



Dagnino, Renato

O processo decisório no complexo público de ensino superior e de pesquisa : uma visão de análise de política



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/>

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:

Dagnino, R. (2003). *O processo decisório no complexo público de ensino superior e de pesquisa: uma visão de análise de política*. *Redes*, 10(20), 27-42. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/564>

Puede encontrar éste y otros documentos en: <https://ridaa.unq.edu.ar>

O processo decisório no complexo público de ensino superior e de pesquisa: uma visão de análise de política

Renato Dagnino*

Resumo

Embora com foco inicial na universidade pública de pesquisa brasileira, o trabalho visa a proporcionar elementos para duas extensões ou generalizações. A primeira, na direção do processo decisório do Ensino Superior e da Pesquisa ou da política de C&T do País, é operacionalizada mediante a abordagem da Análise de Política sobre seu ator central, a comunidade universitária e/ou de pesquisa. A segunda, na direção do conjunto dos países latino-americanos, se apóia, por um lado, nas similaridades conhecidas. Por outro, no fato evidenciado pelo emprego dessa abordagem, de que, mais do que nos países centrais, esse ator é aqui praticamente o único responsável pela Formulação dessa política e pelas atividades de Implementação e Avaliação que dela decorrem. A análise desses três momentos do processo de Elaboração de Política, realizado na sua parte inicial, é seguida de uma tentativa de seu enquadramento numa das taxinomias propostas pelo instrumental de Análise de Política. Argumentando que a melhoria dessa política demanda, antes mesmo do que de mudanças no seu modelo normativo-institucional, um melhor entendimento de seu processo de elaboração, o trabalho oferece um modelo descritivo-explicativo do mesmo. Ao fazê-lo, espera contribuir para que, através de ações normativas eficazes sobre suas variáveis críticas, seja possível a melhoria desse processo.

Palavras-chave: Complexo de Ensino Superior e de Pesquisa Público - Análise de Política – América Latina – Política de C&T

Introdução

A linhagem deste trabalho está referida a três conjuntos de contribuições. A primeira é a coleção de “fatos estilizados” proporcionada pelo instrumental clássico da Análise de Política (Ham e Hill, 1994; Hogwood e Gunn, 1984) e por uma tentativa de sua adaptação ao caso dos países periféricos (Dagnino e outros, 2002). A segunda é a contribuição de autores que estudaram a universidade brasileira a partir da teoria das organizações (Hardy e Fachin, 1996). A terceira é a proporcionada pelo autor em conjunto com outros pesquisadores através do estudo do Complexo público de ensino superior e de pesquisa (Dagnino e Thomas,

* UNICAMP – Brasil.

1999; Dagnino e Velho, 1998; Dagnino, 2002) e que tem como base sua análise do que se tem denominado Pensamento Latino-americano em Ciência, Tecnologia e Sociedade (Dagnino, Thomas y Davyt, 1996).

A análise que apresenta possui como foco privilegiado, em consonância com o recomendado pelo instrumental da Análise de Política, seu ator central, a comunidade de pesquisa, aqui entendida como o conjunto formado pelos seus professores/pesquisadores. Isto é os profissionais que se dedicam ao ensino e à pesquisa em universidades públicas e aqueles que, tendo ali sido iniciados na prática da pesquisa, e socializados na sua cultura institucional, atuam em institutos de pesquisa (e, mesmo em agências de dedicadas ao fomento etc.). Profissionais que, na América Latina, ao contrário do que ocorre nos países avançados e em alguns países asiáticos, constituem a imensa maioria dos que se dedicam à P&D. 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 como os latino-americanos, ela se reduz em boa medida à política de pesquisa universitária, faz com o poder do professor/pesquisador ultrapasse em muito as fronteiras dos campi. Essa situação, o torna, muito mais do que nos países centrais, um ator dominante da Política de C&T. Por essa razão, freqüentemente, ao longo deste trabalho, far-se-á referência à universidade e às instituições de pesquisa, e à política de C&T e à política universitária, de forma quase indistinta.

Espera-se que essa extensão, que tem por base o fato de que é um mesmo ator –caracterizado por um ethos e interesses políticos específicos– aquele que transita em ambos ambientes e conforma as duas políticas, conte com o beneplácito do leitor. Para o autor, e independentemente de qualquer imposição de tipo metodológico ou preocupação de validação empírica, ela resultou ser a única via – ousada e arriscada, é certo– para o entendimento da realidade com a qual vem trabalhando há quase três décadas.

