

AS UNIVERSIDADES AINDA SÃO SISTEMAS FROUXAMENTE ARTICULADOS? PROCURANDO RESPOSTAS NA LITERATURA

HENRIQUE SÉRGIO BARROS CAVALCANTI JÚNIOR

Universidade Federal de Pernambuco
h_sbcj@yahoo.com.br

ISABELA NEVES FERRAZ

Universidade Federal de Pernambuco
isabelanf@gmail.com

AS UNIVERSIDADES AINDA SÃO SISTEMAS FROUXAMENTE ARTICULADOS? PROCURANDO RESPOSTAS NA LITERATURA

Resumo

Historicamente, o conceito de *Loosely Coupled Systems* (Sistemas Frouxamente Articulados) esteve fortemente associado às organizações educacionais. Contudo, nos últimos tempos, alguns autores têm colocado o seu uso em cheque, especialmente em relação às instituições de ensino superior. A justificativa para isso é que as universidades encontram-se inseridas dentro de um contexto dominado por influências gerencialistas e de regulação, e esse fenômeno viria a enfraquecer o conceito, primordialmente ligado às idéias de autonomia e de isolamento organizacional. Dentro desse contexto, o artigo possui como objetivo principal discutir, por meio de uma revisão de literatura, a ideia de Sistemas Frouxamente Articulados e sua associação atual às estruturas organizacionais universitárias.

Palavras-chave: Universidades; Sistemas Frouxamente Articulados; Gerencialismo.

Abstract

Historically, the concept Loosely Coupled Systems was deeply associated with education organizations. However, in recent times, some authors have put its use in check, especially in regard to institutions of higher education. The reason for this is that universities are inserted within a context dominated by managerial and regulatory influences, and it would undermine the concept, primarily linked to the ideas of organizational autonomy and isolation. In this context, this paper has as main purpose to discuss, throughout a literature review, the idea of Loosely Coupled Systems and its current association to the university organizational structures.

Keywords: Universities; Loosely Coupled Systems; Managerialism.

1. INTRODUÇÃO

Historicamente, as universidades são instituições que demonstraram possuir uma enorme capacidade de sobrevivência, tanto à passagem do tempo, como às alterações nas sociedades em que surgem (POLIDORI, 2003). Enquanto várias outras instituições, a princípio mais poderosas, desapareceram ao longo dos séculos, muitas das universidades ainda encontram-se nos mesmos lugares, com professores e alunos desempenhando as mesmas funções. Especialmente ao longo do século XX, o ensino superior emergiu cada vez mais como um setor relevante nas sociedades modernas.

Todavia, uma questão aparentemente inegável é que, tanto no Brasil como em outros países, desde a década de 90, fortes transformações atingiram as instituições de ensino superior (IES). Em grande parte, essas transformações são oriundas da crescente percepção da importância da universidade para as políticas de desenvolvimento baseadas na qualificação da mão-de-obra (CRUBELATE et al., 2009) e do fortalecimento das conexões com uma grande diversidade de outras organizações e setores da sociedade. Na perspectiva de Bleiklie e Kogan (2007), com a massificação universitária, a educação superior e a pesquisa científica tornaram-se relevantes para uma parcela mais ampla da população e menos associadas às elites sociais.

Como consequência do engajamento de vários atores no relacionamento com a universidade, tornou-se necessário que essa demonstrasse eficiência no uso dos recursos. Esse fato causou então uma drástica mudança na relação tradicional entre a sociedade e a universidade (MEYER, 2002), a qual, em outros tempos, raramente deveria prestar contas a algum ator ou organização distinta.

Tomando esse contexto como referência, o estudo apresentado neste artigo tem como objetivo discutir, por meio de uma revisão de literatura, o conceito de Sistemas Frouxamente Articulados (SFA) (WEICK, 1976, 1982; ORTON; WEICK, 1990) e sua associação com as universidades no cenário atual.

Dentro do Neo-Institucionalismo Organizacional, já no artigo clássico de John Meyer e Brian Rowan, *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony* (Organizações Institucionalizada: Estrutura Formal como Mito e Cerimônia), de 1977, o conceito de SFA aparece. Contudo, o autor mais referenciado com relação a Sistemas Frouxamente Articulados é certamente Karl Weick (1976; 1982).

É importante apontar que o conceito de SFA está profundamente relacionado a trabalhos do Neo-Institucionalismo Organizacional, em especial sobre organizações educacionais (AURINI, 2006; KONDAKCI; VAN DEN BROECK, 2009; OPLATKA, 2004). Dessa forma, é difícil encontrar o conceito de SFA isolado, sem estar relacionado com os conceitos institucionais de Lógica da Confiança (*Logic of Confidence*) e Desarticulação (*Decoupling*).

