

CONSELHO DE REITORES DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS

U M E S T U D O C O M P A R A T I V O D A
A D M I N I S T R A Ç Ã O U N I V E R S I T Á R I A

(Apêndice C do livro "A REVOLUÇÃO DA GESTÃO ADMINISTRATIVA NO EN
SINO SUPERIOR)

Francis E. Rourke

e

Glenn E. Brooks

The Johns Hopkins Press
Second Printing, 1967

Tradução: Romualdo Chagas

Abril de 1972

Traduzido para distribuição interna às universidades brasileiras,
de acordo com a autorização dada pela JOHNS HOPKINS PRESS, genti
leza que o Conselho de Reitores agradece.

Apêndice C

UM ESTUDO COMPARATIVO DA ADMINISTRAÇÃO UNIVERSITÁRIA

Em vista das profundas mudanças administrativas que ocorreram no ensino superior americano seria natural esperar-se ocorrências similares em outras sociedades adiantadas. Diferentes, no tocante à tradição e à prática do ensino superior em cada país, as universidades por todo o mundo foram sujeitas a um grande aumento de dimensões, que muito concorreu para a inovação administrativa nos Estados Unidos. Contudo, a reação até o presente não indica que as instituições de ensino superior no estrangeiro tenham sofrido o mesmo grau de mudança gerencial ocorrida nos Estados Unidos. Algumas das razões para essa diferença na experiência internacional são abordadas neste relatório.

A EXPANSÃO UNIVERSITÁRIA NO ESTRANGEIRO

Até mesmo uma visão superficial das estatísticas sobre o ensino superior na Europa e nos países da Comunidade Britânica revela os notáveis aumentos de matrículas estudantis que ocorreram durante os últimos 15 anos. Conforme pode ser visto na Tabela C-1, quatro desses países - Austrália, França, Alemanha Ocidental e a Suécia - mais que duplicaram o número de estudantes registrados nas suas universidades, de 1949 a 1964. Durante o mesmo período, também foram registrados grandes aumentos na população discente do Canadá (95%), dos Países Baixos (83%), da Itália (55%), e da Grã Bretanha (49%). A guisa de comparação, de 1949 a 1964, o total da população estudantil das universidades Americanas subiu 84%.

Espera-se que tal pressão de matrículas, exercida sobre os sistemas educacionais superiores da Europa e da Comunidade Britânica, continuará durante o restante da década com mais intensidade. O trabalho sobre o ensino superior na Grã Bretanha, produzido por uma comissão chefiada por Lord Robbins, advertia que as universidades britânicas teriam de acomodar até 350.000 alunos por volta de 1980.¹ Índices similares de aumento de matrículas estudantis deverão ocorrer na maioria dos países restantes incluídos na Tabela C-1.

1 Report of the Committee on Higher Education (London: H.M. Stationery Office, 1963), p.160. Doravante tal relatório será mencionado como o Relatório Robbins.

Vários fatores são responsáveis por esta grande expansão da população estudantil na Europa e na Comunidade Britânica. O mais óbvio talvez seja o abrupto crescimento na taxa de natalidade do após-guerra. Nos anos recentes, este fenômeno, acompanhado em alguns países por um afrouxamento dos regulamentos que governam as práticas de admissão e graduação no sistema escolar secundário, criou uma crescente faixa de alunos de idade universitária, cuja própria existência exerce maior pressão para que as universidades se expandam. Tal pressão tem sido particularmente aguda em países como a Alemanha Ocidental e a França,

TABELA C-1: NÚMERO DE ALUNOS EM UNIVERSIDADES E FACULDADES EQUIVALENTES EM PAÍSES SELECIONADOS EUROPEUS E DA COMUNIDADE BRITÂNICA.

(milhares)

	1949/50	1959/60	1963/64	1970/71
Grã Bretanha	85	104	127	200
Austrália	28	47	69	114
Canadá	81	102	158	312
França	137	202	313	500
Alemanha Ocidental	102	200	263	400
Países Baixos	29	37	53	59
Itália	146	176	226	-
Suécia	13	33	54	80
Suiça	17	20	27	-
USA	2,457	3,402	4,529	7,000

Fonte: Vide pp. 172-173.

onde a conclusão do "Abitur" ou "baccalauréat" garantia automaticamente, no passado, um lugar na universidade ou noutra instituição de ensino superior.

Além dessa expansão no tamanho absoluto do grupo etário qualificado a ingressar no ensino superior no estrangeiro, também ocorreu grande crescimento na porcentagem de alunos de grupo etário universitário que procuravam admissão nas instituições de ensino superior. (Vide Tabela C-2).

Uma série de acontecimentos contribuíram para o fato de que um número tão mais alto de jovens almeje atualmente uma carreira universitária. Os padrões de vida em ascensão, a disponibilidade cada vez maior de subvenções e empréstimos estatais e particulares para alunos, os projetos de impressionantes dormitórios universitários e a óbvia intenção dos governos interessados de empreenderem um esforço consciente no sentido de proporcionar facilidades para o ensino superior serviram em sua totalidade como estímulo às aspirações educacionais das novas gerações.

Ao lado desta crescente demanda de ensino superior expressa pelos alunos de idade universitária, a expansão das universidades, particularmente nas escolas de ciências e de engenharia, servem como testemunho da premente necessidade nas economias em franco desenvolvimento dos países europeus e da Comunidade Britânica de administradores, técnicos, engenheiros e cientistas bem treinados. A Comissão Robbins, ao recomendar o status de universidade para algumas Faculdades Britânicas de Tecnologia Avançada, insistiu que a Grã Bretanha "demonstrasse além de qualquer vestígio de dúvida, estar preparada a conceder à tecnologia uma proeminência exigida pelas futuras necessidades econômicas".² A criação de faculdades tecnológicas e universidades nos Países Baixos, e na Nova Zelândia nos últimos anos também serve para ilustrar a preocupação cada vez maior com que os governos estrangeiros encaram esta área de vital importância para a educação.

2 Relatório Robbins, p. 128.

TABELA C-2: PERCENTAGEM DE ALUNOS DE IDADE UNIVERSITÁRIA INGRESSANDO NO ENSINO SUPERIOR EM PAISES ESCOLHIDOS: 1958/59 E 1968/69.

Países Escolhidos	Idade Relevante	Tamanho do Grupo ETÁRIO relevante (milhares)		Percentagem no Ensino Superior	
		1958/59	1968/69	1958/59	1968/69
Grã Bretanha	18	637	766	12	17
França	18	580	824	9	15
Nova Zelândia	18	35	49	15	24
Suécia	20	94	128	11	18
USA	18	2,299	3,468	35	46

FONTE: Report of the Committee on Higher Education (London:H.M. Stationery Office, 1963), Apêndice Cinco, Tabela 1,p.7, e Tabela 7,p.11(tamanho do grupo etário); Tabela 3,p.9, e Tabela 9,p.13 (Porcentagem ingressando no ensino superior). Doravante chamaremos a este documento "Relatório Robbins",Apêndice Cinco.

A explosão de matrículas estudantis no estrangeiro desencadeou, tanto uma expansão nas faculdades e universidades existentes, como a criação de novas instituições. Um dos primeiros efeitos causados pelo surto de matrículas foi o grande aumento no tamanho das instituições existentes. Enquanto em 1953 apenas 28 por cento dos alunos, com frequência nas universidades nos países incluídos na Tabela C-3, cursavam instituições de 10.000 matrículas ou mais, por volta de 1964 esta cifra havia pulado para 57%. Similarmente, enquanto em 1953 havia apenas seis universidades com matrículas iguais ou superiores a 10.000, em 1964 o número de tais instituições aumentara para 35.

TABELA C-3: PORCENTAGEM DE ALUNOS EM UNIVERSIDADES SELECIONADAS DA EUROPA E COMUNIDADE BRITÂNICA, POR TAMANHO DE MATRÍCULA NA UNIVERSIDADE (E FACULDADES EQUIVALENTES): 1953/54 E 1963/64.

Países Escolhidos	Tamanho da Instituição					
	Abaixo de 2.000		De 2.000 a 10.000		Acima de 10.000	
	53/54	63/64	53/54	63/64	53/54	63/64
Grã Bretanha	16	8	61	73	23	19
Austrália	11	7	89	36	-	57
França	1	-	58	16	41	84
Alemanha Ocidental	5	2	86	39	9	59
Itália	10	5	50	37	40	58
Países Baixos	18	6	82	94	-	-
Suécia	36	8	64	25	-	67
Suiça	24	8	76	92	-	-

FONTE: Vide pp. 172-173.

