

AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA: UMA DISCUSSÃO NO ESCOPO DA COMPLEXIDADE INSTITUCIONAL E RESPOSTAS ORGANIZACIONAIS

Data de aceite: 03/07/2023

Thaís Alves da Silva

Universidade Estadual de Maringá (UEM)
Maringá – Paraná
<https://orcid.org/0000-0002-9050-1575>
<http://lattes.cnpq.br/0695833183446493>

RESUMO: O objetivo deste ensaio foi discutir a complexidade de lógicas institucionais que permeia o atendimento à previsão constitucional de autonomia das universidades brasileiras, bem como o padrão diferenciado de respostas organizacionais predominante entre universidades públicas, públicas paulistas e privadas. A partir da discussão desenvolvida foi possível apreender algumas questões que podem ser foco de estudos futuros. Observa-se que a complexidade institucional no âmbito da autonomia universitária se manifesta na existência de mais de uma lógica afetando as instituições de ensino: liberdade institucional e liberdade acadêmica; mas não necessariamente há incompatibilidade entre tais lógicas, uma vez que, apesar de as universidades públicas e privadas em geral tratá-las como conflitantes, as universidades do modelo de autonomia paulista aparentemente

conseguem conjugá-las, demonstrando que elas podem ser complementares. Além disso, em função da heterogeneidade de organizações de ensino superior, no que tange à estrutura, governança, propriedade e identidade, respostas diferenciadas à complexidade institucional podem ser observadas.

PALAVRAS-CHAVE: Complexidade Institucional; Respostas Organizacionais; Autonomia Universitária; Liberdade Institucional; Liberdade Acadêmica.

UNIVERSITY AUTONOMY: A DISCUSSION IN THE SCOPE OF INSTITUTIONAL COMPLEXITY AND ORGANIZATIONAL RESPONSES

ABSTRACT: The purpose of this essay was to discuss the complexity of institutional logic that permeates compliance with the constitutional provision of autonomy of Brazilian universities, as well as the differentiated pattern of organizational responses predominant among public, public and private universities in São Paulo. From the developed discussion, it was possible to apprehend some issues that may be the focus of future studies. It is observed that the institutional complexity

within the scope of university autonomy manifests itself in the existence of more than one logic affecting educational institutions: institutional freedom and academic freedom; but there is not necessarily incompatibility between such logics, since, although public and private universities in general treat them as conflicting, the universities of the São Paulo autonomy model apparently manage to combine them, demonstrating that they can be complementary. Furthermore, due to the heterogeneity of higher education organizations in terms of structure, governance, ownership and identity, different responses to institutional complexity can be observed.

KEYWORDS: Institutional Complexity; Organizational Responses; University Autonomy; Institutional Freedom; Academic Freedom.

1 | INTRODUÇÃO

A multiplicidade de funções e significados atribuída às instituições de ensino geram pressões ambientais complexas e até mesmo conflitantes derivadas de diferentes campos com os quais tais instituições mantêm relacionamentos (MEYER; SCOTT; STRANG, 1987). Dadas as condições complexas do ambiente global em um contexto de desenvolvimento da sociedade do conhecimento, a função das instituições de ensino superior tem se direcionado crescentemente à busca do progresso socioeconômico, o que tem pressionado mudanças na forma de regulação estatal destas organizações. Nesse sentido, emerge a preocupação com a capacidade de as universidades tomarem decisões autônomas, o que lhes possibilitaria aproveitar as oportunidades relacionadas a mecanismos de mercado com maior flexibilidade (VERDENHOFA, 2016). Assim, a garantia de autonomia se tornou tema proeminente nas discussões sobre a forma como a universidade deve ser organizada, administrada e financiada (MAASSEN; GORNITZKA; FUMASOLI, 2017).

O conceito de autonomia institucional no ensino superior é tema de discussões na literatura internacional em razão da complexidade e do caráter multidimensional envolvidos nas operações desempenhadas pelas universidades, o que abrange desde a autonomia na elaboração de currículos ou metodologias de ensino até a autonomia de gestão financeira e estratégica (IWINSKA; MATEI, 2014; ESTERMANN, 2015). Além disso, discute-se que o significado da autonomia universitária é relativo aos diferentes sistemas de ensino superior em cada contexto nacional específico, logo, países distintos empregam diferentes níveis de autonomia em aspectos diferenciados da atividade do ensino superior a depender de características culturais, tradições do setor educacional, objetivos políticos e da percepção sobre a função da educação superior na economia. De forma ampla, a autonomia institucional é analisada em termos das relações entre o Estado e as universidades, o que define o nível de controle exercido pelas autoridades públicas sobre o ensino superior (CHIANG, 2004; ESTERMANN, 2015; ESTERMANN; NOKOLLA; STEINEL, 2011; IWINSKA; MATEI, 2014).

As preocupações inerentes a esse tema se verificam, por exemplo, no contexto europeu, onde, em decorrência de fatores como crises financeiras e econômicas

prolongadas e a influência das novas tecnologias na sociedade e no mercado de trabalho, tem se agravado a tendência de os governos interferirem nas atividades do ensino superior, o que tende a comprometer a liberdade acadêmica, considerada aspecto indispensável para o bom funcionamento e sustentabilidade das universidades como instituições (ESTERMANN, 2017); e elemento estreitamente vinculado à autonomia universitária (STOICA; SAFTA, 2013).

Tal ideia se estende também à relação entre instituições de ensino superior e todos os demais atores externos em seu campo de atuação além dos entes de regulação estatal, o que inclui organizações de financiamento público e privado, parcerias com organizações industriais ou não-governamentais, entidades internacionais etc; (IWINSKA; MATEI, 2014). Nesse sentido, muito se tem avaliado sobre o efeito do financiamento na autonomia universitária como uma relação linear (isto é, quanto mais financiamento, mais autonomia), contudo, estudos como de Chiang (2004) questionam a simplicidade dessa perspectiva, uma vez que a complexidade de compreensão da natureza da autonomia universitária requer que esta seja definida pelo menos em âmbito político e contextual.

No caso do Brasil, a compreensão sobre a autonomia universitária, nos termos da Constituição Federal de 1988, é debate ainda mais conflituoso por uma série de motivos, tais como: (1) “a divisão de competências federativas em matéria educacional [que] dificulta a identificação do ente público responsável pelo controle acadêmico das universidades públicas e privadas”;[...] (2) “a extensão e a complexidade da teia normativa que regulamenta a educação superior [...]”; e o (3) “pouco conhecimento acerca dos efeitos da autonomia sobre a natureza jurídica das universidades públicas [considerando que] a finalidade dessas instituições e o repasse de verbas públicas lhes impõem uma série de limitações, todas previstas em lei” (RANIERI, 2015, p. 37-38).

Apreensões conflitantes surgem, sobretudo, quando se destacam as diferenças entre o funcionamento das universidades públicas em relação ao setor privado e, ainda, ao modelo de autonomia universitária das universidades estaduais paulistas, considerado uma exclusividade brasileira ao assegurar o repasse de verbas públicas, além de ampliar o escopo de gestão administrativa, financeira e patrimonial mantida a autonomia didático-científica (RANIERI, 2015). Nesse contexto, emergem diversos atores com posicionamentos contraditórios sobre o significado da autonomia universitária.

Se por um lado, alguns grupos de atores são defensores da autonomia (a própria universidade, parte do corpo docente e funcionários), segundo os quais os avanços acadêmicos, administrativos e financeiros alcançados pelas universidades estaduais paulistas comprovam o sucesso do modelo. Por outro lado, outros grupos (secretarias de Estado da Fazenda e do Planejamento) entendem que mesmo os ganhos acadêmicos concretos não justificam conceder tão ampla autonomia administrativa e de gestão financeira e patrimonial, assim, defendem o foco no controle (autonomia tutelada) que promova atuação eficiente, considerando o elevado custo dos investimentos públicos

necessários no setor educacional. Há também aqueles que consideram a autonomia o fator responsável por eventual diminuição do suporte governamental em épocas de crise (como ocorrido em 2014 nas universidades paulistas em função do alto custo dos salários e da diminuição da arrecadação estadual no período) (RANIERI, 2015).