O presente trabalho, que tem caráter teórico, encontra-se estruturado da seguinte forma: a princípio, fala-se rapidamente sobre a Burocracia de Weber, já que o conceito em análise, apresentado posteriormente, surge dentro de um cenário de contestação a abordagens dominadas por pressupostos burocráticos na análise das organizações. Logo em seguida, procura-se apresentar o conceito de Sistemas Frouxamente Articulados, surgido a partir dos anos 70, prioritariamente por meio do trabalho de Weick (1976), um dos autores mais referenciados no campo da pesquisa organizacional. Nessa parte do artigo, são apontados quatro aspectos principais e relevantes de SFA. Na seção seguinte, são discutidas as perspectivas gerencialista e de regulação, as quais estão fortemente em voga. Seus defensores demonstram inclinação para contestar a utilidade do conceito de SFA, já que ele está tradicionalmente ligado a uma grande autonomia dos atores dentro da organização e fechamento do sistema a influências externas. Posteriormente, são apresentados autores, primeiramente oriundos da literatura internacional, e depois oriundos da literatura nacional, que de alguma forma contestam essa visão e apresentam aspectos das universidades que se assemelham a Sistemas Frouxamente Articulados. Depois disso, finalmente, são explanadas as considerações finais.

É importante colocar que quando se fala das universidades neste artigo, refere-se às grandes instituições que desenvolvem ensino e pesquisa concomitantemente. No caso do Brasil, essas instituições são primordialmente as públicas ou, em menor extensão, privadas de caráter confessional ou fundacional. “No Brasil, as universidades particulares apresentam características distintas em relação às públicas, tanto no sistema de gestão de recursos humanos (as públicas se pautam por um plano de carreira, regime de trabalho integral e parcial, titulação), como também na produção do conhecimento por meio da pesquisa, dos avanços tecnológicos e dos serviços prestados à comunidade. Esses aspectos ainda se mostram incipientes nas instituições particulares” (NASSIF, HANASHIRO e TORRES, p. 365, 2010).

2. OS PRIMÓRDIOS DA ANÁLISE ORGANIZACIONAL DAS UNIVERSIDADES

Segundo Weber (1999), o tipo ideal de burocracia moderna rege-se pelo princípio das competências fixas e ordenadas mediante regras. Desse modo, as atividades diárias, que são necessárias aos objetivos da organização, são distribuídas como deveres oficiais, e nesse contexto, para se ter o controle dos subordinados e garantia da consecução das tarefas, as posições de autoridade, explícitas na hierarquia interna, recebem os meios coercitivos

necessários para tanto.

“Precisão, rapidez, univocidade, conhecimento da documentação, continuidade, discricção, uniformidade, subordinação rigorosa, diminuição de atritos e custos materiais e pessoais alcançam o ótimo numa administração rigorosamente burocrática (...). Quando se trata de tarefas complexas, o trabalho burocrático remunerado não apenas é mais preciso, como também muitas vezes mais barato no resultado final do que o formalmente não remunerado, honorário” (p. 212, WEBER, 1999).

Weber (1999) aponta que a celeridade cada vez maior das comunicações públicas e dos acontecimentos políticos e econômicos, traria uma grande pressão para a intensificação das reações administrativas a várias situações. Como consequência, o melhor desempenho somente poderia ser alcançado por meio de uma organização burocrática, pois essa seria capaz de realizar a repartição das atividades de acordo com aspectos puramente objetivos, sem critérios pessoais, distribuindo as tarefas entre funcionários competentes, os quais se aprimorariam continuamente.

Dentro da pesquisa organizacional, o interesse pela análise das organizações educacionais, em especial as universidades, é presente desde os anos 60. Desde então, vários foram os trabalhos que surgiram, os quais trouxeram variadas perspectivas de compreensão sobre estas instituições complexas (HARDY; FACHIN, 1996).

A princípio, as pesquisas sobre as organizações educacionais procuraram enfatizar as características burocráticas dessas (HARDY; FACHIN, 1996; MARSHALL, 1985). Para Stroup *apud* Hardy e Fachin (1996), por exemplo, as universidades possuem certos aspectos da burocracia weberiana, como a coordenação a partir da divisão do trabalho, atividades padronizadas, critérios impessoais, hierarquia interna e existência de regulamentos. Tais aspectos burocráticos são percebidos, principalmente, nos processos administrativos realizados nessas universidades.

Todavia, posteriormente, a partir da década de 70, percebeu-se que muitas vezes faltavam às instituições universitárias o alto grau de centralização e controle do trabalho, também característicos da burocracia weberiana (HARDY; FACHIN, 1996). A partir de então, alguns autores passaram a apontar os aspectos cerimoniais das normas organizacionais e o fato dos mecanismos de controle serem praticamente inexistentes ou funcionarem timidamente nessas organizações (LOPES, 1999; REPONEN, 1999; WEICK, 1976).

