no Conselho Universitário. Pode-se afirmar, que há delegação de competência para realizar tarefas, responsabilizar-se por elas, porém não da autoridade correlata.

Finalizando esta Seção referente à estrutura, cumpre destacar que a definição da administração da Universidade por órgãos colegiados implica que a descentralização que se pretende não poderá ser apenas administrativa, mas sim eminentemente política, fortalecendo-se os Departamentos e as Unidades. Não se trata de dispersão ou, mesmo, pulverização de autoridade, na medida em que a elaboração de um novo Estatuto cumpra inicialmente as tarefas de conceituar claramente a Universidade que se pretende alcançar, definir os papéis a serem desempenhados pelos diferentes agentes, para, apenas então, definir o que deverá ser efetivamente descentralizado e aquilo que deverá ser necessariamente centralizado.

Considero, mesmo, que essa descentralização política está acima e além da composição de órgãos colegiados mais numerosos, aparentemente mais amplos que em situações anteriores. Descentralização política é opção da organização e não se resume a um mero participacionismo apa-

ziguador de conflitos.

3. A eficiência como critério

"Alguns administradores temem delegar qualquer autoridade para a tomada de decisão, exagerando assim os perigos e custos dos erros dos subordinados. Um administrador sobrecarregado poderá acarretar, com atrasos e indecisões, custos maiores do que ele espera evitar retendo o direito de tomar decisões. Embora não se possa provar estatisticamente, a experiência favorece a conclusão de que talvez custe mais centralizar demasiadamente a autoridade, permitindo assim que os subordinados fiquem no ar sem decisões precisas, do que arriscar assumir os erros dos subordinados".

(Koontz & O'Donnell)

Vale a pena destacar, inicialmente, o artigo 8º da proposta:

"As Unidades da Universidade localizadas na região Metropolitana de São Paulo, serão agrupadas por áreas, cada agrupamento dispondo de autonomia didática, científica, administrativa, financeira e disciplinar, nos limites definidos pelo Regimento Geral da Universidade e por regimentos próprios".

Quando se lê porém, as competências e atribuições do Conselho Universitário (C.O.) e, especialmente, do Conselho de Avaliação e Planejamento (C.A.P.), a "autonomia" citada acima é colocada em questão. Imagine-se, por exemplo, que em determinado momento, certa área não considere prioritário (ou até cabível) "espelhar necessidades sociais e participar da mudança social" (art.21, inciso II) e, no entanto,

seja obrigada, por força do já citado artigo 34, inciso I, a fazer aplicar os mecanismos já definidos pelo C.O.?

Nada, porém, parece ser tão incompatível com as propaladas descentralização e autonomia que o constante no artigo 25, inciso I:

"Promover a avaliação sistemática da produção acadêmica dos Departamentos e Unidades, mediante a assessoria, quando necessário, de especialistas nacionais e estrangeiros à Universidade de São Paulo".

bem como o constante no já citado no artigo 25, inciso IV.

Embora à primeira vista o Conselho Universitário esteja "ampliado" (e só porque foge ao escopo deste estudo não se discutirá a qualidade dessa "ampliação", altamente questionável, especialmente se vinculada à proposta de Carreira Docente) em comparação ao Estatuto ora vigente, e em que pese a ressalva no art. 25 de que o C.A.P. deve observar as deliberações do Conselho Universitário, observa-se que é esse Conselho de Avaliação e Planejamento que concentra de fato em suas mãos as decisões mais relevantes para a vida da Universidade.

Tal é a importância atribuída a esse órgão que, assim como avalia (art. 25, inc. I), fica a seu critério a discriminação orçamentária da Universidade. Em uma visão impressionista, o lema provavelmente será - a cada um, segundo sua produtividade e eficiência. Mais ainda, embora caiba recurso às decisões do C.A.P., a anulação das mesmas "exigirá 'quorum' de dois terços dos membros dos respectivos colegiados" (art. 26, Parágrafo único), o que reforça a afirmação de que aí, sim, encontra-se concentrado o poder e a autoridade.

Não se trata de desprestigiar as atividades de avaliação ou de considerar incabível a eficiência como critério. A preocupação central aqui é determinar quais os critérios de eficiência acadêmica, como se pode, ou não, mensurá-la, o papel que os prazos desempenham, aí, e, final-

mente, a quem compete aferir essa eficiência, sem que se furte a independência de trabalho ou a própria responsabilidade/autoridade do pesquisador-docente, dos Departamentos e das Unidades.

Estas, porém, também são questões a serem discutidas amplamente, se não se pretende estabelecer um meio e simples controle, cujos objetivos atenderiam de certo mais aos interesses de mando de alguns, que propriamente aos interesses da Universidade.

4. Algumas sugestões

"As três implicações de liderança originadas por descentralização - a necessidade de participação, a impossibilidade virtual de supervisão próxima e a responsabilidade básica do executivo sênior para o desenvolvimento de seus subordinados - indicam que o executivo sênior tem um papel inteiramente diferente como líder numa organização descentralizada. Em vez de preocupar-se com a emissão de ordens e levar a efeito um tipo diretivo de liderança, ele precisa preocupar-se mais em compreender, instigar cooperação e desenvolver os que lhe estão abaixo. Este estilo de liderança envolve o lidar com situações de um modo que solicita tempo para produzir frutos. Não é um estilo de liderança a curto prazo. Ela também significa que o executivo sênior precisa ser um homem de considerável maturidade, desejoso de permitir aos subordinados, cujo desempenho reflete-se sobre sua própria reputação, lutar e desenvolver-se de suas próprias maneiras e, ocasionalmente, cometendo alguns enganos, à medida que gradualmente se desenvolvem em executivos mais amadurecidos e competentes".

(J. Litterer)

Ao estudar a proposta de novo Estatuto de um ângulo administrativo, o que mais me impressionou foi a

aparente leveza com que se encara a preservação de áreas de negociação política pura e simples, como as Pró-Reitorias e os próprios Conselhos de Área, na medida em que estão esvaziados do mais substancial - o próprio sentido de serem estabelecidos.

Além disso, a proposição de áreas "autônomas" encerra, em si, uma possível institucionalização de feudos acadêmicos, tão opostos ao que se busca na Universidade, do ponto-de-vista de integração.

Como, porém, mudar a Universidade, reorganizá-la frente a tantas críticas e percalços?

O único caminho é partir, desde já, da descentralização, verdadeiramente equilibrada com a centralização, por meio de um processo que permita o amplo envolvimento dos pesquisadores-docentes, em suas especialidades, via Departamento. Ao mesmo tempo, o estabelecimento de um fórum, onde se recupere a discussão para o nível de Universidade, com a participação de pesquisadores-docentes de todas as Unidades Universitárias e Unidades Complementares.

Cumpre, portanto, recomeçar uma vez mais, evitando os preconceitos, indagando quais as questões relevantes, partindo do mais central e decisivo - concepção, fins e constituição da Universidade, relações com o Estado, níveis de responsabilidade/autoridade - em direção ao instrumental. E, nesse caminho, a redação de um Estatuto e de um Regimento sem dúvida será a última etapa.

São Paulo, outubro de 1.985.