Menos de 5% das instituições existentes foram fundadas a partir de 1953. Há muita indicação, contudo, que esta proporção aumentará à medida que mais e mais universidades alcancem os limites de expansão considerados aceitáveis pela comunidade acadêmica tradicionalista. Até esta data, a Grã Bretanha lidera todas as outras nações na criação de novas escolas. Desde 1950 fundou sete novas universidades e concedeu "status" universitário a várias Faculdades de Tecnologia Avançada. A Austrália,³ França.⁴

³ The Robbins Report, Apêndice Cinco, p. 31.

⁴ Ibid, pp73-74. Vide também Education in France (publicado pelos Serviços Culturais da Embaixada da França), Nº 26 (Dezembro de 1964), pp. 15,18.

Alemanha Ocidental ⁵ e os Países Baixos ⁶ também empreenderam significativos esforços visando a criar novas instituições e prometendo providências futuras ainda mais impressionantes nesta direção.

A despeito da boa vontade aparente da maioria das nações europeias e da Comunidade Britânica em tomarem medidas necessárias para assegurar maior expansão de sistema de ensino superior, a oferta de locais para instalações físicas universitárias, sem mencionar pessoal acadêmico qualificado, não conseguiu de modo geral acompanhar a procura. As queixas estudantis de classes muito apinhadas, dificuldade de acesso aos professores, insuficiência ou má qualidade de equipamento científico e falta geral de atenção pessoal por parte das autoridades universitárias são tão comuns na Europa e na Comunidade Britânica como nos EE.UU. A França, nos últimos anos, testemunhou uma série de greves discentes e docentes, "cujo objetivo era atrair atenção para o flagrante apinhamento em muitos centros e o ritmo inadequado de investimentos de capital e recrutamento de pessoal acadêmico".⁷

Nesta atmosfera de rápidas mutações, as universidades no estrangeiro foram submetidas a considerável pressão no sentido de adaptarem suas organizações e procedimentos ao atendimento das recentes demandas que lhes foram impostas. Entretanto, o ritmo em que pôde ser feita a adaptação administrativa em qualquer sistema organizacional é muito influenciado pela estrutura e tradições institucionais, que estão submetidas às pressões existentes. No caso das universidades europeias, tais tradições são produto de séculos de evolução e resistem tenazmente à inovação.

ADMINISTRAÇÃO UNIVERSITÁRIA TRADICIONAL

O padrão tipicamente tradicional da administração universitária na maior parte dos países europeus e da Comunidade Britânica, embora divergentes em detalhes específicos de país para país, é de instituição para instituição, revela claramente uma subordinação da administração à influência acadêmica. Conquanto os

⁵ Walter Hahn, "Patterns and Trends in West German Universities," "Journal of Higher Education," Vol.36 (Maio de 1955), pp.245-53.

⁶ The Tobbins Report, Apêndice Cinco, p.117

⁷ The Robbins Report, Apêndice Cinco, p.74.

funcionários distintamente administrativos, tais como: diretores de registros, secretárias, tesoureiros, e seus vários assistentes, tenham há muito sido aceitos e estabelecidos como parte essencial da maioria das universidades europeias e da Comunidade, seu poder e responsabilidades têm sido muito mais rigorosamente restritos do que no caso dos administradores universitários deste país. Especialmente na Europa, o principal oficial executivo e seus subordinados tendem a se considerar servidores da docência acadêmica mais do que possuindo poderes que lhes sejam próprios.

Nenhuma mudança ocorreu nos últimos anos quanto a este respeito. A despeito de terem as operações universitárias europeias e britânicas continuado a crescer em tamanho, custo e complexidade de funcionamento, há pouco sinal de que a hierarquia administrativa dessas instituições tenha passado a ocupar a posição vigorosa e muitas vezes independente de seus pares americanos, descrita por um observador Inglês como aquela "sombria e poderosa entidade da vida universitária americana".⁸

Têm havido, é claro, demandas e sugestões visando a expandir a autoridade do administrador universitário no estrangeiro, contudo, opõem-se primariamente a tais propostas de maneira sempre altamente eficaz, os acadêmicos bem arraigados e precavidos contra qualquer ocorrência que possa constituir ameaça à sua predominante influência. Nesta seção, exploraremos alguns dos fatores que desempenharam importante papel na limitação da influência exercida pela administração universitária na Europa e na Comunidade Britânica. De capital importância a este respeito tem sido a posição historicamente de prestígio da hierarquia acadêmica, a penetrante intervenção dos ministérios estatais de educação na administração das instituições de ensino superior na Europa e a concepção bastante limitada da responsabilidade universitária pelo bem estar discente, que prevalece na maior parte das instituições de ensino superior fora dos EE.UU.

A Predominância da Hierarquia Acadêmica

Várias considerações históricas, inclusive de teórica aceitação geral de ser a universidade uma "comunidade de eruditos" com direito a auto-governo acadêmico, têm sido principalmente responsáveis pela forte posição desfrutada pelo "staff" acadêmico nas universidades europeias e da Comunidade. Organizados em sena-

⁸ Elizabeth Sewell, "Flexibility in American Universities, "Universities Quarterly, Vol.13 (Maio de 1959), p.280.

dos universitários, departamentos e faculdades isoladas, os acadêmicos mais graduados sempre controlaram os mais altos órgãos decisórios de suas universidades. Conquanto elementos leigos também tenham participado destes conselhos, e até numericamente predominantes em alguns casos, geralmente prevalece o ponto de vista dos representantes docentes.

Concomitantemente, somente com relutância tem a docência estendido este conceito de participação docente na gestão universitária aos escalões inferiores de suas próprias fileiras. O autogoverno acadêmico tem essencialmente significado um governo composto de pequeno grupo de professores mais graduados em cada universidade. Amiúde, existe apenas uma Cátedra em cada campo ou departamento. O senado universitário e os órgãos governantes das várias faculdades e departamentos, normalmente, consistem de todos os catedráticos coadjuvados por alguns representantes oriundos do restante da equipe de ensino. 9

Sob essa forma, os professores não somente têm uma voz importante no planejamento da política acadêmica, como também desempenham função contínua na administração universitária. Muitas funções administrativas que nas universidades americanas são desempenhadas por uma série de funcionários de tempo integral, tais como admissões e disciplina estudantil, em outros países foram situadas dentro do espectro de responsabilidade da própria docência.

O principal meio através do qual a docência toma e executa suas decisões tem sido o sistema de comissões, ao menos naqueles casos (por exemplo, nas universidades maiores da Europa e da Comunidade) onde os órgãos governantes universitários e de faculdades têm sido demasiadamente grandes para conduzirem de maneira eficaz os negócios da universidade. O nível universitário, as comissões encarregadas de funções, distintamente acadêmicas, tais como planejamento curricular ou procedimentos de admissões, são geralmente formadas apenas por professores mais graduados, incluindo-se nelas uns poucos administradores numa categoria "ex-officio". Naquelas comissões de nível universitário onde são discutidos planejamento orçamentário, alocação de espaço físico, tabelas salariais e questões similares com implicações administrativas, seus membros são geralmente escolhidos dentre altos funcionários universitários, pessoal leigo categorizado, assim como representantes acadêmicos.

A participação no trabalho dessas comissões há muito tempo tem sido considerada pela equipe do magistério um privilégio e um dever, não tendo sido fora do comum a acumulação como membro de várias comissões. De fato não se tornou realmente necessário, devido ao número limitado de catedráticos disponíveis e a relutância destes em compartilhar o poder, seja com o restante da equipe docente, seja com os administradores universitários

⁹ Vide J. Blondel, "The State and the Universities," in Paul Halmos (ed.), *Sociological Studies in British University Education*, Monograph Nº 7 da *Sociological Review* (Keele: University of Keele, 1963), pp. 31-43.

de tempo integral. Enquanto o tamanho das universidades permaneceu limitado, as pressões do trabalho em comissões não interferiram com a capacidade do acadêmico mais graduado de levar a e feito suas próprias atividades culturais.