3. ORGANIZAÇÕES EDUCACIONAIS COMO SISTEMAS FROUXAMENTE ARTICULADOS

Para Marshall (1985), as perspectivas organizacionais inspiradas no conceito de burocracia trouxeram os pressupostos de que por meio de alterações racionais na coordenação, no planejamento e nas regras, tanto problemas internos às instituições educacionais poderiam ser reparados, como esses também poderiam ser conduzidos a um maior nível de racionalidade e produtividade. Como apontam Meyer e Rowan (1991), as principais linhas de pensamento dentro dos estudos organizacionais advogaram, durante muito tempo, que à medida que a escala das atividades organizacionais se expandisse, maiores níveis de coordenação seriam requeridos e controles burocráticos emergiriam para as estruturas de maneira eficiente.

Karl Weick (1976) está entre os autores que surgem na década de 70 para questionar esses pressupostos, passando a enfatizar os aspectos cerimoniais das regras e as estruturas das instituições de ensino, mostrando que mesmo as normas existindo e sendo importantes para as organizações, as práticas diárias dos atores dentro delas destoam fortemente do que está formalizado. Segundo Weick (1976), o conceito de Sistemas Frouxamente Articulados serve de forma muito mais adequada para sintetizar os aspectos do funcionamento interno das

instituições educacionais.

Para Orton e Weick (1990), uma das primeiras características das organizações como SFA, é que os atores e departamentos dentro dessas estruturas, embora estejam relacionados entre si, também preservam concomitantemente um alto grau de independência. Assim, as interações entre os atores e entre os setores internos da instituição tendem a serem, por vezes, infrequentes, fracas e, até mesmo, de pouca importância. Devido a isso, segundo Weick (1976), os SFA podem providenciar adaptações localizadas com relação ao ambiente. Essas adaptações podem ser leves, econômicas e substanciais.

Weick (1976, 1982) aponta que esse maior isolamento dos atores termina então por fazer com que possíveis problemas ou irregularidades em determinado departamento, afetem pouco os outros departamentos. Dessa forma, os problemas permanecem relativamente isolados sem influenciar o funcionamento do resto da organização. No entanto, da mesma forma, esse isolamento faz com que as soluções para reparar os distúrbios tenham dificuldades em serem executadas com celeridade, ou mesmo, em serem levadas a cabo. Assim, os problemas ocorridos também são mantidos sem solução por um longo período (WEICK, 1976).

Outra característica interna dos Sistemas Frouxamente Articulados é a não existência de mecanismos de controle sobre os atores, ou a existência enfraquecida deles. Os mecanismos de controle em organizações desse tipo existem frequentemente apenas para constar, possuindo um aspecto quase que estritamente cerimonial (WEICK, 1976, 1982). Com essa falta de supervisão sobre os atores, Weick (1982) chama a atenção para o fato de que antes mesmo de resoluções de problemas poderem ser implantadas, a aferição dos erros que estejam ocorrendo já é difícil de acontecer.

Mesmo assim, as organizações frouxamente articuladas preservam e executam mecanismos de controle. No entanto, o que acontece é que esses ficam restritos a agir sobre categorias e classificações formais. Em outras palavras, pode-se colocar que os documentos e as regras são estritamente supervisionados (WEICK, 1976, 1982; MEYER; ROWAN, 1978). O objetivo principal disso é preservar as categorias legitimadas dentro e fora da instituição, fazendo com que a organização mantenha o reconhecimento e a aceitação externa (MEYER; ROWAN, 1978; MEYER; ROWAN, 1991). Contudo, muitas vezes, essas categorias racionalizadas são contraditórias entre si, ou mesmo, contraditórias com a cultura e os aspectos técnicos da organização educacional. Conforme Meyer e Rowan (1991), a solução para essas inconsistências, caso venham a acontecer, é a Desarticulação (*Decoupling*) entre as normas e as práticas.

A Tabela 1 que se segue sintetiza os principais aspectos internos de Sistemas Frouxamente Articulados, os quais foram expostos previamente nesta seção:

Tabela 1 - Aspectos Internos de Sistemas Frouxamente Articulados

Baixa interação e dependência entre os atores
Problemas mantidos sem resolução por um longo tempo
Baixa utilização/ineficiência de mecanismos de supervisão
Controle cerimonial sobre normas e regras racionalizadas externamente (<i>Decoupling</i>)

Fonte: elaboração própria.