Contradições como estas, inerentes à atuação das universidades, são frequentemente abordadas em pesquisas no âmbito da Teoria Institucional, principalmente quando se destacam as prescrições de comportamento contrastantes entre lógicas acadêmicas e lógicas de mercado (GREENWOOD et al., 2011). No caso da autonomia universitária, em específico, Enders, Boer e Weyer (2012), por exemplo, adotam uma abordagem institucionalista em políticas públicas e design institucional e discutem como a narrativa dominante tem se afastado das crenças tradicionais da autonomia universitária fundamentada na confiança institucional e liberdade profissional, uma vez que narrativas emergentes têm trazido a ideia de “nova autonomia organizacional” (*regulatory autonomy*) das universidades, vislumbradas como atores estratégicos sobre os quais se exerce o controle governamental. Thornton, Jones e Kury (2005) apontam que a complexidade institucional é comum em entidades de ensino superior, geralmente influenciadas por lógicas distintas. As organizações enfrentam complexidade institucional quando se deparam com prescrições incompatíveis de múltiplas lógicas que podem, em alguns casos ser conflitantes, o que gera desafios às organizações expostas a tal contexto (KRAATZ; BLOCK, 2008; GREENWOOD et al., 2011).

Nesse contexto, emergem questões relativas à complexidade de lógicas institucionais presentes nas discussões sobre autonomia universitária. No caso brasileiro as preocupações recentes giram em torno da dificuldade de conciliar, na prática das universidades, a autonomia didático-científica com a autonomia administrativa e de gestão financeira e patrimonial, conforme preconizado pelo art. 207 da CF (1988). Discute-se a aparente oposição e disparidade de desempenho entre o sistema de ensino superior público e privado: em um extremo, o setor público detém elevada liberdade acadêmica (autonomia didático-científica), mas capacidade restrita de se auto gerenciar em função das limitações de financiamento e controle estatal; enquanto no outro extremo, o sistema privado usufrui de autonomia administrativa e de gestão financeira e patrimonial exclusivamente, enquanto falta autonomia didático-científica ao corpo docente (RANIERI, 2018).

Nesse âmbito, avalia-se como o bom desempenho das universidades pode ser dependente da associação dessas duas lógicas de autonomia aparentemente conflitantes, e se isso tem relação com o modelo de autonomia diferenciado das universidades estaduais paulistas (DURHAM, 2006). A questão da autonomia universitária é considerada de relevância por estar associada tanto às liberdades quanto às responsabilidades, inclusive mediante evidências e discussões que indicam que as universidades não podem ter bom desempenho se não tiverem autonomia necessariamente (IWINSKA; MATEI, 2014; VERDENHOFA, 2016; MAASSEN; GORNITZKA; FUMASOLI, 2017), o que em

alguns estudos de cunho sociológico institucionalista, é questionado pelo fato de que não há um modelo único para o alto desempenho das universidades, pois o contexto e as características organizacionais precisam ser consideradas (ENDERS; BOER; WEYER, 2012).

Assim, ressalta-se também a concepção, no caso brasileiro, de que “[...] a autonomia, atribuída igualmente a setores diferentes, tem consequências inteiramente diversas em cada um deles.” (DURHAM, 2006, p. 6). Nesse sentido, é necessário avaliar os variados níveis de complexidade com que as organizações lidam e que dependem de características internas (estratégicas, estruturais, entre outras), o que pode, a depender das prioridades em cada organização, condicionar padrões variados de resposta organizacional que afetam a legitimidade social percebida, bem como a capacidade de acesso a recursos (GREENWOOD et al., 2011). Nesse sentido, de uma perspectiva institucional, uma questão relevante é compreender a forma como os processos internos das universidades moldam as expectativas, pressões e influência de fatores externos, o que configura a preocupação com a ideia de autonomia real (“de facto”), e não apenas a autonomia formal (MAASSEN; GORNITZKA; FUMASOLI, 2017).

Diante destas apreensões, pergunta-se: a previsão constitucional de autonomia universitária no Brasil na forma do art. 207 da Constituição Federal (1988), de fato, pode levar as universidades a lidarem com complexidade de lógicas institucionais conflitantes? De que forma o padrão de resposta às determinações constitucionais de autonomia difere entre universidades a depender de suas características internas (estratégicas e estruturais)? Visando auxiliar a compreensão das questões apresentadas, o objetivo deste ensaio é discutir a complexidade de lógicas institucionais que permeia o atendimento à previsão constitucional de autonomia das universidades brasileiras, bem como o padrão diferenciado de respostas organizacionais predominante entre universidades públicas, públicas paulistas e privadas.

2 | AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA BRASILEIRA

A autonomia é um conceito discutido tanto no nível do sistema universitário e educacional como um todo (o campo) como no nível institucional individual (MAASSEN; GORNITZKA; FUMASOLI, 2017). Recentemente, mudanças e reformas relacionadas à forma de regulamentação e financiamento têm afetado o ensino superior em diversos países. Nesse sentido, destaca-se o direcionamento para o ensino superior em massa, a preocupação com a adequação da produção de ensino superior e pesquisa para a economia e a sociedade (NAIDOO, 2008), a transformação da atuação das universidades em algo politicamente mais visível e economicamente mais estratégico e competitivo, bem como a transição entre modelos de controle estatal para modelos de supervisão e de controle de produção e desempenho no lugar de controle de processo, o que caracteriza movimentos

no sentido de conceber uma “nova liberdade” das universidades em relação aos governos (ENDERS; BOER; WEYER, 2013).

No contexto brasileiro, a matéria regulatória sobre autonomia universitária centrou-se desde o princípio das discussões legislativas em problemas de financiamento com destinação de verbas e controle na esfera pública, a garantia de um ensino público gratuito; e a gestão democrática das organizações educacionais, com participação de estudantes, professores e funcionários (RANIERI, 2018; BRASIL, 1988; BRASIL, 1996). Assim, autonomia é um conceito que supõe limites e controles, internos e externos (RANIERI, 2015), e está previsto no art. 207 da Constituição Federal: “Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.” (BRASIL, 1988).

Em 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (Lei nº 9.394/1996), em seu art. 54, § 2º, estendeu o princípio de autonomia a outras instituições de ensino superior, incluindo entidades do setor privado, vinculando-o à qualidade, mediante critérios de comprovação de alta qualificação para o ensino ou para a pesquisa, com possibilidade de suspensão temporária de prerrogativas de autonomia. Todavia, é importante destacar que existem argumentos que indicam que a autonomia não é condição suficiente para a qualidade acadêmica, se as universidades continuarem com visão limitada de liderança, recursos desiguais e obsessão por classificações internacionais (LAO, 2015).

Esta previsão constitucional de autonomia tem sido amplamente discutida em termos de seu sentido no direito público brasileiro. Nesse âmbito, autonomia é entendida como poder derivado, pois somente pode ser exercida se submissa ao ordenamento jurídico que lhe dá origem; funcional, pois se destina ao cumprimento de funções públicas; e limitado, não representando soberania ou independência (RANIERI, 2015, 2018). Logo, o atributo de autonomia não elimina a sujeição a mecanismos de controle e prestação de contas, pois, conforme Durhan (2006) as universidades como instituições são criadas e reconhecidas socialmente para desempenharem funções sociais específicas que as legitimam, assim, sua autonomia não se fundamenta em interesses próprios da organização, mas no exercício de sua função na sociedade.