O processo da tomada de decisão nessas universidades dominadas pela docência foi submetido a aguçada crítica por parte de alguns setores. Numa discussão sobre a gestão universitária britânica, G.E. Aylmer alega que o desenvolvimento da política acadêmica sob esse sistema muitas vezes exibe características tais como "uma paixão pelo sigilo na hierarquia superior e "poder supremo".¹⁰ Esse sigilo, assevera Aylmer, ocorre "frequentemente sobre matérias em que é patentemente ridículo, como por exemplo, a expansão universitária nos anos 60, ou acerca de questões sobre as quais a universidade e o público têm razoável direito de serem informados, tais como, despesa departamental".¹¹ Também tem sido dito que ligações políticas externas, rivalidades pessoais e a tradição desempenham importante papel na determinação do resultado final do debate da docência sobre assuntos acadêmicos.

Como consequência da posição dominante da equipe acadêmica nas universidades europeias e da Comunidade Britânica, apenas limitada autoridade tem sido delegada aos principais funcionários executivos. Deveria aditar-se que existem substanciais diferenças a esse respeito entre as universidades europeias e da Comunidade Britânica. Assim, o vice-reitor ou diretor, na Austrália ou na Grã Bretanha, em virtude de seu mandato muito mais longo e a liberdade maior desfrutada pela sua instituição quanto a controle estatal, assumiu uma posição muito mais forte nos conselhos de sua universidade do que o reitor nas universidades Italianas, Alemãs e Francesas.

As principais obrigações atribuídas ao principal chefe executivo podem variar muito. Como acontece nas universidades americanas, muitas das obrigações do reitor focalizam-se mais em atividades externas do que internas. Ele representa a universidade em seus contatos com ministérios e outras organizações públicas interessadas no ensino superior e nas universidades, devendo desempenhar papel ativo nas atividades de tais organizações como a Conferência de Reitores da Alemanha Ocidental ou a Comissão de Vice-Reitores e diretores da Grã Bretanha.¹²

¹⁰ G.E. Aylmer, "University Government-But by Whom" "Universities Quarterly", Vol.13 (Novembro de 1958), pp. 45-54.

¹¹ Ibid., p.47. Vide também o breve artigo sobre este assunto pelo D.A.K. Blach, "Intramural Communication," "Universities Quarterly", Vol.17 (junho de 1963), pp.271-73.

¹² A Conferência dos Reitores da Alemanha Ocidental e a Comissão dos vice-reitores e Diretores da Grã Bretanha são organizações independentes de instituições de "status" universitário, criadas para discutir problemas do ensino superior nesses países. Não dispõem de base estatutária ou poder executivo.

Similarmente ao que ocorre nos Estados Unidos, embora em menor escala, o principal funcionário executivo também é obrigado a manter-se em contato com potenciais doadores de fundos e importantes figuras políticas.

Particularmente, nas universidades europeias, a despeito da ampla gama de obrigações atribuídas ao principal funcionário executivo, seu poder de efetuar mudanças reais na vida da universidade permanece severamente limitado. A escolha do principal chefe executivo geralmente está sujeita à aprovação, por uma forma ou outra, pelas congregações da universidade que irá dirigir. Comumente, ele é um eminente professor oriundo da equipe de ensino da universidade embora especialmente tenham se verificado notáveis exceções a esta regra, na Austrália e na Grã Bretanha.¹³

Nessas circunstâncias, é muito improvável que um chefe executivo escolhido não compartilhe muito dos valores tradicionais e das ambições do corpo docente mais graduado, inclusive do receio de uma interferência estatal na universidade e da adesão ao princípio de controle acadêmico sobre os assuntos universitários.

A brevidade de seu mandato, que geralmente se estende de um a três anos, tem sido outro importante fator limitativo da influência do chefe executivo nas instituições europeias. Um mandato de certa duração não somente desestimula um ambicioso Chefe uni-

versitário de tentar aumentar seu poder pessoal, como também limita o planejamento a longo prazo, impondo óbices ao desenvolvimento de propostas em prol da reforma universitária. Outrossim, o diminuto tamanho da equipe pessoal do reitor, em contraste com o de alguns reitores americanos, traduz fielmente as limitações de escopo e de poder do seu gabinete.

Entre os muitos grupos com os quais o chefe executivo compartilha poder no desempenho de suas atribuições encontram-se diretores, representantes governamentais, membros individuais do corpo docente, subordinados de mentalidade independente na hierarquia administrativa, e uma variedade de poderosas comissões universitárias e docentes. A natureza precisa desta divisão de poder varia de acordo com a instituição, o país e, como era de se esperar, a personalidade do dirigente universitário. Mas não obstante o modo por que agem tais fatores, raramente um reitor ou vice-reitor toma uma importante decisão política sem consulta formal aos indivíduos e organizações mais diretamente interessados, inclusive, em alguns casos, aos alunos.¹⁴

¹³ Para uma interessante narrativa das dificuldades encontradas por um vice-reitor de uma universidade australiana que chegou ao seu posto, oriundo de uma profissão alheia ao magistério, vide A.P. Rowe, *If the Gown Fits* (London: Cambridge University Press, 1960).

¹⁴ Em muitas universidades britânicas, australianas e alemãs são eleitos representantes dos alunos que participam dos altos órgãos universitários. Usualmente, contudo, limitam-se a serem membros sem direito a voto.

Na maioria das universidades europeias e britânicas existe uma comissão executiva formal que auxilia o reitor ou vice-reitor na tomada de decisões que afetam a universidade como um todo. Tal órgão consiste geralmente do reitor ou vice-reitor, seus principais subordinados, os diretores eleitos anualmente dos vários corpos docentes, outros acadêmicos mais graduados e, em certas ocasiões, representantes de ministérios ou autoridades locais interessadas. Nesta comissão executiva, a posição do chefe executivo tem sido geralmente a de "primus inter pares".

Em algumas universidades alemãs a autoridade do reitor foi ainda mais reduzida pela prática de nomear curadores para supervisionarem as finanças e outras atividades internas da instituição. Destarte, nas universidades prussianas de Gottingen, Kiel e Münster, o Ministro da Educação mantém um funcionário que é designado - "Kurator" (executivo na junta governativa). Este funcionário é responsável por todas as verbas concedidas à universidade pelo ministério, e também administra o patrimônio da instituição.¹⁵ Nos últimos anos houve mudança no sentido de dar às autoridades universitárias o direito de nomear o "Kurator" e de assumir de modo geral um papel mais amplo na administração não acadêmica de sua instituição.¹⁶

A Intervenção Estatal na Administração Universitária

Outra razão pela falta de uma estrutura administrativa bem desenvolvida em muitas das universidades estrangeiras é o fato de numerosas funções administrativas relacionadas ao funcionamento destas instituições serem exercidas por uma série de repartições estatais, mais notadamente pelo Ministério da Fazenda e Finanças. Isso se verifica, na verdade, no caso das universidades europeias.¹⁷ Assim, na França, o Estado desde há muito tem tido o poder de determinar currículos escolares, fazer nomeações para cargos administrativos e de ensino, decidir sobre a alocação de despesas universitárias e supervisionar, através de seus representantes locais, os assuntos administrativos de instituições de ensino superior. Na realidade, o controle centralizado das universidades pode chegar a ser tão abrangente que "um horário, a compra de uma máquina de calcular ou a impressão de um livro venham

¹⁵ Hahn, "Patterns and Trends in West German Universities," p.249.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Este padrão de controle governamental não prevalece no caso das universidades britânicas, as quais tradicionalmente desfrutam de uma posição de autonomia legal. Contudo, conforme poderá ser apreendido pela discussão na próxima seção, tal posição independente de longas datas sofre atualmente na Grã Bretanha pressão no sentido de uma modificação.

a exigir aprovação ministerial."18 Alhures, na Europa Ocidental, a posição fiscal e administrativa das universidades não tem, em geral, sido muito diferente, embora o controle estatal sobre materias basicamente acadêmicas, como admissões, provas e currículos dos cursos seja muito menos comum do que na França.

Como resultado deste tradicional padrão de controle estatal exercido nas universidades europeias, a autoridade para a tomada de decisões em muitas áreas foi passada às mãos de servidores públicos nos ministérios e repartições federais competentes. Os planos de expansão universitária na Europa são, em grande parte, preparados e implementados por servidores públicos e estão sujeitos à aprovação do ministro competente e do parlamento, devendo este ultimo por em votação a concessão de verbas. O Ministério da Educação também desempenha importante papel nas decisões que levam à criação de novas cátedras, ao aumento de salários dos professores, ou à construção de mais salas de aulas. Muito da influência administrativa em assuntos acadêmicos tem por isso sido situado em níveis governamentais consideravelmente afastados da própria universidade. A finalidade de controle governamental sobre a vida acadêmica é acentuada em muitas universidades europeias pela presença, no campus, de uma série de funcionários nomeados pelo Governo, responsáveis pela supervisão dos assuntos fiscais e internos das instituições em pauta.