4. O GERENCIALISMO E AS PRÁTICAS REGULATÓRIAS NAS UNIVERSIDADES: O APARENTE FIM DE SISTEMAS FROUXAMENTE ARTICULADOS.

Polidori (2003) aponta que historicamente a universidade não seguia moda, tomava tempo até analisar as transformações do exterior e que, ou rejeitava essas transformações por não coadunarem-se com as tradições acadêmicas, ou então as integrava num processo demorado de mudança. Contudo, segundo o autor, há atualmente um conflito entre os longos horizontes temporais da cultura universitária e a cultura de curto prazo, que nos chega sob o nome de Sociedade da Informação. Nesse contexto, surge a ideia de que as IES são ineficientes e que essa situação poder ser contornada por meio de intervenções externas, baseadas em práticas gerencialistas de gestão.

Dessa forma, as universidades enfrentam hoje uma série de desafios (BLEIKLIE; KOGAN, 2007; POLIDORI, 2003). Fenômenos como a massificação do ensino superior, as crescentes dificuldades de financiamento, a pressão por uma maior transparência, a emergência do mercado como um novo mecanismo regulador, os desafios das novas tecnologias, o aparecimento de sistemas de avaliação e as exigências da formação ao longo da vida, todos eles geram enormes impactos sobre as IES. Na perspectiva de Meyer (2002), por causa disso, a gestão da educação superior e das organizações educacionais, de uma forma geral, terão que se tornar tão sofisticadas quanto a gestão do mundo empresarial.

Segundo Lima (1997), o modelo gerencialista, que ganha força nos anos 90, procura atualizar de forma marcadamente instrumental o conceito de autonomia institucional, colocando-o a serviço de programas de modernização e racionalização de inspiração empresarial, representados atualmente, sobretudo, como técnicas de gestão eficazes na consecução de objetivos claros e consensuais. A eficiência, a capacidade de cálculo, a previsibilidade e o controle são, assim, concebidos como dimensões que reatualizam o racionalismo taylorista e burocrático.

Nesse contexto, Crubellate *et al.* (2009) relatam a internalização de preocupações técnicas dentro do ensino superior, o que vai de encontro com a perspectiva de relações frouxas entre intervenções ou exigências externas, ou mesmo administrativas, e os processos efetivados no contexto cotidiano. Conforme os autores, modelos avaliativos executados com aval do Ministério da Educação no Brasil, parecem ter conseguido, mesmo que toscamente, interferir na dinâmica operativa do ensino superior brasileiro.

Dentro dessa perspectiva, vários foram os trabalhos que defenderam a reinvenção da especificidade organizacional das instituições de ensino superior, afastando-a de modelos de análise como o de Sistemas Frouxamente Articulados, a exemplo de Lima (1997) e Crubellate *et al.* (2009).

5. ASPECTOS DE SISTEMAS FROUXAMENTE ARTICULADOS NAS UNIVERSIDADES: LITERATURA INTERNACIONAL

Mesmo dentro do contexto de implantação de práticas gerencialistas, Lima (1997) lembra que as instituições não mudam apenas por meio das mudanças jurídico-normativas. Isso significa que no plano de ação, um modelo institucional de universidade não é imediata e automaticamente substituído por outro, com fronteiras e contornos bem definidos.

Conforme Bleiklie e Kogan (2007), as transformações nos objetivos principais ou a adição de novos, como eficiência, *accountability* e qualidade, não necessariamente possuem alguma implicação direta sobre o comportamento organizacional dentro das universidades. Os autores lembram que as circunstâncias em que as rápidas mudanças acontecem são relativamente raras e específicas no contexto acadêmico, embora possam realmente acontecer. Nesse sentido, essas novas perspectivas e desenvolvimentos recentes aparentam adicionar mais complexidade às instituições universitárias do que forçar transformações abruptas e radicais.

Para Meyer (2002), não é fácil implantar processos de mudança dentro de um ambiente onde um dos principais pilares institucionais é a autonomia do professor/pesquisador, o qual está fortemente inclinado a perceber qualquer interferência externa como uma ameaça a sua independência.

De forma semelhante, Reponen (1999) aponta que o conceito de autoridade é um termo enfraquecido dentro das organizações universitárias, já que os departamentos, e os próprios docentes, gozam de uma autonomia ligada aos princípios tradicionais da instituição em que atuam. O autor aponta que as universidades são permeadas de especialistas com titulações, os quais são frequentemente avessos a regras que possam restringir a sua liberdade individual, ou mesmo a rotinas e procedimentos burocráticos que possam padronizar as suas atividades diárias.

Reponen (1999) defende ainda que problemas dentro das universidades, como condutas impróprias, tendem a ser tolerados por um longo tempo sem resolução. Segundo o autor, uma vez que os departamentos e atores internos encontram-se relativamente isolados, os efeitos desses problemas tendem a não atingir as outras partes da instituição.

