

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

RENATO DAGNINO E ERASMO GOMES

## 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, têm 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 atividades 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 e Dagnino e outros, 2002). 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.

## 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.

### 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 consi-

deravelmente 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 ser assimilado a um modelo incremental ou 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, freqüentemente, 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 freqüentemente 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 (Bachrach e Baratz, 1962), e de manipulação de interesses – a “terceira face do poder” (Lukes, 1974), que restringem a agenda a assuntos “seguros”, freqüentemente conduz a situações de não-tomada 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 explice 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 interes-



ses, 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 a 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 propositalmente 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 cumprimento 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.

## As Organizações 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, frequentemente, 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 declarações 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<br>-racionalidade: metas | -discricionariedade dos funcionários estabelecendo rotinas                | -satisfação psico-social como objetivo<br>-autonomia, participação e compromisso                                            | -instituição como arena de conflito por poder e recursos                                   |
| Distribuição de Poder                             | -controle hierárquico<br>-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 discricionariedade para alterar incrementalmente as rotinas  | -qualidade = F (sinergia entre grupos de trabalho efetivos)<br>-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.

### 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)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | discricionariedade                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>relativamente à burocracia tradicional, é descentralizado</p> <p>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</p> <p>em relação aos os demais modelos, que enfatizam a dimensão de processo, privilegia a dimensão de estrutura organizacional</p> | <p>baseado não na posição hierárquica mas na especialidade e conhecimento</p> <p>não fundamentada na obediência a regras formais ou legitimada pela autoridade racional-legal,</p> <p>privilegia fidelidade à profissão e à disciplina, típicas do profissional, em contraste com a obsessão com organização, característica do burocrata</p> | <p>adesão a valores profissionais, e não a objetivos organizacionais</p> <p>atividades demandam padronização de habilidades, procedimentos e "programas" (conjunto predeterminado de disciplinas)</p> <p>o "ritual" acadêmico é resultante mais da evolução das profissões e disciplinas do que da instituição, ao contrário do que ocorre na burocracia tradicional</p> | <p>professores são treinados através da padronização de habilidades ao longo da carreira</p> <p>comprometidos, ou doutrinados através da socialização dos novos membros, com as normas da profissão,</p> <p>com considerável controle sobre seu próprio trabalho ("autogoverno")</p> <p>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</p> |

## Colegialidade

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

**Modelo Político**

| Processo de Decisão                                                                                                                                                                                                                                                                    | Exercício da Autoridade                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Cultura Institucional (valores)                                                                                                                                                                                                                                | discricionariedade                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Processo decisório não é por consenso, nem burocrático, mas por alinhamento político</p> <p>grupos com interesses e objetivos distintos, como consequência da especialização e da disputa por poder e recursos, convivem numa estrutura descentralizada e com pouco acoplamento</p> | <p>nem burocracia formal rígida, nem "colégio" acadêmico tranqüilo: 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</p> <p>quando interesses políticos são disfarçados como "bem comum", a aparência é de colegialidade</p> | <p>é o reverso da colegialidade (interesse comum x interesse próprio)</p> <p>ênfata o dissenso, o conflito e a negociação entre grupos de interesse</p> <p>a existência de uma estrutura superior de subordinação de pessoas e grupos é aceita como normal</p> | <p>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</p> <p>ocupação de cargos de chefia, sobretudo quando o campo não está desenvolvido, verifica-se pela via política</p> |

**Anarquia Organizada (modelo da "lata de lixo")**

| Processo de Decisão                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Exercício da Autoridade                                                                                                                                                                                                                                                                   | Cultura Institucional (valores)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | discricionariedade                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>ênfata a dimensão de processo</p> <p>atores não têm propósito definido no processo decisório</p> <p>o comportamento da instituição não pode ser deduzido das intenções e interesses individuais</p> <p>ações individuais não produzem decisões racionais em nível institucional</p> <p>decisões carecem de intencionalidade, são determinadas por ausência de ação ou por acidente</p> | <p>administração não propositiva</p> <p>problemas são permanentes e não resolvidos por processos de escolha</p> <p>respostas buscam perguntas</p> <p>agenda de decisão ocupada por temas irrelevantes</p> <p>gestão congestionada pelo cotidiano</p> <p>base de informação deficiente</p> | <p>busca de consenso através do controle da agenda e do acesso à informação, levando a uma sobrecarga proposital do sistema</p> <p>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)</p> <p>elevada inércia do sistema</p> | <p>para aumentar controle sobre a instituição, Dirigentes alegam complexidade evitar influência dos atores envolvidos</p> <p>agregam os mais influentes em comissões "especializadas" para decidir sem participação (a instituição se aproxima da burocracia profissional)</p> <p>quando temas conflitivos e salientes se "infiltram" na agenda e demandam decisões radicais, a instituição se aproxima do modelo político</p> |