Tal concepção, discutida inclusive no escopo da “Nova Gestão Pública” (CHRISTENSEN, 2011) pode ser comparada com a ideia de autonomia universitária abordada em estudos em outros países, como é o caso da Holanda em que a autonomia organizacional é empregada como ferramenta de regulação governamental inserida em um novo modelo de controle estatal, a chamada “autonomia regulatória” que busca o alinhamento entre a atuação das universidades e os objetivos do governo visando melhorias no desempenho (ENDERS; BOER; WEYER, 2013).

Assim, entende-se que a autonomia concedida a entidades estatais, como as universidades públicas, não é sinônimo de independência em relação ao Estado (STOICA;

SAFTA, 2013), mas que estas entidades poderão usufruir de maior flexibilidade em aspectos acadêmicos, de gestão financeira, recursos humanos, administração e demais questões relevantes, conforme apontado por Lao (2015) em estudo sobre o ensino superior tailandês, Stoica e Safta (2013) acerca das universidades da Europa e Roness et al. (2008) em relação a entidades públicas da Noruega, Irlanda e Bélgica. Desse modo, o conceito indica nível relativo de independência na tomada de decisões, considerado, no caso das universidades europeias por exemplo, indispensável para o bom funcionamento destas instituições, sendo entendido como um ponto de equilíbrio entre a regulação estatal e mecanismos de mercado, assim como entre controle estatal e liberdade da organização para lidar com seus próprios assuntos, algo que varia entre contextos nacionais distintos (VERDENHOFA, 2016; ESTERMANN, 2015; STOICA; SAFTA, 2013; MAASSEN; GORNITZKA; FUMASOLI, 2017).

Conforme Estermann (2015) a autonomia aparenta estar ligada à capacidade de as universidades atraírem financiamento adicional, assim como discute-se que estruturas de renda diversificadas podem contribuir para o alcance da autonomia institucional. Nesse sentido, as universidades públicas autônomas têm sido pressionadas a se tornarem financeiramente mais independentes do Estado (LAO, 2015), uma vez que a maioria das reformas implementadas têm direcionado estas instituições a atuarem de forma mais próxima ao modelo do setor privado, como ocorrido nas últimas décadas nos países europeus. Todavia, apesar da crença na relação entre maior autonomia institucional e desempenho, essas reformas, em geral, não acarretaram os resultados esperados (MAASSEN; GORNITZKA; FUMASOLI, 2017).

Tais dificuldades podem ser melhor compreendidas ao considerar que existem diferenças significativas entre a autonomia formal (“no papel”) e a autonomia real (“na prática”) (ENDERS; BOER; WEYER, 2013; ESTERMANN, 2015); esta última também chamada “autonomia viva” no estudo de Maassen, Gornitzka e Fumasoli (2017). Regras formais para autonomia podem ser implementadas ou não (ENDERS; BOER; WEYER, 2013), e isso afeta a autonomia real das universidades que representa sua capacidade de agir de forma independente dentro de um espaço que lhe permite manobrar os limites impostos pelo controle do Estado e pela demanda por prestação de contas ao uso real da autonomia institucional (ESTERMANN, 2015; MAASSEN; GORNITZKA; FUMASOLI, 2017). Nesse sentido, Christensen (2011) discute como as universidades, por meio de reformas, por um lado, estão adquirindo formalmente uma perspectiva mais autônoma em questões financeiras, gerenciais e de tomada de decisões; mas, por outro lado, estão perdendo autonomia real pelo fato de estarem mais expostas a relatórios, sistemas de controle e incentivo financeiro, pressão para obter recursos de fontes não governamentais etc.

No caso do Brasil, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, entre as universidades se observou o desenvolvimento de três principais modelos distintos de autonomia universitária segundo os níveis diferenciados de pressões às quais estão

sujeitas, e que variam do poder estatal para as regras de mercado: o das universidades públicas em geral, o das universidades estaduais paulistas e o das universidades privadas (RANIERI, 2018).

As universidades públicas brasileiras, comumente instituídas na forma de autarquias, têm prerrogativas garantidas pelo regime jurídico de direito público relacionadas principalmente à questões curriculares, contratação de servidores e fixação de vencimentos, plano de carreira docente e outras providências de ordem orçamentária, financeira e patrimonial (DURHAM, 2006; RANIERI, 2018, BRASIL, 1996) reiteradas nos artigos 53 e 54 da LDB. Nesse sentido, “As universidades mantidas pelo Poder Público gozarão, na forma da lei, de estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento pelo Poder Público, assim como dos seus planos de carreira e do regime jurídico do seu pessoal” (BRASIL, 1996, art. 54).

Sendo entidades da administração pública indireta, financiadas com recursos públicos previstos no artigo 169 da Constituição Federal (1988), submetem-se às normas de direito administrativo e financeiro bem como ao controle dos Tribunais de Contas. Nesse sentido, destaca-se a obrigatoriedade de atendimento aos preceitos contábeis e orçamentários da Lei 4.320/1964, bem como aos limites de gastos e instrumentos de controle interno e externo, previstos na Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF). Nesse ponto emergem algumas questões que revelam restrições à efetividade do artigo 207 (CF, 1988), e discute-se que a estrutura da administração pública brasileira, visando garantir o rígido controle centralista e burocrático sobre as entidades que a integram, acaba limitando as possibilidades de adaptabilidade e flexibilidade, consideradas características essenciais para o exercício da autonomia de fato (DURHAM, 2006). Isso se vincula, sobretudo, a condições de financiamento que afetam a eficácia da atuação autônoma, assim como apontado por Estermann (2015), acerca do contexto europeu, em que a gestão financeira das universidades está sujeita a excessiva burocracia que onera e limita a gestão eficiente dos recursos.

Um exemplo disso, no Brasil, se observa ao considerar o disposto no art. 19 da LRF, que limita a 60% da receita corrente líquida a despesa total com pessoal para os Estados abrangendo todos os entes da administração direta e indireta, incluindo, neste caso, as universidades. Assim, discute-se como tais limitações de gastos podem interferir na autonomia de atuação das universidades, considerando que, vinculadas ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, o gasto com pessoal docente para desempenho de atividade acadêmica tende a ser elevado em função do regime de trabalho em dedicação exclusiva e integral (RANIERI, 2015).

Em geral, nestas universidades são relatados diversos problemas de cunho administrativo e financeiro que limitam o pleno desempenho da autonomia, relacionados essencialmente a restrições do regime de direito público, burocracia estatal e contingenciamento de despesas (RANIERI, 2018).

Também fundamentado no artigo 207 da Constituição Federal (1988), o modelo de autonomia das universidades estaduais paulistas, assumiu uma perspectiva diferenciada em relação às demais universidades públicas brasileiras, e seu aprimoramento institucional contou com ampla participação das próprias universidades públicas, do Executivo, do Legislativo, do Tribunal de Contas, do Judiciário e do Ministério Público (RANIERI, 2015). Criado pelo Decreto Estadual nº 29.598/89 (BRASIL, 1989) este modelo de autonomia abrangeu a Universidade de São Paulo (USP), a Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e a Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP). Determina atualmente o repasse para estas universidades, em duodécimos mensais, de 9,57% (em 1989 era 8,4%, em 1992, 9% e em 1995 passou para 9,57%) das receitas arrecadadas pelo estado a título de Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS).

Com a garantia deste percentual as universidades podem executar o orçamento de acordo com o planejamento aprovado por seus órgãos colegiados, sujeitando-se a menores restrições burocráticas e políticas, diferentemente do modelo anterior no qual os recursos necessários às universidades eram repassados sob demanda em função da dependência do controle centralizado da política de liberações financeiras do governo (ASSIS, 2012). Logo, a principal dificuldade eram as disputas anuais por verbas públicas, o que tornava impossível as universidades se auto administrarem, pois o seu orçamento global era definido anualmente pela Secretaria Estadual de Economia e Planejamento com base nos gastos de períodos anteriores.