Justifica essa opção o fato de que a influência do ator professor/pesquisador ocorre desde o momento da Formulação, através de suas opiniões relativas às grandes decisões (programas de fomento, aspectos organizacionais e legais etc), de sua participação nos comitês *ad hoc*, definindo as prioridades (em geral, não explicitamente enunciadas) e a alocação de recursos. Na Implementação, é ele que executa a atividade de pesquisa, freqüentemente alterando as orientações de política formuladas. Na Avaliação (por pares) *ex ante*, durante e *ex post*, alimenta o ciclo da Elaboração de Políticas com decisões sobre o que deve ser priorizado. Na realidade, a intensa interpenetração entre os três momentos impede precisar seus limites e identificar onde existe possibilidade de participação

de outros atores. Mais do que ocorre em outras políticas, a comunidade de pesquisa tende a conformar uma situação de não-tomada de decisão em que apenas “assuntos seguros”, que expressam os distintos interesses das várias subcomunidades disciplinares, mas não desestabilizam a correlação de forças do conjunto frente a outros atores políticos, chegam à agenda de decisão.

A instituição universitária em que se dá a conformação do ethos do ator que aqui se enfoca e, por extensão, o Complexo analisado, é talvez um dos melhores exemplos de ambiente em que ocorre uma interpenetração e re-alimentação entre os três momentos do processo de Elaboração de Política. O que sugere respeitar a recomendação de que sua análise se inicie pelo seu primeiro momento –da Formulação– e assim por diante, sistematicamente. Assim, 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 nas duas seções que seguem em paralelo aos dois primeiros. A quarta seção busca complementar as anteriores através de um enquadramento do Complexo público de ensino superior e de pesquisa numa das taxionomias propostas pelo instrumental de Análise de Política.

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. Tomando inicialmente o ambiente universitário (mais restrito do que o do Complexo, mas elucidativo), vê-se que 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 missão declarada tomar as grandes decisões concernentes à instituição, elaborar seu planejamento estratégico etc. O fato de que na verdade ele invariavelmente 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, é a regra. 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 professor/pesquisador 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.

A posição hierárquica, diferentemente do que ocorre em outras instituições mantidas pelo estado, confere ao dirigente universitário uma quota de poder muito restrita e quase nenhum "status". A ocupação de um cargo é vista, nesse ambiente, 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, então, 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, se dão, como em qualquer outra organização gerida por algum tipo de corpo burocrático (ou profissional) com elevada autonomia relativa ou discricionariedade, 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 avaliação institucional na universidade pública brasileira no início dos 80) que tende a provocar mais "custos" que "benefícios". Os valores éticos inerentes ao ethos da ciência e por isso presentes em grau elevado nessa comunidade, seriam uma garantia adicional de que, livre de ingerências políticas, sociais e econômicas, a ciência possa governar-se a si mesma.

É usual ouvir de dirigentes recém empossados que sua meta é "fazer tudo para deixar seus colegas trabalharem em paz". Que "vão tudo 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 junto às autoridades da "área econômica", por melhores 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 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/pesquisador 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.

Para entender as características que assume a Elaboração de Política, no âmbito do complexo e, em especial, seu momento da Formulação, é conveniente 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) de prestígio acadêmico em poder político. Através dele o reconhecimento acadêmico que alcançam os pesquisadores em seus respectivos âmbitos disciplinares, mediante os cânones correspondentes, é transformado em capacidade de vocalização e poder político. E, desta forma, em capacidade de influenciar o policy making e a própria política (politics) em âmbitos crescentes.

O poder é, então construído, 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, capitalizam, interna e até externamente, a legitimação conferida pelo senso comum (“quem melhor pode dirigir a ciência são os cientistas”). Freqüentemente chegam a 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 na América Latina sobre este aspecto, se remete o leitor às desenvolvidas por Dickson (1988) e Goggin (1986) que mostram para os EUA, mediante a análise da Política de C&T, como este processo se conforma.