Por sua vez, ao estudar a adoção de modismos gerenciais por instituições de ensino superior americanas, Birnbaum (2000) aponta que essas têm a habilidade de responder a determinadas políticas e programas, mas ao mesmo tempo não implementá-los. Em organizações caracterizadas como Sistemas Frouxamente Articulados é fácil proclamar que uma inovação foi adotada, mas difícil ver sua real execução. Com a adoção aparente de práticas, fica mais fácil para as universidades tomarem certas medidas e depois abrir mão das mesmas (BIRNBAUM, 2000).

Nas instituições universitárias, ao contrário do setor empresarial, mensurações de dados quantitativos são suspeitos. Interpretações desenvolvem-se devagar, e leva um longo tempo para que o significado de uma inovação seja compartilhado extensamente. Todavia, embora os modismos gerenciais falhem, a visão defendida pelas universidades americanas, como a da busca inerente por eficiência e resultados, ainda permanece (BIRNBAUM, 2000). Nessa linha, Kreysing (2002), embora defenda a inserção de novas práticas administrativas nas universidades alemãs, atesta as limitações dessas práticas quando são implantadas.

Rowley *et al.* (2002) apontam a existência de um forte exercício retórico entre as universidades americanas em relação à implantação de políticas inclusivas de minorias étnicas. Segundo os autores, essas organizações procedem com consideráveis esforços no planejamento e na postulação de programas que suportem a diversidade étnica, em vista dessas práticas serem profundamente legitimadas e reconhecidas no ambiente em que estão inseridas. Contudo, há consideráveis *gaps* entre a retórica e os níveis alcançados de inclusão e, junto a isso, faltam mecanismos para responsabilizar as pessoas designadas para implantar esses programas.

Para Huisman e Currie (2004), os mecanismos de *accountability* que existem dentro do ambiente acadêmico possuem um caráter *soft*, o que significa que há o monitoramento, mas não existe a sanção sobre os indivíduos e suas atividades. Sendo assim, ocorre um impacto limitado sobre as atividades diárias dos professores. Mesmo com a implantação dessas ferramentas, em grande parte devido a pressões por parte do governo, os profissionais no ambiente acadêmico são capazes de resistir a elas, pois o governo não tem a habilidade necessária para julgar, com afinco, a qualidade da educação dada aos estudantes, pois instrumentos de caráter quantitativo e qualitativo, aplicados de forma constante e ao mesmo tempo, são muitos custosos.

6. ASPECTOS DE SISTEMAS FROUXAMENTE ARTICULADOS NAS UNIVERSIDADES: LITERATURA NACIONAL

Vieira e Vieira (2004) apontam as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) como organizações retardatárias em relação aos avanços em políticas de ensino, sistemas organizacionais, estratégias de ação e flexibilidade curricular. Há resistência explícita e velada quando se levanta qualquer cogitação de transformar as estruturas organizacionais que dominam essas organizações.

É verdade que, quando se trata do funcionamento de uma organização, nada pode ser considerado imutável e despojado de caráter inovador. Porém, é realista admitir as grandes dificuldades em se desencadear um processo de mudança em estruturas complexas de grande poder normativo. No caso das universidades federais brasileiras se acresce a variável analítica quantitativa: o número de atores envolvidos diretamente, a diversidade de funções a eles atribuídas, a dispersão espacial, a necessidade sempre presente de expansão física e formativa e todo um universo de relações externas com segmentos na sociedade (VIEIRA; VIEIRA, 2004).

Segundo Lopes (1999), por serem organizações complexas, as universidades apresentam características singulares. Elas possuem objetivos ambíguos e, sendo assim, têm dificuldade de construir estruturas de decisão para enfrentar as incertezas e reduzir os conflitos. O autor também aponta que a tecnologia é problemática quando utilizada nas universidades, sendo complicado construir uma tecnologia simples e acessível para uma organização complexa que lida primordialmente com pessoas. Assim sendo, se algumas vezes as IES não sabem o que estão fazendo, provavelmente, muitas vezes, elas nem sabem como fazê-lo.

Prates (2007) defende que os tipos de atividades que caracterizam as instituições universitárias – ensino, pesquisa e extensão – impossibilitam a definição clara de objetivos e metas, e dessa forma, ambiguidades e incertezas tornam-se parte do cotidiano destas organizações e as suas estruturas são frouxamente articuladas para permitirem “lacunas de sentido” que serão preenchidas pela negociação contextual entre atores que eventualmente querem espaço naquele momento.