Certamente, não se deve exagerar o nível de controle governamental formal exercido nas atividades universitárias europeias. Na prática, os ministérios têm estado bem atentos às opiniões da equipe acadêmica na formulação das políticas que influenciam o ensino superior. O alto prestígio da profissão magisterial na maioria das Nações europeias permitiu à mesma exercer muita influência indireta sobre a política governamental em áreas de importância vital, como sejam, nomeação de pessoal, determinação de currículos e admissão e exames estudantis. Outrossim, mesmo em assuntos envolvendo substanciais desembolsos de verbas governamentais, tais como: escalas salariais ou construção de edifícios, o pessoal acadêmico, através de uma rede de comissões

18 The Robbins Report, Apêndice Cinco, p.67.

de assessoria, simpatizantes estrategicamente localizados, inclusive parlamentares, pôde influenciar em sua forma final a política. Assim, na França, que é talvez o caso mais extremamente ostensivo de controle governamental sobre a educação, o Diretor do Ensino Superior no Ministério da Educação é geralmente um eminente professor; os membros mais graduados do corpo docente das universidades "podem, na prática, exercer considerável influência na nomeação ou exoneração de membros do seu quadro de pessoal"; e o Conseil de l'Enseignement Supérieure, descrito abaixo, tem desempenhado papel preponderante na determinação da política ministerial:

O Conselho de Ensino Superior se reúne sob a presidência do Diretor do Ensino Superior, mas é composto em sua maioria de acadêmicos em exercício do magistério. Trata de matérias de administração universitária, disciplina, currículos e exames. Embora teoricamente seja apenas uma assessoria, na prática é sempre consultado sobre as mais importantes questões de política e raras vezes seu conselho é ignorado. O Conselho, não obstante ser por si só um grande órgão, trabalha através de uma série de sub-comissões, assegurando, no mínimo, uma abordagem do tipo de participação acadêmica, na tomada de decisões que interessam às universidades, como é conseguida na Grã Bretanha, através da Comissão de Subvenções Universitárias.¹⁹

Consequentemente, não deve constituir surpresa o fato de as batalhas periodicamente deflagradas nos países europeus sobre questões que afetam o ensino superior e as universidades terem refletido geralmente diferenças de opinião entre duas ou mais facções acadêmicas concorrentes, ao invés de serem travadas entre os membros do corpo docente de um lado e os funcionários do governo de outro. Via de regra, a simples complexidade das operações universitárias, particularmente no lado acadêmico, aumentadas pela dificuldade em obter informação digna de confiança sobre as quais alicerçar as decisões políticas, tem contribuído para reduzir o real impacto da intervenção governamental nos assuntos universitários. Em suma, o papel do Estado permaneceu restrito. Como aludiu Blondel, "Ele aceita o conselho que lhe é dado... As universidades francesas são supervisionadas pelo Ministério; mas os funcionários públicos supervisores estão cerca

¹⁹ Ibid., p.68. O "Comité Consultatif des Universités" desempenha papel similar com relação a nomeação de pessoal.

dos e assessorados por numerosas comissões compostas de acadêmicos. 20

O Papel Limitado da Universidade

Um dos fatores que mais contribuíram para o crescimento da administração universitária nos EE.UU. foi o desejo de as instituições de ensino superior proporcionarem aos estudantes um amplo conjunto de serviços completamente separado do ensino propriamente dito. Tais funções não acadêmicas incluem o fornecimento de alojamento, atletismo, alimentação e outras facilidades físicas destinadas a aumentar o bem estar estudantil. Ao assumirem responsabilidade por tais serviços estudantis, as universidades americanas obrigaram-se a criar em seus campi um elaborado mecanismo administrativo dirigido por muitos funcionários não acadêmicos.

Por outro lado, muitas dessas necessidades estudantis de caráter não acadêmico são atendidas na Europa, não pela universidade, mas por grupos externos, particularmente, organizações estudantis. Na Suécia, por exemplo, hospedarias estudantis são construídas e conservadas pelas organizações discentes (com assistência financeira privada e governamental). Na Alemanha e nos Países Baixos, organizações idênticas assistem seus associados na busca de residência, nos preparativos de viagem, prestando também algum tipo de assistência financeira a estudantes necessitados. Na França existem repartições nacionais tais como o Centre des Oeuvres Universitaires (responsável pelas hospedarias estudantis) que também desempenham importante papel, removendo a responsabilidade pelo bem estar do aluno da universidade propriamente dita.²¹ Na Grã Bretanha, associações estudantis dirigem restaurantes, escritórios imobiliários, agências de empregos, além de desempenharem outras formas de trabalho de assistência social."²²

O diminuto escopo das instalações habitacionais providas aos alunos pelas universidades, elimina a necessidade de equipes de pessoal administrativo local para gerir tais unidades. Na Austrália, em 1963, apenas 14% de todos os estudantes de tempo integral

²⁰ Blondel, "The State and the Universities," p.35.

²¹ The Robbins Report, Apêndice Cinco, p.67 Vide descrição dos programas de seguro do estudante frances, serviços de saúde e escritórios de informações em Anthony Kerr, Universities in Europe (Westminster, Eng.: The Canterbury Press, 1962), pp.149-52.

²² Kerr, Universities in Europe, p. 115.

moravam em hospedarias associadas a universidades. Na França, a cifra comparável era 12% (1962), na Alemanha Ocidental 10% (1962), na Suécia 10% (1958) e na Grã Bretanha 28% (1962). 23

Outrossim, a maioria das instituições europeias e britânicas não mantém o sistema bastante elaborado de registro de alunos tão comum às faculdades e universidades americanas. Os procedimentos de registro têm sido comparativamente simples e diretos. Normalmente, fica a critério do aluno a atualização do seu registro. A necessidade de pessoal burocrático para manter um arquivo exato sobre cada aluno também foi reduzida pelo fato de ser o sistema hora-crédito, um verdadeiro baluarte da universidade americana, relativamente desconhecido nos círculos acadêmicos europeus. Finalmente, o currículo das universidades europeias tem sido bastante simples em comparação com o vasto elenco de cursos, seminários e outras oportunidades formais de aprendizagem oferecidas ao aluno americano comum, e isso também diminuiu a necessidade de administração universitária.

Além disso, quando um estudante de universidade europeia se forma, passa ele a ser muito menos objeto de preocupação como ex-aluno do que nos EE.UU. Deve-se isso, em grande parte, ao fato de ter sido a maioria das universidades europeias e da Comunidade parcial ou completamente dependente do governo para a sua receita, bem como por ter havido pouco estímulo até os anos recentes aos esforços para levantar recursos em escala apreciável, de ex-alunos ou de outras fontes.

Em suma, é evidente que o papel dos administradores na maioria das universidades estrangeiras permaneceu consideravelmente menos desenvolvido do que neste país. Nos anos recentes, contudo, tem havido várias indicações de que a estrutura de muitas universidades europeias e da Comunidade vai vagarosamente se metamorfoseando sob a pressão de maiores matrículas e subvenções governamentais.

PRESSÁGIOS DE MUDANÇA

Face às correntes de alunos e tendo em vista a necessidade de treinar um número sempre maior de cientistas, engenheiros, técnicos e administradores, os governos da Europa e da Comunidade Britânica nos últimos dez anos embarcaram em maciços programas de

23 Vide The Robbins Report, Apêndice Cinco: Austrália, p.37; França, p.72; Alemanha Ocidental, p.97; Suécia, p.147. Para a Grã Bretanha vide the Robbins Report, p.194.

assistência técnica com o fito de ajudar as instituições de ensino superior a atenderem suas novas responsabilidades. Inevitavelmente, a atenção foi focalizada também sobre as deficiências nos padrões existentes de organização educacional, pois é fato reconhecido que a administração universitária, conforme tradicionalmente constituída, nem sempre se mostrou adequada a dar conta do fluxo de alunos ou verbas.