Mais do que ocorre em outras políticas públicas e de forma muito mais profunda do que nos países onde existe um espectro maior de participação no processo decisório da política de C&T, esse procedimento, vale ressaltar, é às vezes usado para dificultar a participação de outros atores e controlar a agenda de decisão da política de C&T. É por isso usual que apenas “assuntos seguros”, que expressam os diferentes interesses das várias subcomunidades disciplinares, desde que não ameacem desestabilizar a correlação de forças da comunidade de pesquisa frente a outros atores políticos, cheguem a aceder à agenda de decisão. O conceito de não tomada de decisão (non decision making) formulado por (Bachrach e Baratz, 1962) é inteiramente adequado para descrever o processo decisório que se dá no âmbito do Complexo.

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 (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. É através dela que dizem buscar proteger o saber, a ciência –e os cientistas– do obscurantismo dos encarregados da política econômica e da própria sociedade (ou seus representantes democraticamente eleitos) que “não entendem a importância da C&T para o desenvolvimento” (Dagnino e Thomas, 1999).

Um estilo de tomada de decisão em que o consenso, muitas vezes manipulado pela segunda e terceira “faces do poder” (Lukes, 1974) 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— talvez nem fosse necessário qualquer comentário. O professor/pesquisador 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 e os resultados que originam. De fato, quase que independentemente de como foi formulada, a política de pesquisa será implementada do modo 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 difíceis contingências de uma situação entendida como uma contribuição de uma “fronteira sem fim” com uma, por isso, inerente escassez de recursos.

A esta altura cabe ressaltar que o quadro que se está esboçando sobre o processo de elaboração da política de pesquisa vigente não corresponde ao que parece ser a imagem que dele possui a sociedade. Nem mesmo, a julgar pelo que dizem, dos próprios professores/pesquisadores o estilo desse processo seria racional, hierarquizado e controlado por uma burocracia centralizadora, com alto grau de autonomia e discricionarieidade, situada no topo de uma organização piramidal impermeável e concentrada em torno de uma 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. E, ao tentar materializar, na base dessa pirâmide, os objetivos formulados, e alcançar resultados sistemática e rigorosamente avaliados por outras instâncias e atores movidos por princípios e comportamento burocráticos, são oprimidos por uma situação que limita seu potencial de autp-realização e de contribuição para a sociedade.

Não obstante, 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 pelos professores/pesquisadores, através de uma sucessão de decisões tomadas de forma atomizada e, freqüentemente, sem direcionalidade definido.

Mas ainda que não fosse assim, a aceitação pelos burocratas, 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 desses 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 adicional. Usualmente o que se encontra nos escalões mais altos das agências governamentais de planejamento, gestão e fomento são professores/pesquisadores que “estão” burocratas e não funcionários de carreira capazes de exercer alguma influência significativa nas decisões.

Há que destacar, entretanto, que no período 1998-2002, no bojo do que se denomina em outro trabalho (Dagnino, 2002) como um “atalho a la Coreana”, em que o governo brasileiro vinha tentando forçar uma pragmatização da pesquisa universitária mediante uma reformulação do arcabouço institucional da C&T (Fundos Setoriais, Lei da Inovação etc), essa trajetória sofreu uma inflexão. 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 mais 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. Explicar essa situação levaria, por um lado, a reconhecer sua convicção de que a mudança que estavam implementando no sentido de estimular a “inovação” na empresa privada era melhor para o País, embora não o fosse para o que a comunidade entende como “ciência básica”. Por outro, a 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 naquele período o padrão dominante de coalizão de interesses entre os que estão dentro e fora do aparelho de estado elaborando a PCT.

Uma tentativa de “enquadramento” institucional

Esta seção tem por objetivo complementar a análise dos três momentos da elaboração de política mediante o enquadramento da Universidade (e, mais genericamente, do Complexo público de ensino superior e de pesquisa) numa das taxionomias propostas pelo instrumental de Análise

de Política (Dagnino e outros, 2002). Como seu objetivo é explicitar suas características distintas por contraste com outros tipos de instituição para, assim, melhor entender seu modo de funcionamento, a classificação utilizada (Elmore, 1978) não é específica para a instituição universitária. Não obstante, e no intuito de dar a conhecer possibilidades de classificação que permitem uma diferenciação entre universidades, vale citar as calçadas no enfoque da administração propostas no excelente trabalho de Hardy e Fachin (1996).

A primeira delas é a sistematizada a partir da contribuição anglo-saxã, que propõe quatro modelos (burocrático, da colegialidade, político e da “lata de lixo”) 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, cuja concepção tradicional foi modificada 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 ciência 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. Para permitir a caracterização de uma dada instituição a ser estudada, cada um desses quatro modelos é referido a quatro aspectos: 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).