Reis (2009) coloca que na tradição acadêmica, presente nas universidades públicas brasileiras, o docente reivindica para si um alto grau de autonomia, o qual constantemente vai de encontro a regras estabelecidas pela instituição. Conforme o autor “um grupo de especialistas, por exemplo, tende a criar determinadas resistências às questões mais formais ligadas à aplicação de instrumentos de avaliação para efeito de promoção, como modo de marcar sua posição de poder e autonomia no interior da organização, procurando criar suas normas e instrumentos próprios, muitas vezes em confronto com o sistema formal global” (REIS, p. 271, 2009).

Por sua vez, Cavedon e Fachin (2002) apontam, por meio de um estudo de caso, a inexistência de supervisão sobre a atividade docente no ensino superior público. Para os autores, mecanismos que mantenham os professores dentro das regras mínimas impostas pela instituição, são difíceis de serem operacionalizados em face da dispersão dos locais onde as aulas são ministradas. Além disso, nos casos que exigem a necessidade de uma atitude punitiva por parte da organização, esbarra-se em procedimentos que demandam tempo e que, por vezes, se mostram pouco efetivos diante da situação.

Além disso, entre outros fenômenos, percebe-se nas organizações educacionais a manutenção de problemas sem soluções, a dissonância de objetivos nas atividades diárias, as diferenciações em relação aos valores compartilhados e a troca constante de participantes (LOPES, 1999). Na perspectiva de Reis (2009, p. 272, 2009), a estrutura das IFES brasileiras é “complexa para os vários trâmites burocráticos ou acadêmicos, o que resulta em processos decisórios muito lentos e com grande dispersão de esforços internos, com a duplicação de ações e a superposição de esferas de decisão (...)”.

Para Meyer Junior *et al.* (2004) pode ser observado, com freqüência, que na prática gerencial das IES a formulação de estratégias está consideravelmente separada da sua execução, ou seja, a cúpula pensa e os níveis inferiores supostamente implementam aquilo que é pensado, caracterizando uma indesejável dicotomia entre o pensar e o agir numa organização educacional.

Segundo Prates (2007), a gestão das instituições universitárias tem, inevitavelmente, de conviver com tensões no dia-a-dia. Os dirigentes confrontam, a todo momento, o princípio da autonomia acadêmica frente a demanda de eficiência administrativa. O arranjo institucional de “manejo” desse dilema constitui um dos desafios fundamentais que a estrutura organizacional coloca para os administradores dessas organizações complexas.

Na visão de Meyer Junior *et al.* (2012), a gestão de instituições de ensino superior se caracteriza por certas peculiaridades que não são vislumbradas por perspectivas empresariais. Essas têm se mostrado sem grande resultados, por não compreenderem as especificidades das instituições universitárias como organizações profissionais e Sistemas Frouxamente Articulados. De forma semelhante, Prates (2007) advoga que o modelo gerencialista de gestão organizacional é inadequado para administrar as inconsistências e ambiguidades das instituições universitárias.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mesmo com as contestações advindas desde a década de 90, o termo Sistemas Frouxamente Articulados continuou a ser utilizado para se referir às estruturas organizacionais das universidades (BIRNBAUM, 2000; KONDAKCI; VAN DEN BROECK, 2009; LESLIE, 1996; MEYER JUNIOR *et al.*, 2012; PAJAK; GREEN, 2003; PRATES, 2003; REBELO; ERDMANN, 2007; REPONEN, 1999).

Os trabalhos que passaram a questionar a utilização do conceito de Sistemas Frouxamente Articulados na análise das universidades alegavam que em vista dessas instituições estarem inseridas em um contexto gerencialista, de avaliação por parte do governo e de intrincadas relações com *stakeholders* importantes da sociedade, o conceito teria se enfraquecido.

Contudo, vários autores aparentam contestar isso, ao apontar que as transformações nas IES são mais formais ou aparentes do que reais. Assim, mesmo que as universidades possuam suas especificidades, as instituições de maior porte, que são o principal alvo deste artigo, têm aspectos em comum como: as atividades de ensino e pesquisa concomitantemente, o numeroso *staff* administrativo e acadêmico, a dificuldade na aferição de produtividade entre áreas de pesquisa distintas, a autonomia dos professores, etc. Essas e outras características fazem da universidade uma organização complexa, na qual o termo Sistemas Frouxamente Articulados ainda se mostra útil a sua análise.

Para Hallet e Ventresca (2006), o conceito de Sistemas Frouxamente Articulados ajuda a explicar o motivo pelo qual muitas organizações continuam a operar através de rotinas e prática familiares, enquanto ondas de reformas política e pressões ambientais direcionam para a mudança.

Grande parte da literatura, desde os anos 90, continua a afirmar que no ambiente acadêmico os mecanismos de supervisão possuem uma eficácia limitada, os discursos e aspectos formais destoam fortemente das práticas, o senso de autonomia e liberdade é presente, problemas tendem a persistir por longo tempo sem resolução e transformações geralmente são difíceis de ocorrer, ou, quando ocorrem, são executadas de forma lenta. Todas essas características apontadas podem servir como justificativas que demonstram como o conceito de Sistemas Frouxamente Articulados ainda pode ser inserido dentro do ambiente das Instituições de Ensino Superior.