Visando melhorar a administração universitária, os governos de vários países, inclusive França, Países Baixos, Suécia e Alemanha Ocidental, tomaram providências no sentido de aumentar o poder do chefe executivo universitário. Na França, por exemplo, a autoridade do "recteur" em áreas tão vitais como orçamentação e determinação de currículos foi grandemente aumentada em 1962,²⁴

E na Holanda, onde era prática comum para a reitoria mudar de mãos anualmente, o Ato do Ensino Superior de 1961 permitiu aos reitores manterem o cargo por um período de até quatro anos, proporcionando assim maior continuidade e experiência nesta função.²⁵

A Alemanha Ocidental, em sua disposição de controle nacional sobre os assuntos administrativos universitários, mostra a mesma propensão. Destarte, nas universidades alemãs de Freiburg, Tübingen, Heidelberg, Bonn e Marburg, as tarefas de administração estatal "são confiadas ao "Rektor" e devem ser levadas a efeito com base nas diretrizes por ele emitidas com a cooperação do vice-reitor que lhe é subordinado.²⁶ O "Rektor", conseqüentemente, assume uma posição proeminente, seja como chefe do sistema universitário de auto-governo, seja como representante local do Ministério da Educação. Um padrão similar foi proposto para a nova universidade a ser estabelecida em Regensburg, na Bavaria, com uma comissão adicional, composta de sete membros da equipe professoral, a ser criada para assessorar o "Rektor" e seu vice-reitor. No Estado de Hesse, forte apóio tem sido dado a um plano, segundo o qual as finanças universitárias são confiadas a um vice-reitor nomeado pelo Senado e que trabalha sob a direção do "Rektor". Tais reformas têm como finalidade revigorar a posição do "Rektor" "vis-à-vis" ao governo. Também houve, po-

²⁴ Blondel, "The State and the Universities," p.39.

²⁵ The Robbins Report, Apêndice Cinco, pp. 107-8.

²⁶ Hahn, "Patterns and Trends in West German Universities, p.249

rêm, propostas para dar ao "Rektor" um cargo mais forte dentro da estrutura da própria comunidade acadêmica.²⁷ Além do mais, a necessidade de prolongar o mandato do "Rektor" parece ser fato amplamente reconhecido na Alemanha Ocidental.

Na Grã Bretanha e na Austrália, as comissões nomeadas para estudar e fazer recomendações ao legislativo sobre o ensino superior chegaram à conclusão de que a vice-reitoria precisava de um revigoramento através da adição de equipes de tempo integral para assisti-la em sua faina.²⁸

Segundo declaração da Comissão Britânica de Ensino Superior, "existe um grave perigo de que as necessidades de expansão e as relações cada vez mais complexas entre as instituições de ensino superior e o governo venham a impor aos chefes de universidades uma carga insuportável, a menos que providências sejam tomadas para aliviá-las... Nenhum outro tipo de organização importaria ao seu presidente a variedade e a carga de trabalho que a moderna universidade exige do seu vice-reitor. Recomendamos que os órgãos dirigentes prestem séria atenção visando a melhorar neste setor suas organizações." ²⁹

A Comissão sobre Ensino Superior também propôs para certas instituições a "nomeação" de pro-reitores permanentes ao mesmo tempo que lembrou "outras medidas mais complexas envolvendo o uso de comissões de equipes acadêmicas e administrativas de alto nível que isto pode vir a ser o melhor arranjo." ³⁰ Em determinada altura a comissão chegou ao extremo de sugerir que "em alguns casos ambos os departamentos de finanças e registro se beneficiariam dos conselhos dados por consultores empresariais modernos." ³¹

Outra proposta para o melhoramento da administração universitária na Grã Bretanha partiu de C. Northcote Parkinson, que convocou um "curso de equipe em administração de cúpula, a ser supervisio

²⁷ Ibid., pp. 249-52-Vide também Ralph Dahrendorf, "Die Faultaten und ihre Reform," Hochschuldienst, XVII (27 de fevereiro de 1946), 1.

²⁸ The Robbins Report, pp. 221-22; e Pauline Tompkins, "Australian Higher Education and the Murray Report," Journal of Higher Education, Vol. 29 (outubro de 1958), p. 368.

²⁹ The Robbins Report, p. 221

³⁰ Ibid.

³¹ Ibid.

nado por vice-reitores aposentados e levado a efeito em algum centro de pesquisa que pudesse ser suprido de toda a informação disponível sobre todas as universidades do mundo." 32 Ele sugere que, no futuro, as universidades britânicas destinem seus cargos superiores aos que tenham frequentado tal curso. "Muito embora uma faculdade de equipes como esta não viesse a resolver todos os problemas," argumenta Parkinson, "proporcionaria meios de distinção entre o homem capaz e o jactancioso." 33.

O papel do vice-reitor nas universidades australianas foi recentemente submetido a um rigoroso escrutínio por A.P. Rowe, ex-vice-reitor da Universidade de Adelaide. Narrando suas experiências no cargo, Rowe claramente diz das limitações sob as quais comumente trabalha o vice-reitor australiano:

Era de se esperar que após ocupar o cargo de vice-reitor de uma universidade australiana por dez anos eu pudesse descrever os poderes pertencentes aquele posto. Isso não ocorre. Na realidade, não seria exagero dizer-se que um vice-reitor australiano não tem autoridade alguma e esta é talvez uma das razões pelas quais acho meus colegas na Comissão de Vice-Retores um grupo de homens simpáticos mas não muito felizes. Além do mais, numa universidade australiana, a discussão dos poderes de um vice-reitor não é muito incentivada e aqueles que talvez pudessem contribuir para uma solução do mistério escudam-se por trás de clichês como "primus inter pares" e controle por persuasão. - "Primus inter pares": mas nunca consegui descobrir de que maneira um vice-reitor é igual aos seus colegas de magistério. 34

Argumentando que o vice-reitor deveria se dedicar à universidade como um todo e não individualmente aos assuntos internos dos Departamentos, Rowe comenta "segundo minha maneira de ver estes são os dois maiores males no tipo de universidade em pauta. um departamentalismo que tem a tendência a transformar a universidade numa série de unidades isoladas, e um igualitarismo que pressupõe serem todos os departamentos e todos os professores dignos de apoio." 35 O ex-vice reitor após criticar a falta de controle central da política acadêmica e das comunicações internas, conclui do seguinte modo: "Na minha experiência de administração nunca achei algo tão absurdo como o cargo de vice-reitor universitário australiano. Aqueles que prefeririam vê-lo permanecer sem

32 C. Northcote Parkinson, "Organization and Method, "Universities Review, Vol. 32 (outubro de 1959, p.12.

33 Ibid., p. 13.

34 Rowe, If the Gown Fits, p.27.

35 Ibid., p.28

poder e, portanto inofensivo tanto para dinâmicos quanto para os ociosos, persistirão em falar do controle por persuasão. Nenhuma organização trabalha desta maneira, nem mesmo um convento; e certamente tampouco satisfaria a uma universidade que anualmente gasta um milhão de libras ou mais de dinheiros públicos."36

Como ação remediadora, Rowe sugere a criação nas universidades australianas de uma comissão de diretores a longo prazo ou vitalícios, cada qual chefe de uma diferente congregação, sob a presidência do vice-reitor. Esta comissão no estilo parlamentar, estaria autorizada a decidir sobre todas as políticas que afetam o ensino e a pesquisa na universidade, inclusive a alocação de verbas aos vários departamentos acadêmicos. Cada diretor supervisionaria intimamente os assuntos da sua própria congregação e responderia diretamente ao vice-reitor. A meta deste arranjo seria reduzir o número de comissões docentes, cujo trabalho é considerado por Rowe como sendo detrimetoso ao ensino e à pesquisa. Uma comissão separada de finanças, composta igualmente de membros leigos do corpo dirigente e diretores escolhidos, seria responsável pela captação de recursos para a universidade e pela decisão sobre a sua alocação entre as funções "acadêmicas, administrativas e de conservação" da universidade.37

Em várias nações europeias o revigoramento do escritório do reitor representa um importante passo da política geral de permitir às universidades maior autonomia em assuntos administrativos. Indubitavelmente, o crescimento das matrículas universitárias tornou muito mais difícil do que no passado que a administração das instituições de educação superior fosse centralizada no Ministério da Educação. Nos Países Baixos, por exemplo, o Ato de Ensino Superior de 1961, não somente dá maior autoridade ao reitor, como também permite às universidades estatais e à universidade Municipal de Amsterdam se transformarem em sociedades com direito a receber subvenções do Estado sem vinculação precisa ao seu uso.38 Na Alemanha Ocidental mudanças similares estão ocorrendo. Destarte, nas Universidades de Colonia, Frankfurt, Giessen na Universidade Livre de Berlim, e Universidadea Técnica de Berlim, a administração não acadêmica foi confiada a um

36 Ibid., pp.28-29

37 Ibid., pp. 210-14. alguns autores contestariam as observações de Rowe, mantendo que na realidade o papel do vice-reitor já é bastante forte, não precisando de qualquer auxílio. Vide Pauline Tompkins, "University Education in Australia and New Zealand- Some observations, "The Educational Record, Vol. 40 (Abril de 1959), p.163.