Com o novo modelo de autonomia as universidades paulistas passaram a ter condições de gerir seus próprios recursos, o que demandou também maior responsabilidade institucional em relação ao acompanhamento do comportamento de parâmetros econômicos e de arrecadação estadual, seleção de prioridades, negociações salariais, propostas de investimento, contenção de despesas e controle no uso dos recursos (ASSIS, 2012; RANIERI, 2018). Esse modelo se assemelha ao das universidades tailandesas descrito por Lao (2015), segundo o qual a autonomia não significa eliminação do apoio financeiro do Estado às universidades, mas sim, mudanças na forma como os orçamentos são alocados e os gastos monitorados, assim, as universidades autônomas passam a receber subsídios “em bloco”, sem direcionamento do gasto, em vez de orçamentos por rubricas. Estermann (2015) destaca que na maioria dos países europeus as universidades também recebem seu financiamento na forma de subvenções em bloco, e que em apenas alguns sistemas (países da Europa Oriental e Mediterrâneo Oriental) os orçamentos de itens por rubrica ainda são empregados de modo que as entidades não podem transferir fundos entre as linhas orçamentárias.

Ainda, o desenvolvimento do modelo de autonomia das universidades paulistas é subdividido por Ranieri (2015) em duas fases desde sua implementação em 1989: a

fase inicial, que vai de 1989 até 1996, em que o âmbito da autonomia é considerado mais importante do que os seus limites, pelo fato de a ideia de autonomia universitária ainda não ser totalmente compreendida pelos atores envolvidos em sua implementação, logo, a jurisprudência teve papel importante na interpretação do art. 207 da Constituição Federal; e a fase atual (a partir de 1996) em que a compreensão dos limites e aplicação de controles na atuação autônoma passaram a ser concebidos como mais importantes que o âmbito, contexto em que se torna relevante a *accountability* na atuação das universidades (SASSAKI, 2016). Essa ênfase nos controles se verifica, sobretudo, em decorrência de situações de desequilíbrio financeiro com despesas com pessoal, como ocorrido na USP entre 2010 e 2013, o que demandou a adoção, pelas universidades paulistas de Parâmetros de Sustentabilidade Econômico-Financeira estabelecendo limites de gastos de até 85% dos recursos mensais com folha de pagamento, constituição de reserva de contingência, elaboração de planejamento plurianual, de investimentos e para despesas que onerem exercícios orçamentários subsequentes (USP, 2017; ASSIS, 2012). Nesse contexto, autonomia e a responsabilidade referem-se aos meios pelos quais as universidades conseguem gerenciar as diversas expectativas advindas de dentro e fora da instituição (KRAATZ; BLOCK, 2008).

Apesar de tais circunstâncias, em geral, os resultados da implementação do modelo de autonomia paulista são considerados satisfatórios. Considera-se que apenas nestas universidades o princípio constitucional de autonomia foi aplicado de forma efetiva, ainda mais considerando que neste regime de vinculação orçamentária as mudanças burocráticas geradas pela transição entre governos têm interferência reduzida no princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, o que tem sido demonstrado pelos indicadores de desenvolvimento, qualidade e produtividade que estas universidades apresentam (ASSIS, 2012; RANIERI, 2015, 2018).

Ainda, em uma perspectiva distinta é importante destacar o contexto das universidades privadas brasileiras, que, por não dependerem de recursos públicos nem se sujeitarem à determinação de gestão democrática prevista no inciso VI, do art. 206 da Constituição Federal (1988), detêm uma maior amplitude de administração e gestão autônomas. Desse modo, destaca-se a figura da entidade mantenedora, detentora do patrimônio sendo pessoa física ou jurídica com capacidade econômico-financeira, e a mantida, pessoa jurídica com capacidade física e recursos humanos disponíveis para a prestação de serviços de ensino, conforme previsão dos artigos 19 e 20 da LDB. Assim, vale ressaltar o papel das mantenedoras que assumem natureza comercial e tornam as entidades mantidas submetidas ao regime da legislação mercantil.

Nas universidades privadas é a mantenedora quem delibera não apenas sobre administração e finanças, mas sobre a criação de cursos, número de vagas, tamanho de turmas, currículo, ementas das disciplinas, e demais aspectos relativos a ensino e pesquisa (DURHAM, 2006). Nesse setor discute-se que a extensão de autonomia concedida pela

LDB fomentou a expansão do número de entidades particulares de ensino superior na década de 1990, no entanto, em geral, tais entidades carecem de incremento da qualidade do ensino (SAMPAIO, 2014).

Apreensões sobre a efetividade da autonomia nas universidades brasileiras e seus resultados contrastantes no desempenho destas instituições são permeados pelo mito de que há um único modelo institucional ideal para o ensino superior, e que este modelo consiste no da universidade pública e gratuita, que associa ensino, pesquisa e extensão, dentro de uma condição de autonomia que somente se efetiva por meio da auto-gestão democrática exercida por docentes, alunos e funcionários (DURHAM, 2006). Todavia, esse ponto de vista não leva em consideração a diversidade de tipos de instituições de ensino superior existente no Brasil, entre públicas e privadas, assim como não considera que a noção constitucional de autonomia proposta possa não ser adequada a todos os tipos de universidade.

3 I COMPLEXIDADE INSTITUCIONAL E RESPOSTAS ORGANIZACIONAIS

As organizações estão incorporadas em sistemas institucionais, que definem lógicas, redes de atores e fluxos de recursos capazes de moldar a estrutura, ação e crenças organizacionais (BERTELS; LAWRENCE, 2016). As lógicas institucionais são um conjunto amplo de princípios que contribuem para a compreensão das situações sociais, por meio da interpretação do funcionamento do mundo social, permitindo agir com confiança dentro dele (GREENWOOD et al., 2011). Lógicas estatais disseminadas por agências governamentais, por exemplo, enfocam o comportamento apropriado no atendimento às normas e regras (LEE; LOUNSBURY, 2015). No entanto, em alguns momentos essas lógicas podem ser conflitantes.

Lógicas conflitantes referem-se a antagonismos nos arranjos organizacionais exigidos pelos diferentes atores institucionais em nível de campo, e, por operarem em múltiplas esferas institucionais, as organizações se sujeitam, assim, a regimes regulatórios, ordens normativas e/ou lógicas culturais contraditórias (PACHE; SANTOS, 2010). Essas demandas conflitantes podem levar à paralisia ou ruptura organizacional (PACHE; SANTOS, 2010). Desse modo, caracteriza-se a complexidade institucional, que pode ser analisada em relação ao número de lógicas que influenciam simultaneamente as organizações em determinado campo institucional (se duas ou múltiplas lógicas); e em relação ao grau em que as múltiplas lógicas são incompatíveis em termos de objetivos, motivações, práticas e cursos de ação que prescrevem (GREENWOOD et al., 2011).

Contudo, as organizações não são apenas instâncias de lógicas ambientais e institucionais, onde os atores executam roteiros pré-determinados, mas são lugares onde pessoas e grupos dão sentido a essas lógicas (BIRD, 2007). Logo, para compreender as repostas organizacionais à complexidade institucional é preciso centrar-se em como

múltiplas lógicas são refletidas nas estruturas e práticas da organização. As respostas da organização à complexidade institucional são afetadas, geralmente, por sua dependência de atores institucionais importantes, mas também por atributos e características internos.

Assim, a complexidade institucional, além de criar circunstâncias conflituosas para que as instituições respondam, é vivenciada de forma e em graus diferentes de acordo com a posição que a instituição ocupa dentro do campo social. Nesse aspecto, as instituições “centrais” que são altamente incorporadas podem sofrer mais as tensões de diferentes lógicas que as instituições “periféricas”, desse modo, características da instituição, como sua estrutura, propriedade, governança e identidade tornam instituições mais ou menos sensíveis a determinadas lógicas (GREENWOOD, et al., 2011).