A segunda classificação é a proposta por aqueles autores a partir desses modelos e tendo como base o conceito de configuração, que combina aspectos estruturais da instituição e os relativos ao seu processo administrativo com os tipos de estratégias que são a eles mais aderentes. 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. Isso é feito através de uma taxionomia 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, que como no caso anterior dão ao resultado operacional da taxonomia uma matriz de dupla entrada (neste caso de 10 x 6) podem ser traduzidos nas seguintes seis perguntas: como se distribui o poder na organização (em que grau está concentrado)?; quais são os objetivos ou diretrizes compartilhados ou aceitos pelo corpo docente?; quais os meios mobilizados para atingir esses objetivos?; como é exercido o controle acerca da utilização desses meios e que leva à consecução dos objetivos?; como se dá a mudança organizacional, quem a alavanca?; como, em torno de quem e com que objetivos se organizam os grupos de pressão política?

Hardy e Fachin (1996) consideram ainda que os atores dominantes de uma instituição que se enquadra numa certa configuração tendem a adotar um certo tipo de estratégia, para lograr a consecução de seus projetos. São nove os tipos de estratégia que definem; Planejada: possui intenções precisas, formuladas e explicitadas pela liderança principal (central) da organização e é implementada via controles formais; Empreendedora: existe na visão não-articulada do líder que pode mudá-las e, eventualmente fazê-las emergir ao longo do processo; Ideológica: existe como uma construção compartilhada por todos os atores; é difícil de mudar; “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; Processual: ocorre quando a liderança controla aspectos tais como contratações, composição das comissões, promoções e os utiliza para obter os resultados pretendidos; Desconexa: ocorre em partes distintas da organização e pode contraditar estratégias deliberadas ou emergentes; Consensual: é resultado do ajustamento mútuo entre atores em ausência de diretivas centrais; Imposta: é imposta por forças externas à organização; Não-realizada: é uma que não consegue ser materializar em ações efetivas;

A taxonomia proposta por Elmore, que se utiliza para contrastar as instituições do Complexo com outras instituições de caráter público, está composta por quatro modelos. Tomando como referência particular o momento da implementação cada um deles o entende, 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.

Como nas taxionomias anteriores e como ocorre em geral com qualquer tentativa de classificação, parte-se de dois modelos extremos, referi-

dos a um certo número de aspectos, a partir dos quais se constroem, mediante o relaxamento das hipóteses de comportamento associadas a esses aspectos, modelos intermediários. Dessa forma, chega-se a um número total de possibilidades de enquadramento institucional que tende a ser bem maior do que o de modelos. No limite, número total de possibilidades é igual ao produto do número de modelos pelo número de aspectos (no caso da taxonomia de Elmore, este número é 16).

Ao que parece, as instituições que compõem o Complexo podem ser enquadradas no quarto modelo extremo –Processo de Conflito e Barganha– proposto por Elmore. Uma tradução livre de suas palavras referentes a esse modelo oferece uma descrição significativamente coerente com aquelas instituições. Segundo ele, referindo-se ao aspecto Princípio Central, as instituições do quarto tipo devem 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)”.

Referindo-se à Distribuição do Poder, ele as caracteriza 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”.

De fato, nas instituições do Complexo é freqüentemente 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 de uma universidade ou Presidente de uma Instituição de Pesquisa.

Nesse tipo de instituições, os recursos de que dispõem seus dirigentes são na sua quase totalidade provenientes de dotação orçamentária fixada externamente e em geral mal dão para cobrir as despesas correntes, entre as quais a folha de salários é compreensivelmente o maior item. A margem para, através da introdução de modificações na política da instituição, proceder a realocações importantes é, por isso, restrita. A capacidade de angariar recursos externos, mesmo quando estes não são formalmente exigidos, através de uma proporção da dotação orçamentária

concedida, por exemplo, é vital. Se não para permitir uma ação efetiva de elaboração de política, pelo menos para permitir a sobrevivência –freqüentemente vegetativa– das instituições.

A captação de recursos externos é realizada na universidade através de atividades que não as de docência formal. Isto é, das atividades denominadas de extensão, como a pesquisa, a prestação de serviços e, cada vez mais, os cursos pagos de pós-graduação *latu sensu*. Tanto pelo seu valor e freqüência, como pelo impacto difuso mas poderoso que determina na instituição, tem sido em torno dos contratos de pesquisa que se concentra boa parte das decisões relevantes para a política universitária.