## 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:

1. Como se distribui o **poder** na organização (em que grau está concentrado)?
2. Quais são os **objetivos** ou diretrizes compartilhados ou aceitos pelo corpo docente?
3. Quais os **meios** mobilizados para atingir esses objetivos?
4. Como é exercido o **controle** acerca da utilização desses meios e que leva à consecução dos objetivos?
5. Como se dá a **mudança** organizacional, quem a alavanca?
6. 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                              |
|--------------------------------|--------------------------------------------------|------------------------------|---------------------------------|---------------------------|----------------------------------------|---------------------------------------|
| <b>Estrutura simples</b>       | centralizado no líder                            | crescimento                  | visão empreendedora             | poder do empreendedor     | a partir do líder                      | sim! mas o líder pode suprimi-la      |
| <b>Burocracia carismática</b>  | centralizado no líder                            | realização e recuperação     | visão empreendedora e ideologia | carisma                   | a partir do líder                      | não! a visão do líder é compartilhada |
| <b>Burocracia profissional</b> | descentralizado                                  | desenvolvimento profissional | normas profissionais            | socialização              | a partir dos profissionais             | depende!                              |
| <b>Missionária</b>             | disperso e compartilhado                         | excelência                   | interesse comum                 | normas compartilhadas     | a partir do consenso                   | não! a visão é comum                  |
| <b>Política</b>                | descentralizado (p/ os grupos de interesse)      | aquisição de recursos        | interesse próprio               | uso do poder              | a partir da política                   | sim! entre os grupos de interesse     |
| <b>Anarquia organizada</b>     | disperso e ineficaz                              | ambíguo                      | desinteresse                    | nenhum                    | por acaso                              | possivelmente! mas sem efeito         |
| <b>Tecnocrática</b>            | centralizado nos tecnocratas                     | otimização                   | análise                         | racionalidade substantiva | a partir da análise racional           | possivelmente! contra os tecnocratas  |
| <b>Burocracia mecanizada</b>   | centralizado na administração                    | eficiência                   | burocracia                      | autoridade tradicional    | a partir do planejamento central       | possivelmente! contra o centro        |
| <b>Adhocracia</b>              | centralizado e descentralizado nos especialistas | inovação                     | resolução de problemas          | alocação de recursos      | a partir do centro e dos especialistas | sim! pelos recursos                   |
| <b>Forma divisional</b>        | descentralizado nos gerentes de divisão          | crescer em âmbito            | diversificação                  | políticas-centrais        | a partir dos gerentes de divisão       | sim! entre as divisões e o centro     |

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 Estadual 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 formula uma visão, baseada numa coleção de “fatos estilizados” proporcionado pelo instrumental de Análise de Política apresentado até aqui, sobre o processo de elaboração de política nas universidades públicas brasileiras de pesquisa (daqui por diante universidades públicas, simplesmente). Busca iluminar, por extensão, a política de pesquisa pública, 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.

O fato de que a Política de C&T é, em todo o mundo, provavelmente, a política pública mais eficazmente capturada pelo seu ator central e de que, nos países periféricos ela se reduzir em boa medida à política de pesquisa universitária, faz com o poder do professor-pesquisador ultrapasse em muito as fronteiras dos *campi* (Dagnino e Thomas, 1999). Essa constatação, o torna, muito mais do que nos países centrais, um ator relevante da Política de C&T; razão pela qual, ao longo deste trabalho, freqüentemente far-se-á referência à política de C&T e à política de pesquisa universitária de forma quase indistinta.

A instituição universitária é talvez um dos melhores exemplos em que ocorre uma interpenetração e re-alimentação entre os três momentos do processo de Elaboração de Política: Formulação, Implementação e Avaliação. O que obriga a respeitar a recomendação de que sua análise siga o caminho, 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 bem estudado (pelo enfoque da sociologia da ciência), ao contrário dos outros dois, é aqui abordado em paralelo aos dois primeiros.

### O Momento de Formulação

Neste momento, o que à primeira vista se observa é um estilo de tomada de decisão com uma aparência racional, hierarquizada etc. De fato, o processo 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), revela o 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. Um modelo bem pouco racional, 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 incrementalmente às intenções de seus iguais, é a regra.

A posição hierárquica, ao contrário do que ocorre em outras instituições mantidas pelo estado, 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 da instituição, ou como um “piano a ser carregado” em revezamento (Dagnino e Velho, 1998).

A não ser no caso do Reitor, em que por ocasião de sua eleição às vezes se explicitam diferenças 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 e interesses freqüentemente mais prosaicos 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, para dispensar qualquer preocupação com o planejamento e, por

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

É usual ouvir de dirigentes recém empossados que sua meta é “fazer tudo para deixar seus colegas trabalharem em paz”. Que “vão tudo vão fazer 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 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 têm 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.