Para compreender a complexidade institucional e as respostas que as organizações oferecem aos dilemas oriundos dessa complexidade, Pache e Santos (2010) questionam como é a resposta organizacional quando atores influentes centrais mantêm opiniões contraditórias sobre o curso de ação apropriado. Ao decidir entre demandas conflitantes, os líderes eventualmente sentem a necessidade de tomar medidas deliberadas para explicar suas escolhas, esperando convencer os demais atores sobre essa adequação e, assim, recuperar a legitimidade institucional contestada.

Campos emergentes, por sua vez, apresentam incertezas em relação às regras institucionais, assim, nessas situações as organizações podem se deparar com um grau relativamente baixo de complexidade institucional, devido a elevada ambiguidade e à falta de especificação de prescrições institucionais, no entanto, nesses casos existem limites instáveis ou ainda altamente permeáveis que permitem que sejam absorvidas práticas de outros campos, dificultando o equilíbrio entre os interesses dentro de um campo e a hierarquia relativa das lógicas (GREENWOOD et al., 2011).

Os campos podem também ser comparados, de acordo com o seu grau de “fragmentação”, “estruturação formal/racionalização” e “dimensão centralização/unificação”. O grau de “fragmentação” se refere ao campo em que várias lógicas institucionais são representadas de maneiras separadas, como é o caso das instituições de ensino, que apresentam múltiplas funções e lidam com pressões ambientais complexas (GREENWOOD et al., 2011). Assim, por conta da complexidade institucional, as organizações se deparam com a situação em que, ao responder a uma demanda, outras demandas acabam sendo violadas (PACHE, SANTOS, 2010).

Em suma, as lógicas não são simplesmente implementadas de cima para baixo, existem pessoas reais, contextos reais que conseqüentemente acabam por trazer experiências próprias, para questionar essas lógicas e recombina-las com lógicas de outros domínios caso seja pertinente, ou seja, as lógicas não são como *scripts* automáticos (BIRD, 2007). Compreender a relação entre complexidade institucional e respostas organizacionais, além da importância teórica tem implicações práticas ao contribuir com indivíduos que formulam políticas, para que tenham conhecimento das forças que moldam

os comportamentos em instituições com contextos tão variados como as instituições de ensino, por exemplo (GREENWOOD, et al., 2011).

3.1 LÓGICAS INSTITUCIONAIS CONFLITANTES NO PRINCÍPIO DE AUTONOMIA?

A relação entre autonomia universitária e liberdade acadêmica é um tema amplamente discutido em pesquisas acerca de reformas no ensino superior em diversos países. A liberdade acadêmica, analisada no mesmo escopo da autonomia acadêmica (STOICA; SAFTA, 2013), pode ser definida como a liberdade do profissional individual em conduzir ensino e pesquisa para buscar a verdade, expressar suas opiniões científicas e profissionais, mesmo que em uma abordagem crítica, dentro de um contexto onde se garante a liberdade de escolha, sem riscos de punição ou rescisão do contrato de trabalho, apesar da necessidade de sujeição a instrumentos de avaliação (BERDAHL, 1990; STOICA; SAFTA, 2013; MAASSEN; GORNITZKA; FUMASOLI, 2017; MATEI; IWINSKA, 2018; KRISANAPONG, 2004; DURHAN, 2006; MATEI, 2017).

Historicamente, a abordagem desse assunto esteve centrada tanto na autonomia profissional dos acadêmicos (ENDERS, 2006) para a gestão administrativa da universidade, quanto em sua liberdade na condução do ensino e pesquisa livres de influências ou sanções, assim, os atores organizacionais em foco eram os profissionais acadêmicos e não a própria universidade. Todavia, atualmente, a concepção de universidade centrou-se na ideia de uma instituição social que merece uma posição especial em termos de autonomia institucional e acadêmica considerando as relações existentes entre a educação superior, o estado e a sociedade (ENDERS; BOER; WEYER, 2013).

Conforme destacado por Verdenhofa (2016) a Declaração de Lisboa de 2007 definiu quatro dimensões de autonomia que coincidem com a abordagem adotada no estudo de Estermann (2015), sendo consideradas interdependentes: autonomia organizacional, financeira, de pessoal e acadêmica. A autonomia organizacional relaciona-se à liberdade para determinar a estrutura, regulamentos e estatutos da universidade, celebração de acordos e eleição dos administradores e reitor. A autonomia financeira refere-se à liberdade para decidir sobre questões de atração e distribuição de financiamento, taxas de matrícula ou mensalidades, modo de utilização dos lucros, entre outros. A autonomia de pessoal tem relação com questões de recrutamento, remuneração e planos de carreira. E, finalmente, a autonomia acadêmica consiste na liberdade para decidir sobre currículos, métodos de ensino, orientações, formas de condução das pesquisas, etc (VERDENHOFA, 2016).

Níveis diferenciados de cada tipo de autonomia podem ser verificados em uma mesma instituição de ensino, como apontado por Estermann (2015), segundo o qual em grande parte dos países da Europa as universidades detêm autonomia acadêmica apesar de existirem restrições nas outras áreas; além disso, também destaca que, comumente,

restrições na autonomia financeira implicam na limitação das outras dimensões da autonomia. De modo semelhante, Berdahl (1990) classifica a autonomia em duas partes: a autonomia processual, fundamentada na ideia de auto governança que inclui práticas administrativas, financeiras e políticas de pessoal; e a autonomia substantiva, com fundamento na liberdade acadêmica. Durhan (2006), por sua vez, define a liberdade acadêmica (ou autonomia didático-científica) como o fundamento da atuação da universidade, e a autonomia administrativa e a de gestão financeira (institucional) como instrumentais à liberdade acadêmica.

Assim, observa-se duas vertentes principais da autonomia: o aspecto organizacional, financeiro e de pessoal agregam-se em um conceito que podemos chamar de **liberdade institucional**, no qual o ator em análise é a própria universidade; enquanto o aspecto acadêmico vincula-se ao conceito de **liberdade acadêmica**, no qual o ator em foco consiste no conjunto de profissionais que lidam com ensino e pesquisa dentro da universidade.

Assumindo os pressupostos teóricos apresentados, é necessário inicialmente compreender o sentido do conceito de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial como previsto na Constituição Federal Brasileira de 1988 e os elementos que o compõem. Durhan (2006) explica que a autonomia didático-científica (ou liberdade acadêmica) refere-se àqueles atores que conduzem o ensino e a pesquisa diretamente, isto é, o corpo docente, enquanto que a autonomia administrativa de gestão-financeira e patrimonial (liberdade institucional) refere-se à instituição em si. Assim, o nível de autonomia exercido em cada um desses aspectos pode variar a depender do tipo e das características da organização, bem como a liberdade institucional não implica, necessariamente, em liberdade acadêmica.

O artigo 207 (CF, 1988) agrega tanto a ideia de liberdade acadêmica quanto a liberdade institucional em um conceito único, a autonomia universitária. Contudo, considerando que a existência de duas ou mais lógicas institucionais afetando organizações de um mesmo campo é um dos aspectos da complexidade institucional (GREENWOOD et al., 2011), observa-se que na prática, a aplicação do princípio de autonomia acaba sendo subdividida em duas vertentes que têm sido tratadas como mutuamente excludentes e até conflitantes: ou predomina a lógica de liberdade acadêmica caracterizada pelo exercício da **autonomia didático-científica**, ou a lógica de liberdade institucional, caracterizada pela **autonomia administrativa e de gestão financeira e patrimonial**.