Por essas e outras razões, os professores/pesquisadores não costumam dar muita atenção à agenda explícita de decisão. 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.

Voltando à taxionomia de Elmore, segundo ele nesse tipo de instituições, o processo de 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”.

De fato, o processo decisório nas instituições que conformam o Complexo 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. Esses atributos, considerados como balizamentos suficientes para pautar a conduta dos seus membros, são a tal ponto transcendentais que tornariam desnecessário a discussão de temas comuns, como a função social da universidade, sua missão estratégica, a política de pesquisa, ou o tipo de profissional que deve ser formado. O fato de que tais temas não entram na agenda de decisão, conformando uma típica situação de não tomada de decisão.

Consiste numa complexa série de decisões negociadas refletindo as preferências e recursos dos participantes. Sucesso ou fracasso não podem ser avaliados comparando-se o resultado com uma simples declaração de intenção, porque uma lista de propósitos simples não pode gerar um enunciado consistente dos interesses das diversas partes partici-

pantes 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.

A negociação não requer que as partes entrem em acordo sobre. Nem requer que elas contribuam para o êxito desses objetivos.

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 frange benefits de natureza diversa. Essa “arena de conflito e barganha” tende a se tornar um simples 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 mero 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 e apoios externos possam ser obtidos 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 ao processo de elaboração de política nas instituições do Complexo 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 no qual 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 á 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 de pesquisa para a elaboração da (“sua”) política de C&T e de ensino superior, muitas das ações relacionadas a decisões potencialmente disruptivas são efetivamente tomadas “na base”, de forma *ad hoc*, durante a Implementação, no dia-a-dia da realização das atividades de pesquisa, docência e extensão.

Ao contrário do que ocorre no estilo top down, em que a política é implementada por burocratas, no bottom up é facultado aos professores/pesquisadores, por serem animados por uma “racionalidade profissional”, um envolvimento direto com todos os momentos da elaboração da política como forma de, através do seu controle, assegurar o seu êxito. Assim, a Implementação da política, apesar vista por muitos como um processo 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. Algo que contrasta com a situação que é muitas vezes apontada como vigente pelos professores/pesquisadores, em que ocorreria um processo top down, hierarquizado, em que funcionários animados por uma “racionalidade burocrática” (que por obrigação de ofício os distancia do conteúdo de politics da policy que implementam) materializam, na base, os objetivos formulados.

Considerações Finais

Na América Latina, mais do que nos países centrais, os professores/pesquisadores são praticamente os únicos responsáveis, não apenas pela definição da agenda de pesquisa 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.

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 de pesquisa 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 de pesquisa 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.
- 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, pp.103-146, 2002.

- 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.
- 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, pp. 5-30), 2000.
- , "Latin American science and technology policy: new scenarios and the research community", *Social Studies of Science*, New Delhi, vol. 4, fasc. 1, pp. 35-54, 1999.
- Dagnino, R., Thomas, H., e Davyt, A., "El pensamiento en ciencia, tecnología y sociedad en latinoamérica: una interpretación política de su trayectoria". *Redes*, N°7, Universidad Nacional de Quilmes, 1996.
- Dagnino, R. e Velho, L., "University-Industry-Government Relations in the Periphery: the University of Campinas, Brazil", *Minerva*, 36, pp. 229-151, 1998.
- Dickson, D., *The new politics of science*, Chicago, University of Chicago Press, 1988.
- Elmore, R., "Organizational models of social programs implementation", *Public Policy*, vol. 26, n° 2, pp. 185-228, 1978.
- Goggin, M. L., *Governing science and technology in a democracy*, Knoxville, University of Tennessee, 1986.
- Ham, C. e Hill, M., *The policy process in the modern capitalist state*, London, Harvester Wheatsheaf, 1993.
- Hardy, C. e Fachin, R., *Gestão estratégica na universidade brasileira: teoria e casos*, Porto Alegre, UFRGS, 1996.
- Hogwood, B. W. e Gunn, L., *Policy analysis for the real world*, London, Oxford University Press, 1984.
- Lukes, S., *Power: a radical view*, London, Macmillan, 1974.
- Matus, C., *Política, planejamento e governo*, 2ª Edição, Brasília, IPEA, 1996. □