É necessário, para entender as características que assume o processo de Elaboração de Política e em especial seu momento da Formulação, estilizar o processo de acumulação de poder dos atores que o presidem. Ele se baseia numa difusa mas inquestionável estratificação baseada num mecanismo de “transdução” (Dagnino e Thomas, 1999), segundo o 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 o *policy making* e a própria política (*politics*).

Esse poder é reforçado mediante um ciclo que se inicia quando os pesquisadores, dotados do poder de representação proporcionado por esse mecanismo 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, capi-



talizam 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 (Dagnino, 2002). Na falta de análises feitas no País, se remete o leitor às desenvolvidas por Dickson (1988) e Goggin (1986) que mostram, mediante um enfoque centrado na análise da Política de C&T, como este processo se conforma no caso norte-americano.

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.

Assim, o momento da Formulação, ao contrário do que se poderia esperar em se tratando de uma instituição em que se cultua a razão, pouco se assemelha ao 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. O resultado deste primeiro momento é uma política que expressa a conciliação entre atores com interesses comuns que conformam - transfigurado-se - uma aura de *ethos* socialmente legitimada em função do poder cognitivo que outras elites e a sociedade em geral não têm como compartilhar e, freqüentemente, nem mesmo querem entender.

Sua coesão, que se afirma nos seus espaços de trabalho e de socialização no ambiente mais amplo através de sólidos laços corporativos, muitas vezes se manifesta numa atitude corporativista quase conspirativa que visa proteger o saber, a ciência – e os cientistas – do obscurantismo dos encarregados da política econômica (Dagnino e Thomas, 1999).

Um estilo de tomada de decisão em que o consenso, muitas vezes manipulado pela segunda e terceira “faces do poder” é visto como um “mal necessário”, freqüentemente, leva a situações que se diferenciam apenas incrementalmente do *status quo*, dado que “as coisas sempre foram feitas deste modo...” e que “planejar a pesquisa científica e interferir na “liberdade de cátedra”, por mais louváveis que sejam os objetivos, tende a gerar situações piores do que deixar que ela siga seu livre curso...”.

## 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 do professor-pesquisador – talvez nem fosse necessário qualquer comentário. Ele possui, como profissional (em oposição ao conceito weberiano do burocrata encarregado da implementação da política através do manual) um elevado poder discricionário para determinar as características da Implementação; e, pode-se dizer, da política em si. 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 ele 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 se está 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 próprios professores-pesquisadores. A julgar pelo que dizem, seu estilo seria racional, hierarquizado e controlado por uma burocracia centralizadora, com alto grau de autonomia e discricionariedade, situada no topo de uma organização piramidal impermeável e concentrada em torno da administração central, nos órgãos federais do complexo público de ensino superior e de pesquisa. Existiriam *decision makers* 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 consulta aos cientistas – que alguns 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 de esses postos serem ocupados por “profissionais” e não por “burocratas”, o fato de que estes últimos, quando não pertencem diretamente a ela, foram nela, ou pelo menos por ela, formados, funciona como uma garantia adicio-

nal. 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 exercer alguma influência significativa nas decisões.

Há que destacar, entretanto, que nos últimos anos, no bojo do que se denomina em outro trabalho (Dagnino, 2002) como um “atalho a la Coreana”, em que o governo de então vinha 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, vinham então adotando posturas bastante distintas daquelas até então mais usuais. O fato de que esses quadros, em geral e ao contrário do que antes ocorria, eram relativamente jovens e provinham das ciências humanas, talvez explique porque esse processo, que supõe um distanciamento do espírito de corpo hegemônico pela ciência dura, ainda dominante no que tange à fatia dos recursos que absorve, tenha podido ocorrer. Seja por convicção de que a mudança que estavam implementando no sentido de estimular a “inovação” na empresa privada era melhor para o País (já que não o era 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 haver se alterado o padrão dominante.

## Uma tentativa de “enquadramento” institucional da Universidade

Esta seção tem por objetivo complementar a análise dos três momentos da elaboração de política mediante o enquadramento da Universidade numa das taxionomias anteriormente apresentadas.

Se penetrarmos no interior da instituição universidade, 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: às vezes é mais importante, na estrutura real de poder, o responsável por uma linha de pesquisa ou laboratório que é capaz de mobilizar recursos externos, através, por exemplo, de contratos de pesquisa ou prestação de serviços, do que o diretor de uma unidade ou, mesmo, 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).

A captação de recursos externos é realizada através de atividades que não as de docência formal, como pesquisa, prestação de serviços e, cada vez mais, cursos de pós-graduação *latu sensu*. Tanto pelo seu valor e frequência, como pelo impacto difuso mas poderoso que determina na instituição, tem sido em torno da 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.