38 The Robbins Report, Apêndice Cinco, p.108.

"Kuratorium", que é uma junta governante cujos membros são egres-
sos do magistério e da comunidade onde se situa a universidade. Na
Universidade Livre de Berlim tal junta governante nomeia um "Kura-
tor" para executar suas diretrizes, de preferência a deixar
tais tarefas a um representante das autoridades locais de ensi-
no.

Ao avaliar essas novas abordagens na administração universitária
da Alemanha Ocidental, alguns observadores bem localizados levanta-
ram dúvidas sobre o poder que inadvertidamente poderá ser depo-
sitado no escritório do "Kurator".

Em virtude de mandato mais longo e maior acesso imediato a infor-
mações vitais, este funcionário poderá exercer muito mais influ-
ência sobre os membros de uma junta governante do que o "Rektor"
ou quaisquer outros representantes acadêmicos, até mesmo em as-
suntos normalmente considerados "acadêmicos", tais como a cria-
ção de novos cargos de ensino. Também foi alegado que a interven-
ção de uma junta representando tanto a equipe acadêmica quanto o
público poderá vir a se tornar em óbice a uma administração
eficaz.³⁹

Erquanto o ensino superior na Europa se orientou no sentido de
maior liberdade do controle estatal, de certo modo uma tendên-
cia oposta ocorreu na Comunidade Britânica. Aqui parece que a
universidade autônoma está sendo ameaçada por um padrão emergente
de suporte financeiro estatal. Na Grã Bretanha, a crescente de-
pendência das universidades das subvenções para salários, de-
senvolvimento de capital e pesquisa precipitou receios generali-
zados de que uma liquidez financeira somente possa ser alcançada
com sacrifícios do direito tradicional de se governarem com au-
tonomia. Um observador, Professor Simmons, da Universidade de
Leicester, advertiu que "os perigos do controle estatal são
verdadeiros e óbvios para quem examinar, por exemplo, a história
das universidades alemãs na década dos 30. Tais perigos, de
forma mais suave e mais insidiosa, poderão estar mais próximos
da Grã Bretanha do que muita gente pensa."⁴⁰ Simmons se enraive-
ceu particularmente com as tentativas da Comissão de Subvenções
da Universidade de adotar "testes padronizados de comparação," -
tais como "custo por lugar de aluno" na construção de edifícios
de residência, como também em outras áreas da vida universitária.
O resultado desses testes padronizados, com toda sua boa inten-
ção, conduziu desafortunadamente ao que Simmons cognominou de

³⁹ Hahn, "Patterns and Trends in West German Universities,"
p.251.

⁴⁰ Jack Simmons, New University (Leicester, Ingl.:Leicester
University Press, 1959), p.202.

"idolatria da economia", uma acusação que não é desconhecida em muitas universidades estaduais americanas. Ainda outro comentarista, em resposta à ótica governamental de que "seja aconselhável num controle mais intenso sobre as despesas das subvenções universitárias esporádicas,"⁴¹ argumentou: "Obrigue-os a uma prestação de contas perante a burocracia para cada centavo de subvenção governamental e a originalidade e criatividade serão postas em perigo... É muito melhor que o contribuinte perca um ou dois milhões de libras por ineficiência do que desperdice muito mais por curiosidade mal dirigida".⁴²

Não obstante tais receios, existe pouca prova de que até o presente o governo Britânico tenha ido muito longe ao "interferir" em suas universidades. A maior parte dos observadores concordam que o governo tem mostrado considerável refreamento em suas relações com as instituições de ensino, particularmente por causa do precário estado da economia britânica durante a última década. Resta ver o que nos reserva o futuro.

A Comissão Universitária Australiana foi criada em 1959 com as duas funções básicas de recomendar ao governo da Comunidade "as parcelas de recursos necessários para o sustento das universidades e tentar alguma coordenação do desenvolvimento universitário."⁴³ De modo geral, tal ação não parece ter suscitado, ainda, qualquer coisa parecida à controvérsia sobre as relações Estado-Universidade na Grã Bretanha. Conforme dito por um autor: "Parece que os professores superiores acham que estariam em melhor situação se trabalhassem sob a égide da Comunidade e o espetáculo de infundáveis subvenções para pesquisas, e uma posição similar aquela do funcionário público australiano os cegou aos perigos de controle total pela Comunidade."⁴⁴ Agora, se a situação permanecerá sem mudança nos anos futuros, isso é outro assunto. À medida que a dependência das subvenções da Comunidade continua a aumentar, parece razoável se esperar que mais e mais clamores sejam manifestados, exigindo maior informação de como estão sendo gastos os recursos públicos.

⁴¹ Fifth Report from the Select Committee on Estimates (1951-52), parágrafo 37, mencionado textualmente em Simmons, New University, p.200.

⁴² Economist, 26 de agosto de 1950, transcrito em Simmons, New University, p.200. Para um comentário similar vide Stephen Toulmin, "Financing the Universities," The Spectator, 30 de março de 1962, p.394; the Robbins Report, Evidence- Part one (VOL. f), memorando e testemunho dado pelo professor Ely Devons, pp.1772-74, 1779-89.

⁴³ The Robbins Report, Apêndice, p.39.

⁴⁴ Stuart Fraser, "recent developments in Australian Higher Education", Comparative Education Review, Vol.5 (junho de 1961), p.33.

Uma das principais mudanças que ocorreram recentemente nas universidades europeias e na Comunidade é o enfraquecimento da prática tradicional de deixar o comando universitário nas mãos das comissões compostas somente de membros do corpo docente. A explosão de matrículas estudantis durante o período de após guerra impôs uma carga tão pesada de administração sobre os acadêmicos mais graduados que estes acharam cada vez mais difícil levar a bom termo suas responsabilidades normais de ensino e de pesquisa. P.H. Partridge fez o melhor sumário deste dilema para as universidades australianas:

Dentro das universidades existem alguns problemas que seria desonesto deixar de encará-los... A hipocrisia é continuarmos a dissimular que a administração é algo extra que o professor assume na sua rotina, ao passo que continua a ser essencialmente um professor e um pesquisador... Deveríamos ser mais honestos e admitirmos que, em muitos departamentos e instalações universitárias, a administração é atualmente função importante e separada, e que há frequentemente bastante trabalho nela para tempo integral de um ou mais homens. Talvez estejamos certos em nossa suspeita de introduzirmos administradores profissionais nas nossas universidades; talvez estejamos certos em nos apegarmos ao ponto de vista de que a administração acadêmica deveria ser empreendida por gente que tenha exercido o magistério superior. Provavelmente, porém, estaremos assimilando o pior de todos os mundos possíveis, produzindo uma raça de professores e de administradores em tempo parcial, que sob tal pressão, geralmente não estarão empenhados no cumprimento das obrigações administrativas. 45

Na Grã Bretanha os professores "queixam-se amargamente sobre o número de tarefas administrativas que lhes são atribuídas e também pelo tempo que desperdiçam, participando em várias comissões inconsequentes".⁴⁶ Pode-se dizer que uma situação parecida prevalece na maioria das universidades europeias. Assim, a Conferência de "Rektors" da Alemanha Ocidental, num gesto inusitado para um órgão representativo do auto governo acadêmico, recentemente "frisou de maneira enfática a responsabilidade do Estado, seja de fornecer pessoal administrativo adicional às universidades... seja revigorar os departamentos de administração universitária no Ministério da Educação." ⁴⁷

⁴⁵ P.H. Partridge, "The State of the Universities," in Melbourne Studies in Education (Londres: Cambridge University Press, 1962), pp. 91-92.

⁴⁶ "Notes," Universities Review, Vol. 33 (outubro de 1960, p. 4).

⁴⁷ Hahn, "Patterns and Trends in West German Universities," p. 253.

Vários meios foram empenhados na busca de uma solução para esse problema. A mais comum tem sido a exigência de que os acadêmicos mais graduados transfiram parte de suas responsabilidades aos mais jovens da docência.