De acordo com a Tabela 2 que se segue, pode-se ver que as quatro principais características apontadas de Sistemas Frouxamente Articulados encontram-se aferidas dentro da literatura organizacional sobre instituições universitárias.

Tabela 2 - Universidades como SFA

Aspectos Internos de SFA	Autores
Baixa interação e dependência entre os atores	Prates (2007); Reponen (1999)
Problemas mantidos sem resolução por um longo tempo	Lopes (1999); Prates (2007); Reis (2009); Reponen (1999)
Baixa utilização/ineficiência de mecanismos de supervisão	Cavedon; Fachin (2002); Huisman; Currie (2004); Meyer (2002); Reis (2009); Reponen (1999)
Controle cerimonial sobre normas e regras racionalizadas externamente (<i>Decoupling</i>)	Birbaum (2000); Rowley <i>et al.</i> (2002); Meyer Junior <i>et al.</i> (2004); Reis (2009)

Fonte: elaboração própria.

Mesmo com as contestações advindas desde a década de 90, o termo Sistemas Frouxamente Articulados continuou a ser utilizado para se referir às estruturas organizacionais das universidades. Os trabalhos que passaram a questionar a utilização do conceito de Sistemas Frouxamente Articulados na análise das universidades, alegavam que em vista dessas instituições estarem inseridas em um contexto gerencialista, de avaliação por parte do governo e de intrincadas relações com *stakeholders*. Contudo, vários autores aparentam contestar isso, ao apontar que as transformações nas IES são mais formais ou aparentes do que reais. Essas e outras características fazem da universidade uma organização singular, na qual o termo Sistemas Frouxamente Articulados ainda se mostra útil a sua análise.

Isto posto, a revisão de literatura empreendida no presente artigo permite concluir que, mesmo diante de visões que defendam que as instituições universitárias encontram-se inseridas em um ambiente que estimula o emprego de práticas gerenciais, na realidade, o que se nota é que o conceito de Sistemas Frouxamente Articulados ainda mostra-se condizente com o modo de funcionamento dessas instituições. Assim sendo, pode-se inferir que devido ao seu alto nível de complexidade, as universidades conseguem conviver com paradoxos. Dessa forma, mesmo que sejam instituídas abordagens de gestão de caráter mais formalizado, na prática, o que se nota é que a autonomia dos atores e as dificuldades na realização de mudanças reais em tais estruturas são indicativos de que o termo SFA permanece atual e relevante como perspectiva analítica na caracterização das IES de grande porte.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BIRNBAUM, R. The Life Cycle of Academic Management Fads. **Journal of Higher Education**, v. 71, n.1, p.1-16, 2000.
- BLEIKLIE, I; KOGAN, M. Organization and Governance of Universities. **Higher Education Policy**, v. 20, p. 477-493, 2007.
- CAVEDON, N. R.; FACHIN, R. C. Homogeneidade Versus Heterogeneidade Cultural: Um Estudo em uma Universidade Pública. **Organizações & Sociedade**, v. 9, n.25, p. 61-76, 2002.
- CRUBELLATE, J. M.; MENDES, A. A.; LEONEL JUNIOR, R. S. Ambiente regulativo, respostas estratégicas e qualidade de ensino superior em organizações de ensino superior (IES) do Estado do Paraná. **Revista de Administração da UFSM**, v. 2, p. 116-129, 2009.