Nas universidades públicas em geral há autonomia didático-científica, sendo o corpo docente capaz de desfrutar de plena liberdade de ensino e pesquisa conforme garantias constitucionais e da LDB. A auto-gestão democrática é exercida exclusivamente pela comunidade acadêmica o que leva à maior preocupação com questões educacionais e de pesquisa, mas acaba limitando a capacidade de a universidade controlar aspectos administrativos e de gestão financeira e estratégica (DURHAN, 2006; RANIERI, 2018). Assim, em geral, estas universidades carecem de autonomia administrativa e de gestão

financeira e patrimonial, principalmente pelo fato de estarem cerceadas pela estrutura burocrática de controle estatal. Logo, verifica-se a ampla disseminação da lógica de liberdade acadêmica, mas falta liberdade institucional que é, de fato exercida pelo próprio Estado; assim, o princípio constitucional de autonomia previsto no artigo 207 não se efetiva.

Nas universidades privadas, sendo independentes de recursos públicos e sem a necessidade de auto-gestão democrática, há margem para o pleno exercício tanto da autonomia didático-científica quanto da autonomia administrativa e de gestão financeira e patrimonial. Todavia, na prática, isso não se observa, pois a autonomia é exercida pela mantenedora, e não pela comunidade acadêmica (DURHAN, 2006; RANIERI, 2018). Como resultado, em muitos casos, a liberdade acadêmica para os docentes não existe dentro destas universidades, uma vez que as decisões relativas a ensino e pesquisa são tomadas exclusivamente pela mantenedora, e direcionadas a incrementar o resultado da entidade dada a sua finalidade lucrativa (interesse no aumento do número de vagas e no tamanho das turmas, por exemplo) por meio do pleno exercício da autonomia administrativa e de gestão financeira e patrimonial. Desse modo, nestas entidades se observa a ampla disseminação da lógica de liberdade institucional, porém limitações à aplicação da lógica de liberdade acadêmica.

Assim, a relativa incompatibilidade entre lógicas tem implicações conflitantes para funções, habilidades, práticas, protocolos, critérios de desempenho entre outros aspectos dentro da organização, além de pregarem objetivos legitimados distintos e prescreverem meios de ação diferenciados (GREENWOOD et al, 2011; PACHE; SANTOS, 2010).

No entanto, existem estudos e apreensões no sentido de que a liberdade institucional e liberdade acadêmica sejam interdependentes, logo, somente é possível desfrutar de liberdade acadêmica a instituição que detém liberdade institucional, e, como consequência, pode ser alcançado o incremento do desempenho organizacional, como indicado por Berdahl (1990), Durhan (2006), Stoica e Safta (2013), Iwinska e Matei (2014), Estermann (2015), Verdenhofa (2016), Massen, Gornitzka e Fumasoli (2017), Kenesei (2017) entre outros.

Nesse sentido, admite-se que lógicas possam reforçar-se mutuamente (GREENWOOD; DIAZ; LORENTE, 2010). Um exemplo disso pode ser o caso das universidades paulistas submetidas ao modelo diferenciado de autonomia que, em função da ampliação da autonomia administrativa e de gestão financeira e patrimonial (liberdade institucional) moldada em processos de nível de campo pelo ente central (no caso, o governo do Estado de São Paulo) tem apresentado os melhores indicadores de desempenho em ensino e pesquisa no país (ASSIS, 2012; RANIERI, 2015, 2018), o que pode denotar o aprimoramento do pleno exercício da liberdade acadêmica.

Isso pode ser indício de que, nestas universidades há tanto liberdade institucional quanto liberdade acadêmica, lógicas empregadas de modo complementar e não concorrente, ao contrário do contexto apresentado pelas demais universidades públicas

brasileiras e em comparação com o setor privado. Desse modo, considerando que a incompatibilidade entre múltiplas lógicas é outro aspecto que caracteriza a complexidade institucional (GREENWOOD et al., 2011), observa-se que, a existência de lógicas conflitantes no modelo de autonomia preconizado no art. 207 da Constituição Federal Brasileira não necessariamente ocorre em todos os contextos organizacionais de ensino superior, portanto, depreende-se que algumas instituições são capazes de aliar lógicas de liberdade institucional e liberdade acadêmica que podem ser, na realidade, complementares e não conflitantes.

3.2 DIVERSIDADE DE RESPOSTA ORGANIZACIONAL NAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS

Para compreender como as organizações respondem às demandas conflitantes é necessário compreender como se originou o conflito no campo e como ele foi imposto às organizações (PACHE; SANTOS, 2010). Muitos fatores influenciam as respostas das organizações, como por exemplo, a medida que a organização valoriza sua identidade institucional, ou mesmo, quando já é um dado adquirido como “somos uma universidade”, essa identidade molda como a organização vai responder à complexidade institucional (GREENWOOD et al., 2011).

No caso das universidades, elas precisam responder a diversas pressões. Holstein, Starkey e Wright (2016) salientam a dificuldade da formação de estratégias devido à tensão decorrente do duplo propósito da universidade em relação a sua responsabilidade acadêmica e a comercialização do conhecimento. Quando se trata das responsabilidades do ensino superior, com o passar do tempo, espera-se cada vez mais que as universidades realizem novas e cada vez mais complexas funções sociais que ampliam essas responsabilidades para além das missões tradicionais, para então abranger novas obrigações, como o desenvolvimento econômico e sustentabilidade (HAYTER; CAHOY, 2016). Para responder a essa complexidade, Hayter e Cahoy (2016) apresentam um quadro estratégico de responsabilidade social que se baseia no conceito emergente de capacidades dinâmicas (capacidades focadas na mudança estratégica, em resposta as rápidas mudanças do ambiente), onde através do alinhamento da estratégia e dos recursos, as universidades conseguiriam um melhor aproveitamento de sua infraestrutura para maximizar seu impacto social.

As diferenças de resposta organizacional no que tange à autonomia passam a ser discutidas principalmente em relação ao fato de que algumas universidades recebem apoio, incentivos e isenções do pagamento de alguns impostos e taxas para realizar as responsabilidades que lhe são atribuídas. As instituições de ensino também podem se beneficiar por investimentos privados o que faz com que elas se tornem cada vez mais empresariais, o que pode afetar seu engajamento em atividades que produzem benefícios

sociais (HAYTER; CAHOY, 2016). Diferentemente, segundo Bird (2007) as organizações que recebem mais financiamento estatal são forçadas a se tornarem cada vez mais burocráticas e racionalizadas, o que chama a atenção para o fato de que a resposta de uma organização a demandas ambientais conflitantes depende do nível de dependência por recursos controlados pelos proponentes do nível de campo (sobretudo, o Estado) (GREENWOOD et al., 2011).

Em suma, não há tratamento uniforme para a questão da autonomia universitária brasileira em decorrência da heterogeneidade de regimes jurídicos das instituições (RANIERI, 2018): “[...] Em um sistema universitário caracterizado pela diversidade de instituições e pela heterogeneidade quanto à qualidade acadêmica, a forte presença do Estado não tem sido eficaz para garantir o controle das atividades ou a efetiva autonomia [...]” (RANIERI, 2018, p. 12). Assim, o art. 207 tem apresentado resultados contraditórios entre as universidades, o que contraria o desempenho adequado de sua função social, exceto no caso do modelo paulista, considerado bem sucedido (RANIERI, 2018).

Portanto, é preciso considerar as diferenças de estratégia (e sua forma de representação pelos atores organizacionais influentes) e estrutura de cada tipo de organização, para avaliar suas respostas às pressões regulatórias para atendimento ao princípio constitucional de autonomia universitária. Assim, faz-se necessário compreender a diferenciação das Universidades Privadas, das Universidades Públicas e, em um contexto mais específico, das Universidades Públicas Paulistas.

Apesar de todas lidarem com complexidade institucional, as respostas organizacionais serão diferentes, sobretudo, por conta de sua estrutura, da propriedade e governança que definem quem são os atores com mais influência na organização e das identidades disseminadas pelos atores influentes; fatores que influenciam o nível de sensibilidade da entidade a determinadas lógicas em detrimento de outras, bem como a capacidade de associar lógicas distintas (GREENWOOD et al., 2011).