Nas universidades, o processo decisório consiste num processo de barganha 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.

de ou de uma política de pesquisa, ou do tipo de profissional que deve ser formado... 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. Essa “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 para seus projetos de expansão.

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 a 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.

Esse estilo *bottom up* de Implementação dá à política universitária o aspecto de *continuum* Formulação-Implementação apontado pelo instrumental de Análise de Política. E é graças a ele que pode ser mantido um mecanismo comum a outras áreas de política pública em que se inicia a Implementação antes que se acentue o risco de que a Formulação perca o caráter consensual que os atores dominantes querem preservar frente à sociedade.

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 de C&T e de ensino superior, muitas das ações relacionadas a decisões potencialmente disruptivas são efetivamente toma-

das “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, aos professores-pesquisadores, por serem animados por uma “racionalidade profissional”, é facultado um envolvimento direto com todos os momentos da elaboração da política como forma de, através do seu controle, assegurar o seu êxito.

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. Situação que 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. Por razões que seria demorado explicitar, o quadro aqui estilizado, pode ser estendido à Política de C&T.

## Considerações Finais

Em nosso país, mais do que nos países centrais, os professores-pesquisadores são praticamente os únicos responsáveis, não apenas pela definição da agenda de pesquisa universitária e pela formulação da política de pesquisa do País, mas pela execução das atividades de implementação e avaliação que delas decorrem. Sua influência na Política de C&T, por extensão, se dá desde o momento da Formulação, tanto com suas opiniões relativas às grandes decisões nacionais relativas a C&T (programas de fomento, aspectos organizacionais e legais etc), como através de sua participação nos comitês “*ad hoc*”. Eles participam ativamente, tanto na definição das prioridades de pesquisa (em geral, não explicitamente enunciadas), como nas decisões que, *ex-ante*, mediante o processo de avaliação por pares, presidem a alocação de recursos para a pesquisa.

Seu papel é também determinante na Implementação da política, uma vez que são eles que de fato coordenam as atividades de pesquisa que decorrem das decisões que, teoricamente, são tomadas no momento da Formulação. 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 quais atividades devem ser apoiadas.

A interpenetração desses diferentes momentos do processo de elaboração da política é tão grande que é 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 um particular mecanismo elitista mediante o qual o prestígio que alcançam os professores em seus respectivos âmbitos acadêmicos é “transduzido” em capacidade para influenciar a política. Esses membros mais influentes, porta-vozes da comunidade a qual pertencem, defendem ser seus interesses de conjunto 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.

Esse último aspecto é às vezes usado para dificultar a participação de outros atores e controlar a agenda de decisão. Mais do que ocorre em outras políticas públicas, também decididas quase unilateralmente por atores com poder diferenciado, a comunidade universitária tende a conformar neste caso 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.

Uma última palavra sobre o propósito deste trabalho – oferecer um modelo descritivo do processo de elaboração de política do nosso complexo público de ensino superior e de pesquisa - merece ser lembrada. Trata-se da expectativa de que esse modelo, possa, através de ações normativas eficazes sobre as variáveis críticas (Matus, 1996) que em função das causalidades que desencadeiam exercem efeitos sinérgicos, contribuir para a melhoria das políticas elaboradas.



## Referências Bibliográficas

- BACHRACH, P. e BARATZ, M. S. **Two faces of power**. American Political Science Review, 56, 1962.
- CASTRO, M.H. e BALÁN, J. **A Universidade versus Setor Produtivo: a Perspectiva e a realidade da Universidade**, 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. 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.
- DAGNINO, R. e outros **Gestão Estratégica da Inovação: metodologias para análise e implementação**. Taubaté, Editora Cabral Universitária, 2002.
- 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. e THOMAS, H. Latin American science and technology policy: new scenarios and the research community. **Social Studies of Science**, New Delhi, vol. 4, fasc. 1, 1999, p. 35-54.
- DAGNINO, R. e VELHO, L. University-Industry-Government Relations in the Periphery: the University of Campinas, Brazil. **Minerva**, 36, 1998, p. 229-151.
- DAGNINO, R. Enfoques sobre a relação Ciência, Tecnologia e Sociedade: Neutralidade e Determinismo. In **Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, a ciência e a cultura, Sala de Lectura CTS+I de la OEI**, disponível em <http://www.campus-oei.org/salactsi/index.html>, 2002.
- 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. E GUNN, L. **Policy analysis for the real word**. London: Oxford University Press, 1984.

LUKES, S. **Power: a radical view**. London: Macmillan. 1974.

MATUS, C. **Política, planejamento e governo**, 2. Ed., Brasília: IPEA, 1996.

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 estrategia 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, abril 1994b.

WEBSTER, A. J. International evaluation of academic-industry relations: contexts and analysis. **Science and Public Policy**, V. 21, N. 2, p. 72-78, abril 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.