- HALLET, T.; VENTRESCA, M. J. How Institutions Form: Loose Coupling as Mechanism in Gouldner's Patterns of Industrial Bureaucracy. **American Behavioral Scientist**, v. 49, p. 908-924, 2006.
- HARDY, C.; FACHIN, R. **Gestão estratégica na universidade brasileira: teoria e casos**. Porto Alegre: UFRGS, 1996.
- HUISMAN, J.; CURRIE, J. Accountability in higher education: Bridge over troubled water? **Higher Education**, v. 48, p. 529-551, 2004.
- KONDAKCI, Y.; VAN DEN BROECK, H. Institutional imperatives versus emergent dynamics: a case study on continuous change in higher education. **Higher Education**, v. 58, p. 439-464, 2009.
- KREYSING, M. Autonomy, Accountability, and Organizational Complexity in Higher Education: the Göttingen Model of University Reform. **Journal of Education Administration**, v. 4, n. 6, p. 552-560, 2002.
- LESLIE, D. W. "Strategic governance": The Wrong Questions? **The Review of Higher Education**, v. 20, p. 101-112, 1996.
- LIMA, L. C. O paradigma da educação contábil: políticas educativas e perspectivas gerencialistas no ensino superior em Portugal. **Revista Brasileira Educação**, n. 4, 1997.
- LOPES, F. D. Teoria Institucional e gestão universitária – uma análise do processo de avaliação institucional na UNIJUÍ. **Revista Eletrônica de Administração**, v. 5, n. 4, p. 1 - 21, 1999.
- MARSHALL, C. Appropriate Criteria of Trustworthiness and Goodness for Qualitative Research on Education Organizations. **Quality and Quantity**, v. 19, 353-373, 1985.
- MEYER, H. D. The New Managerialism in Education Management: Corporatization or Organizational Learning? **Journal of Educational Administration**, v. 40, n.6, p.515 – 520, 2002.
- MEYER, J. W.; ROWAN, B. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. In: DIMAGGIO, P; POWELL, W (Orgs.). **The New Institutionalism in Organizational Analysis**, London: University of Chicago Press, p. 41-62, 1991.
- MEYER, J. W.; ROWAN, B. The Structure of Educational Organizations. In: ASSOCIATES, M. W. M. AND (Ed.). **Environments and Organizations**. San Francisco: Jossey-Bass, 1978. p. 78-109.
- MEYER JUNIOR, V.; MANGOLIM, L.; SERMANN, L. Planejamento e gestão estratégica: viabilidade na IES. In: Congresso Nacional da Área de Educação, 2., 2004, Curitiba. **Anais...** Curitiba: PUC/PR, 2004.
- MEYER JUNIOR, V.; PASCUCCI, L.; MANGOLIM, L. Gestão Estratégica: Um Exame de Práticas em Universidades Privadas. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 1, p. 49-70, 2012.
- NASSIF, V. M. J.; HANASHIRO, D. M. M.; TORRES, R. R. Fatores que influenciam na percepção das competências para o exercício da docência. **Revista Brasileira de Educação**, v. 15, p. 364-379, 2010.
- PAJAK, E.; GREEN, A. Loosely coupled organizations, misrecognition, and social reproduction. **International Journal of Leadership in Education**, v. 6, n. 4, p. 393-413, 2003.

POLIDORI, M. M. O Papel da universidade no contexto contemporâneo: os desafios da avaliação. **Revista Educação (UFSM)**, v. 28, p. 33-48, 2003.

PRATES, A. A. P. Organização e Gestão das Instituições Universitárias no Brasil: o caso das IFES. **Administração em Diálogo**, São Paulo, v. 4, p. 9-20, 2003.

PRATES, A. A. P. Gestão Organizacional; A Idiossincrazia de instituições de ensino superior. In: Congresso Brasileiro de Sociologia, 13., 2007, Recife. **Anais...** Recife: UFPE, 2007.

OPLATKA, I. The characteristics of the school organization and the constraints on market ideology in education: An institutional view. **Journal of Educational Policy**, v. 9, n. 2, 143-161, 2004.

ORTON, J. D.; WEICK, K. E. Loosely Coupled Systems: a Reconceptualization. **Academy of Management Review**, v. 15, n. 2, p. 203-223, 1990.

REBELO, L. M. B.; ERDMANN, R. H. Modelo de Formação de Estratégias de Gestão em Instituições de Ensino Superior sob o Enfoque da Teoria da Complexidade. **Revista de Administração e Inovação**, v. 4, p. 5-20, 2007.

REIS, M. L. Relações entre a prática da educação a distância e a estrutura organizacional das universidades: processos de inovação e a tradição. **Eccos. Revista Científica**, v. 11, p. 265-290, 2009.

REPONEN, T. Is Leadership Possible at Loosely Coupled Organizations such as Universities? **Higher Education Policy**, v. 12, p. 237-244, 1999.

ROWLEY, L.; HURTADO, S.; PONJUAN, L. Organizational Rhetoric or Reality? The Disparities Between Avowed Commitment to Diversity and Formal Programs and Initiatives in Higher Education Institutions. In: Annual Meeting of the American Educational Research Association, 83., 2002, New Orleans. **Anais...** New Orleans: AERA, 2002.

WEICK, K. E. Educational Organizations as Loosely Coupled Systems. **Administrative Science Quarterly**, v. 21, p. 1-19, 1976.

WEICK, K. E. Administering education in loosely coupled schools. **Phi Delta Kappan**, v. 63, n. 10, p. 673-676, 1982.

WEBER, M. **Economia e sociedade**. v. 1. Brasília: Ed. UnB, 1999.

VIEIRA, E. F.; VIEIRA, M. M. F. Funcionalidade Burocrática nas Universidades Federais: conflitos em tempos de mudança. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 8, n.2, p. 181-200, 2004.