Dentro da **estrutura** de uma organização, as pressões institucionais são interpretadas e recebem significados distintos que são representados e defendidos pelos atores que ocupam posições de influência na hierarquia organizacional e que apresentam motivações específicas (GREENWOOD et al., 2011). Assim, respostas organizacionais a múltiplas lógicas institucionais comumente são reflexos dos interesses do grupo mais influente, o que pode ser determinado pela **governança**, segundo a qual a escolha de qual lógica priorizar e de quais ações implementar ficará a cargo dos atores com mais poder dentro da organização (GREENWOOD et al., 2011).

Além disso, a **propriedade** afeta o modo como as organizações são receptivas a lógicas múltiplas, e, neste escopo, universidades de propriedade estatal, sendo financiadas com recursos públicos, tendem a alinhar suas respostas à preferência dos governos em relação aos quais mantêm relação de dependência, diferente daquelas que não dependem de tal financiamento (privadas). Finalmente, a **identidade** organizacional, entendida como

conjunto de reivindicações a categorias sociais padronizadas pelo arcabouço institucional (KRAATZ; BLOCK, 2008) é capaz de moldar a forma como a entidade responde à complexidade institucional pelo fato de que os atores organizacionais tendem a acatar ou não pressões de nível de campo a depender do quanto tais pressões estão alinhadas com a identidade da organização.

Diante disso, discute-se como as universidades brasileiras diferenciam-se em relação aos atributos de estrutura, propriedade, governança e identidade organizacional:

- Nas **universidades públicas**, quanto à profissionalização da gestão, são os membros do corpo docente que, tradicionalmente, se ocupam das atividades de planejamento e gestão econômico-financeira (SAMPAIO, 2014). Assim, quem tem mais influência é a comunidade acadêmica, principalmente o corpo docente com um foco nos objetivos do ensino e das pesquisas científicas. Sendo predominante, a lógica de liberdade acadêmica, em função da identidade fundamentada na narrativa de universidade pública gratuita de qualidade, é tratada como princípio dissociado ou incompatível com a lógica de liberdade institucional (com foco na gestão administrativa e financeira, competitiva e estratégica, que pode assumir um caráter típico da gestão empresarial com influências de mercado). Estas universidades estão mais sujeitas aos limites burocráticos por serem financiadas com recursos públicos, cuja administração, na prática, permanece subordinada ao controle centralizador do Estado (contrariando a previsão constitucional de liberdade institucional).
- Nas **universidades privadas**, por outro lado, quem tem mais influência é a mantenedora da universidade, pessoa física ou jurídica detentora dos direitos de propriedade com um foco no aspecto financeiro. Estas universidades estão menos sujeitas aos limites burocráticos governamentais por serem financiadas com recursos privados, apesar de reguladas pelo governo em termos de padrões preestabelecidos de qualidade. Como consequência da maior liberdade e da identidade organizacional fundamentada em regras de mercado observou-se a transformação da autonomia universitária em autonomia da mantenedora, entidade que, de fato, delibera sobre oferta de cursos, expansão de vagas, cargos, carreira entre outros aspectos (DURHAM, 2005), o que representa incongruência em relação ao princípio constitucional de autonomia (RANIERI, 2018). Quanto à profissionalização da gestão, esta caracteriza-se pela gestão empresarial exercida pela mantenedora (SAMPAIO, 2014).
- Nas **universidades públicas paulistas**, dado o caráter de propriedade estatal e, não havendo a figura da mantenedora, quanto à profissionalização da gestão, são os membros do corpo docente que, tradicionalmente, se encarregam das atividades de planejamento e gestão econômico-financeira (SAMPAIO, 2014). Desse modo, são os interesses da própria comunidade acadêmica (incluindo corpo docente) que direcionam a gestão financeira, mas também o ensino e as pesquisas científicas, representando os atores organizacionais mais influentes dada a estrutura de governança e propriedade estatal, e identidade

focada na narrativa do ensino e pesquisa de qualidade advindos essencialmente da universidade pública. Todavia, estas universidades, por estarem sujeitas a limites burocráticos relativamente flexíveis no nível de campo concedidos pelo modelo de autonomia paulista, adquiriram maior capacidade discricionária (GREENWOOD et al., 2011) para conciliar as lógicas de liberdade institucional e acadêmica, tratadas como concorrentes nos modelos anteriormente mencionados. Desse modo, deixaram de ser influenciadas unicamente pela lógica de liberdade acadêmica predominante entre a comunidade acadêmica, que teve de adaptar seus interesses a aspectos econômico-financeiros bem como à necessidade de maior *accountability* e planejamento estratégico, à medida que o Estado deixou de exercer controle excessivo e centralizado sobre a administração dos recursos da universidade.

Tais atributos organizacionais podem afetar a forma como as organizações respondem à complexidade de demandas institucionais. Entre as possíveis respostas estratégicas Kraatz e Block (2008) admitem quatro tipos diferentes de respostas: (1) resistir ou eliminar as tensões advindas da pluralidade de lógicas excluindo ou marginalizando uma ou mais de suas identidades, o que inclui negar a validade das reivindicações externas, atacar a legitimidade das entidades que fazem reivindicações, além de tentar cooptar ou controlar essas entidades ou escapar de sua jurisdição (PRATT; FOREMAN, 2000); (2) compartimentalizar identidades (BINDER, 2007; PRATT; FOREMAN, 2000) como forma de se relacionar de forma independente com vários grupos que disseminam lógicas institucionais, representando, contudo, uma forma de dissociação segundo a qual uma organização apenas assume compromisso cerimonial e simbólico com certas lógicas, preservando sua identidade central; (3) equilibrar várias lógicas institucionais díspares, por meio do incremento da cooperação entre as identidades, de modo a criar elos entre elas (PRATT; FOREMAN, 2000; BINDER, 2007); e (4) emergir como instituições por direito próprio destacando-se de seu ambiente institucional, por meio da construção de uma identidade nova e duradoura capaz de resguardar a organização de múltiplas pressões externas (KRAATZ; BLOCK, 2008).

Nesse sentido, é possível argumentar a favor da ideia de que as universidades públicas em geral e as universidades privadas tendam a compartimentalizar identidades (2), isto é, se relacionar apenas de forma cerimonial ou simbólica com determinadas lógicas que não correspondem precisamente àquelas que reforçam sua identidade principal: se por um lado as universidades públicas, predominantemente influenciadas pela lógica de liberdade acadêmica relacionam-se simbolicamente com a lógica de liberdade institucional (que, de fato, é exercida pelo Estado, e não pela própria universidade); por outro lado, as universidades privadas, onde se sobressai a lógica de liberdade institucional, relacionam-se simbolicamente com a lógica de liberdade acadêmica (que, de fato, é exercida pela mantenedora, e não pelo corpo docente).

Todavia, nas universidades públicas regidas pelo modelo de autonomia paulista, é

possível que a resposta organizacional corresponda a um processo de equilíbrio de lógicas institucionais distintas (3) por meio da cooperação entre identidades. Assim, a lógica institucional, por meio da flexibilidade concedida pelo Estado, é assimilada, de modo que a autonomia institucional é exercida pela própria organização de ensino superior, que teve de adaptar-se a um perfil mais voltado à gestão estratégica, competitividade e *accountability*, características da identidade de organizações da iniciativa privada. E a lógica de liberdade acadêmica também se manifesta pelo fato de a autonomia em relação a ensino e pesquisa ser exercida pelo próprio corpo docente, assim como nas demais universidades públicas.