Na Grã Bretanha uma revista declarou: "A solução deste problema não está em se dar maior poder ao administrador mas numa distribuição mais ampla de responsabilidade entre os membros da equipe de ensino. Caso se fizesse isso, a inquietação atual entre os que proferem as aulas seria grandemente dissipada pois, então, sentir-se-iam plenamente assimilados pela vida universitária... se esta divisão de responsabilidade e esforço ocorresse, o professor teria mais tempo para dedicar à pesquisa e ensino."⁴⁸ A Comissão Robbins, ao recomendar que membros menos graduados da docência sejam autorizados a desempenhar um papel mais pleno no autogoverno acadêmico, notou que: "como qualquer outro mecanismo, a máquina do governo acadêmico de uma universidade somente pode funcionar de maneira eficiente se não estiver sobrecarregada"⁴⁹. E tem-se bastante prova para acreditar que, no mínimo nas universidades mais recentes da Grã Bretanha, os membros menos graduados da equipe de ensino estão sendo solicitados a desempenhar um papel mais importante na tomada de decisão interna.⁵⁰

Na Alemanha Ocidental, propostas paralelas demandaram aos professores mais graduados delegarem "uma substancial parcela" de autoridade a uma pequena comissão executiva de cada docência. Outro meio de aliviar os professores de algumas de suas cargas administrativas é restringir as obrigações administrativas aos membros de equipe abaixo do nível de professor catedrático. Esta abordagem está sendo cogitada para uma nova universidade a ser criada em Konstanz.⁵¹ Também é possível descentralizar a autoridade

⁴⁸ "Notas."

⁴⁹ The Robbins Report, p.220.

⁵⁰ Albert E. Sloman, *A University in the Making* (New York: Oxford University Press, 1964), p.86. Para um ponto de vista de certo modo pessimista sobre este problema vide Sir Eric Ashby, "Introduction: Decision Making in the Academic World," em Halmos (ed.), *Sociological Studies in British University Education*, pp. 5-11.

⁵¹ Hahn "Patterns and Trends in West German Universities," p.252; vide também Wolfgang Clemen, *Idee und Wirklichkeit auf der Universität* (Heidelberg: Quelle e Meyer, 1963), p.14.

administrativa para as docências separadas, realçando o potencial de tomada de decisão de cada departamento acadêmico. Tal abordagem tem sido favorecida na França, com cada departamento sob um chefe separado cujas responsabilidades foram definidas de modo a aliviar o decano da docência de muito de sua responsabilidade quotidiana. 52.

Movendo-se em sentido oposto, várias universidades em diferentes países, tomaram providências no sentido de reforçar as obrigações de funcionários, tais como diretores de registro e tesoureiros. Na Austrália, o desenvolvimento desses escritórios, particularmente, o papel do diretor de registro, foi tão grande nos últimos anos que um observador argumentava "que a administração universitária como carreira, com o cargo de diretor de registro como a meta final, está bem consolidada." 53 Talvez, o apoio mais evidente para a transferência da responsabilidade administrativa da docência para administradores de tempo integral proviesse de Albert E. Sloman, Vice Reitor da Nova Universidade de Essex na Grã Bretanha:

é nosso desígnio... seguirmos a liderança de uma ou duas das maiores universidades neste país e montarmos sob a responsabilidade do diretor de registro um forte secretariado, alguns de cujos servidores trabalharão com os diretores de escolas e, quando estas forem grandes, com departamentos. Faremos tudo em nosso poder para remover o trabalho administrativo rotineiro da equipe acadêmica, de modo a deixar-lhe tempo livre para ensinar e pesquisar, bem como para pensar de maneira realmente estratégica sobre a política a ser adotada. Reconhecemos também que as universidades para serem eficientemente dirigidas precisarão de administradores treinados. Todas as diferentes ramificações na administração universitária, seja o setor patrimonial, e de planejamento, o financeiro o o acadêmico, requerem hoje em dia especializações e técnicas. No âmbito nacional existe também uma necessidade de registros mais padronizados e sistemáticos, tanto da docência quanto da equipe administrativa. Segundo creio, a administração universitária com sua variedade de interesses, suas responsabilidades e seu escopo de promoção, tornou-se realmente uma profissão de carreira, que crescerá rapidamente de importância. É uma espécie de serviço público acadêmico. 54

52 The Robbins Report, Apêndice Cinco, p.68.

53 Tompkins, "University Education in Austrália and New Zealand," p.163.

54 Sloman, A University in the Making, pp.86-87.

Na Grã Bretanha tem havido sinais de que a pesquisa institucional está se tornando parte plenamente aceita e necessária da administração universitária, embora o progresso alcançado nesta área, como em outras, tenha sido lento. Com exceção de três, todas as universidades britânicas participaram recentemente de um estudo de candidatos a admissão nas Universidades, levado a efeito para a Comissão de Vice-Reitores e Diretores. A Instituição do Ensino em Londres montou agora uma unidade de pesquisa sobre problemas discentes, e Sloman propôs a criação na Universidade de Essex de uma unidade de pesquisa do ensino superior. De início tal unidade dedicar-se-á aos problemas universitários internos de planejamento e organização. Documentará seus experimentos em cursos de estudos, na prática de classes para debates, em salas de estudos para estudantes que morem fora da universidade, e, afinal, em toda sua atividade sócio-intelectual." 55

Obviamente, nenhuma dessas mudanças significa qualquer pressão por parte das universidades europeias e da Comunidade em adotar integralmente inovações americanas em administração universitária. Tem havido e continua a haver forte resistência a qualquer medida que venha a diluir a autoridade acadêmica nessas instituições. Outrossim, na Europa como na América, existe um profundo receio de que a racionalização da administração venha a sobrelapar os tradicionais valores acadêmicos. Mas, como diz Sir Eric Ashby sobre os acadêmicos britânicos: "Por todo o país estes grupos de eruditos, que não se decidiram quanto à forma de uma folha de árvore ou à etimologia de um verbete, ou sobre a autoria de um manuscrito sem uma penosa coleta de provas, decidem sobre política de admissão, dimensionamento universitário, relação aluno-equipe administrativa, conteúdo de cursos e assuntos similares, apoiados em pressupostos duvidosos, dados fragmentários, e meros presentimentos. Embora dedicados à busca do conhecimento, eles até recentemente recusavam-se resolutamente a procurar conhecimento acerca deles próprios". 56

Não obstante este tipo de resistência, as mudanças na administração universitária provavelmente ocorrerão a um ritmo cada vez mais célere nas instituições educacionais europeias e da Comunidade Britânica. Nas instituições da Europa, por exemplo, tornar-se-á cada vez mais difícil serem tomadas importantes decisões administrativas de consequência no ensino superior numa repar-

55 Ibid., pp.85-86. Vide também, "Studying Higher Education in Britain and America," *Universities Quarterly*, Vol.17 (março de 1963), pp.126-48; e Ashby, "Introduction: Decision-Making in the Academic World," p.6.

56 Ashby, "Introduction: Decision-Making in the Academic World," p.6.

tição governamental central. Isto contribuirá a que mais e mais autoridade seja delegada às próprias universidades e particularmente ao gabinete do reitor e seus assistentes. A organização administrativa das instituições de ensino superior no estrangeiro mudará devido a urgência imposta pelos tempos modernos. As práticas desenvolvidas numa época em que as universidades eram pequenas e atribuições gerenciais de pouca monta, não podem prosseguir imutáveis quando tais instituições se tornaram imensas e suas tarefas administrativas assoberbantes.

BIBLIOGRAFIA SELECIONADA

Até o presente, não é abundante a literatura diretamente dedicada às inovações administrativas objeto de nosso interesse. O mais relevante material disponível pode ser encontrado nos vários anais dos vários trabalhos de equipe e em conferências realizadas nos últimos anos sobre pesquisa institucional e outros aspectos de administração acadêmica. Tais conclaves foram patrocinados em sua maioria pelas associações regionais, às quais cada vez mais as instituições públicas de ensino superior têm se associado, e naturalmente recomendariamos aos leitores interessados nos tópicos por nós examinados nos capítulos anteriores, consultarem anais publicados de tais conferências, vários dos quais fazem parte de nossa bibliografia.

Na estruturação do roteiro geral de nossa análise, também nos baseamos muito na literatura surgida desde a II Guerra Mundial no campo da teoria da organização. Na medida em que aquela teoria da organização tem uma base empírica, muito de sua literatura repousa na experiência de organizações hierárquicas - fábricas, firmas industriais e congêneres. Assume assim uma cadeia de comando na qual a autoridade flui de cima para baixo. Desnecessário é dizer que o funcionamento de instituições de ensino superior não corresponde a qualquer modelo dessa natureza. Conforme foi indicado no Capítulo I, as instituições acadêmicas pertencem mais à categoria de organizações profissionais - nas quais a base da autoridade é mais o saber do que a posição hierárquica e na qual o poder decisório não corresponde, por conseguinte, à posição ocupada na hierarquia. Existe, no entanto, uma série de autores no campo de teoria de organização cujos trabalhos salientam em fortes contrastes as características distintas das organizações profissionais e tal literatura foi de grande valia para nossa pesquisa.

Em alguns dos itens arrolados na bibliografia descrevem a evolução da administração acadêmica fora dos EE.UU. - um assunto ventilado no Apêndice C. Para outras referências bibliográficas no campo de administração universitária comparada, o leitor poderá beneficiar-se das notas de rodapé no Apêndice C. Também incluímos uma série de itens da literatura geral do ensino superior que,

embora não trate diretamente de administração acadêmica, nos foi muito útil para nos dar uma visão estrutural do estudo, ou para nos permitir maior perspectiva do material. Certamente nada é mais importante para um entendimento da organização e administração das instituições de ensino superior do que a conscientização dos propósitos humanos fundamentais colimados ou mesmo incorporados por tais instituições. Por exemplo, a extrema dispersão de autoridade, que é principal característica organizacional da universidade espelha o compromisso assumido pela comunidade acadêmica quanto à independência do "scholar", individualmente.

Bagley, Clarence H.A. Conceptual framework for Institutional Research. Pullman Universidade Estadual de Washington.: Escritório de Pesquisa Institucional, Washington, 1964.

BIBLIOGRAFIA SELECCIONADA

- Braybrooke, David, and Charles E. Lindblom. A Strategy of Decision. New York: The Free Press of Glencoe, 1963.
- Brumbaugh, A.J. Research Designed to Improve Institutions of Higher Learning. Washington: American Council on Education, 1960.
- Burns, Gerald P. (ed.). Administrators In Higher Education: Their Functions and Coordination. New York: Harper and Row, 1962.
- Callahan, Raymond E. Education and the Cult of Efficiency, Chicago: University of Chicago Press, 1962.
- Caplow, Theodore, and Reece J. MacGee. The Academic Marketplace. New York: Basic Books, 1958.
- Castelpoggi, Raymond (ed.). Academic Effectiveness. Amherst: University of Massachusetts, 1964.
- Clark, Burton R. "Organizational Adaptation and Precarious Values: A Case Study," American Sociological Review, Vol. 21 (June, 1956), pp.327-36.
- , "Faculty Authority", AAUP Bulletin, Vol. 47 (December, 1961), pp. 293-302.
- Conference on Institutional Research in Higher Education. Research Bulletin Nº 6, DeKalb, Ill.: Northern Illinois University, 1962.
- Corson, John J. Governance of Colleges and Universities. New York: McGraw-Hill, 1960.
- Dodds, Harold W. The Academic President — Educator or Caretaker? New York: McGraw-Hill, 1962.
- Duryea, E. D. Management of Learning. Washington: U.S. Office of Education, 1960.
- Enarson, H.L. "Innovation in Higher Education," Journal of Higher Education, Vol. 31 (December, 1960), pp.495-501.
- Etzioni, Amitai. "Authority Structure and Organizational Effectiveness," Administrative Science Quarterly, Vol. 4 (June, 1959), pp. 43-67.

- _____, A Comparative Analysis of Complex Organizations. New York: The Free Press of Glencoe, 1961.
- _____, Modern Organizations. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1964.
- Goodman, Paul. The Community of Scholars. New York: Random House, 1962.
- Griffiths, Daniel E. (ed.). Behavioral Science and Educational Administration, The Sixty-third Yearbook of the National Society for the Study of Education. Part II. Chicago: National Society for the Study of Education, 1964.
- Gross, Bertram M. The Managing of Organizations: The Administrative Struggle. 2 vols. New York: The Free Press of Glencoe, 1964.
- Hallenbeck, Edwin F., and Leo F. Redfern. A College Colloquium on Institutional Research. Kingston: University of Rhode Island, 1962.
- Halmos, Paul (ed.). Sociological Studies in British University Education. Monograph No.7 of The Sociological Review, Keele: University of Keele, 1963.
- Hearle, Edward F.R. "How Useful are "Scientific" Tools of Management?" Public Administration Review, Vol.21 (Autumn, 1961), pp.206-9.
- Hofstadter, Richard, and C. DeWitt Hardy. The Development and Scope of Higher Education in the United States: New York: Columbia University Press, 1952.
- Hofstadter, Richard, and Walter P. Metzger. The Development of Academic Freedom in the United States. New York: Columbia University Press, 1955.
- Howell, Charles E, and Milton E. Carlson. Institutional Research. DeKalb, III: Northern Illinois University, 1961.
- Kerr, Clark. The Uses of the University. Cambridge: Harvard University Press, 1963.
- Knorr, Owen A. (ed.). Long-Range Planning in Higher Education. Boulder, Colo.: Western Interstate Commission for Higher Education, April, 1965.
- Leavitt, Harold J. "Unhuman Organizations," Harvard Business Review, Vol. 40 (July-August, 1962), pp. 90-98

- Lindblom, Charles E. "The Science of "Mudding Through," Public Administration Review, Vol. 19 (Spring.1959), pp.79-88.
- Lins, L. Joseph (ed.). Basis for Decision. Madison, Wis.: Dembar Educational Research Services, Inc., 1963.
- _____. (ed.). The Role of Institutional Research in Planning. Madison: Office of Institutional Studies, University of Wisconsin, 1963.
- Lunsford, Terry F. (ed.). The Study of Academic Administration. Boulder, Colo.: Western Interstate Commission for Higher Education, 1963.
- March, James G. (ed.). Handbook of Organizations. Chicago: Rand McNally, 1965.
- March, James G., and Herbert A. Simon. Organizations. New York: John Wiley, 1958.
- Miles, E.P., and D.L. Hartford. A Study of Administrative Uses of Computers in Colleges and Universities of the United States. Tallahassee: Florida State University, 1962.
- Miller, James L., Jr. State Budgeting for Higher Education. Ann Arbor: Institute of Public Administration, University of Michigan, 1964.
- Millett, John D. The Academic Community: An Essay on Organization. New York: McGraw-Hill, 1962.
- Moos, Malcolm, and Francis E. Rourke. The Campus and the State. Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1959.
- Perkins, James A. The University in Transition. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1966.
- Redfern, Leo F. "The Calculating Administrators: Experience with Electronic Computers at the University of Massachusetts," State Government, Vol.36 (Summer, 1963), pp. 183-88.
- Report of the Committee on Higher Education. London: H.M. Stationery Office, 1963. Generally referred to as the Robbins Report.
- Riesman, David. Constraint and Variety in American Education. Lincoln: University of Nebraska Press, 1956.
- Rourke, Francis E. "Bureaucracy in Conflict: Administrators and Professionals," Ethics, LXX (April,1960), 220-27.

- Budolph, Frederick. The American College and University. New York: Alfred A. Knopf, 1962.
- Russell, John Dale. "Changing Patterns of Administrative Organization in Higher Education," Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol.301 (September, 1955), pp.22-31).
- Sanford, Nevitt. The American College. New York: John Wiley, 1962.
- Selznick, Philip. Leadership in Administration. Evanston, Ill.: Row, Peterson, 1957.
- Shultz, George P., and Thomas L. Whisler (eds.). Management Organizations and the Computer. New York: The Free Press of Glencoe, 1960.
- Simon, Herbert A. The New Science of Management Decision. New York: Harper and Row, 1960.
- Sloman, Albert E. A University in the Making. New York: Oxford University Press, 1964.
- Sprague, Hall T. Institutional Research in the West, Boulder, Colo.: Western Interstate Commission for Higher Education, 1960.
- Stickler, W. Hugh. Institutional Research Concerning Land Grant Institutions and State Universities. Tallahassee: Office of Institutional Research and Service, Florida State University, 1959.
- Thompson, Victor. Modern Organization: A General Theory. New York: Alfred A. Knopf, 1961.
- Western Interstate Commission for Higher Education. Studies of College Faculty, Boulder, Colo.: WICHE, 1961.
- Wildavsky, Aaron. The Politics of the Budgetary Process. Boston: Little, Brown, 1964.
- Williams, Harry. Planning for Effective Resource Allocation in Universities. Washington: American Council on Education, 1966.
- Wilson, Logan. Academic Man. New York: Oxford University Press, 1942.
- _____. (ed.). Emerging Patterns in American Higher Education, Washington: American Council on Education, 1965.