Essa conciliação e equilíbrio entre as lógicas de liberdade institucional e liberdade acadêmica nas universidades do modelo de autonomia paulista evidencia uma possível resposta estrutural de hibridização que corresponde a: combinar e colocar em camadas práticas advindas de diferentes lógicas em uma mesma organização (híbridos misturados); ou compartimentalizar a entidade em subunidades que lidam separadamente com lógicas específicas que se relacionam e podem ser interdependentes (híbrido estruturalmente diferenciado) (PRATT; FOREMAN, 2000; KRAATZ; BLOCK, 2008; GREENWOOD et al., 2011). Tais arranjos são concebidos como necessários entre universidades, que somente são consideradas legítimas se adotarem estruturas capazes de abarcar múltiplas dimensões sociais de sua atuação (GREENWOOD et al., 2011) que se subdividem em aspectos relacionados à sua função como promotora do ensino e pesquisa, viabilizado pela liberdade acadêmica, bem como à objetivos de gestão financeira e patrimonial, fundamentados na liberdade institucional, necessária para a manutenção sustentável e continuidade da instituição.

4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste ensaio foi discutir a complexidade de lógicas institucionais que permeia o atendimento à previsão constitucional de autonomia das universidades brasileiras, bem como o padrão diferenciado de respostas organizacionais predominante entre universidades públicas, públicas paulistas e privadas. A partir da discussão desenvolvida foi possível apreender algumas questões que podem ser foco de estudos futuros com aplicação empírica.

Observa-se que a complexidade institucional no âmbito da autonomia universitária se manifesta em termos da existência de mais de uma lógica afetando as instituições de ensino: liberdade institucional e liberdade acadêmica; mas não em termos de incompatibilidade entre as lógicas, uma vez que, apesar de as universidades públicas e privadas em geral tratá-las como conflitantes, as universidades do modelo de autonomia paulista aparentemente conseguem conjugá-las, demonstrando elas podem ser complementares.

Além disso, em função da heterogeneidade de organizações de ensino superior presentes no Brasil, no que tange à estrutura, governança, propriedade e identidade,

respostas diferenciadas à complexidade institucional podem ser observadas. Nesse sentido, é possível que universidades públicas e privadas em geral adotem um posicionamento condizente com a compartimentalização de identidades (KRAATZ; BLOCK, 2008), e se relacionem apenas de forma cerimonial ou simbólica com lógicas que não correspondem àquelas que reforçam sua identidade principal. Enquanto que, entre as universidades públicas paulistas sujeitas ao modelo de autonomia diferenciado, seja possível um padrão de resposta voltado ao equilíbrio de lógicas institucionais distintas (KRAATZ; BLOCK, 2008), por meio da cooperação entre identidades múltiplas.

Assim, o modelo de autonomia paulista, por conceder maior flexibilidade em nível de campo, teria permitido que as universidades desenvolvessem estruturas híbridas adaptando-se a uma lógica de liberdade institucional efetiva que coexiste com a lógica de liberdade acadêmica comumente predominante nas universidades públicas, tanto pelas garantias normativas do arcabouço legal, quanto pela narrativa disseminada que prega o mito do ensino e pesquisa de qualidade essencialmente no ensino superior público. Essa adaptação ocorre na medida em que, a liberdade institucional, sendo empregada pela comunidade acadêmica, tende a adquirir maior caráter de responsabilidade no planejamento e de gestão estratégica, *accountability* etc. Além disso, a liberdade acadêmica tende a se tornar potencializada em função do exercício da liberdade institucional, como demonstrado pelos índices satisfatórios de desempenho acadêmico das universidades paulistas, o que condiz com o descrito por Greenwood et al. (2011), segundo os quais a hibridização pode assegurar o endosso por atores de nível de campo e, ao mesmo tempo, levar ao alcance de um desempenho efetivo.

REFERÊNCIAS

ASSIS, D.. Autonomia assegura independência. **Jornal da Unicamp**. Campinas, 11 a 17 de junho de 2012.

BERDAHL, R.. Academic freedom, autonomy and accountability in British universities. **Studies in higher education**, v. 15, n. 2, p. 169-180, 1990.

BERTELS, S.; LAWRENCE, T. B. Organizational responses to institutional complexity stemming from emerging logics: The role of individuals. **Strategic Organization**, V. 1, p. 1-37, 2016.

BINDER, A. For love and money: Organizations' creative responses to multiple environmental logics. **Theor Soc**, v, 36 p. 547–571, 2007.

BRASIL, Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <https://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/viwTodos/509f2321_d97cd2d203256b280052245a?OpenDocument&Highlight=1,constitui%C3%A7%C3%A3o&AutoFramed>. Acesso em: 02, jan. 2019.

_____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 Mar. 1964. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 02 jan. 2019.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de Dezembro de 1996. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 Dez. 1996. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm>. Acesso em: 02 jan. 2019.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de Maio de 2000. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 05 Mai. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 02 jan. 2019.

CHIANG, L.. The relationship between university autonomy and funding in England and Taiwan. **Higher Education**, v. 48, n. 2, p. 189-212, 2004.

CHRISTENSEN, T.. University governance reforms: potential problems of more autonomy?. **Higher Education**, v. 62, n. 4, p. 503-517, 2011.

DURHAM, E. R. A autonomia universitária: extensão e limites. **Ensino superior: conceito e dinâmica**, São Paulo, EDUSP, 2006.

ENDERS, Jürgen. The academic profession. In: **International handbook of higher education**. Springer, Dordrecht, 2007. p. 5-21.

ENDERS, J.; DE BOER, H.; WEYER, E.. Regulatory autonomy and performance: The reform of higher education re-visited. **Higher education**, v. 65, n. 1, p. 5-23, 2013.

ESTERMANN, T. **University autonomy in Europe**. 2015.

_____. **Why autonomy university is more important than ever?** 2017. Disponível em: <<https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20170404132356742>>. Acesso em: 02, jan. 2019.

ESTERMANN, T.; NOKKALA, T.; STEINEL, M. **University Autonomy in Europe II: The Scorecard**. European University Association. 2011.

GREENWOOD, R.; DIAZ, A.M.; LI, S.X.; LORENTE, J.C.. The multiplicity of institutional logics and the heterogeneity of organizational responses. **Organization Science**, v. 21, n. 2, p. 521-539, 2010.

GREENWOOD, R.; RAYNARD, M.; KODEIH, F.; MICELOTTA, E. R.; LOUNSBURY, M. Institutional complexity and organizational responses. **Academy of Management annals**, v. 5, n. 1, p. 317-371, 2011.

HAYTER, C. S.; CAHOY, D. R. Toward a strategic view of higher education social responsibilities: A dynamic capabilities approach. **Strategic Organization**, v. 16, n. 1, p. 12-34, 2016.

HOLSTEIN, J.; STARKEY, K; WRIGHT, M. Strategy and narrative in higher education. **Strategic Organization**, V. 1, pp. 1-31, 2016.

IWINSKA, J; MATEI, L. **University Autonomy – A Practical Handbook**. Central European University Yehuda Elkana Center for Higher Education Budapest, Hungary, 2014.

KRAATZ, M.S.; BLOCK, E.S. Organizational implications of institutional pluralism. In R. Greenwood, C. Oliver, K. Sahlin, & R. Suddaby (Eds.), **The SAGE handbook of organizational institutionalism** (pp. 243–275). London: Sage, 2008.

KRISSANAPONG, K. **Transition from a university under the bureaucratic system to an autonomous university: Reflections on concepts and experience of the King Mongkut's University of Technology Thonburi**. Bangkok: Office the Education Council, 2004.

- LEE, M. D. P.; LOUNSBURY, M. Filtering Institutional Logics: Community Logic Variation and Differential Responses to the Institutional Complexity of Toxic Waste. **Organization Science**, v. 26, n.3, p.847-866, 2015.
- MAASSEN, P.; GORNITZKA, Å.; FUMASOLI, T. University reform and institutional autonomy: A framework for analysing the living autonomy. **Higher Education Quarterly**, v. 71, n. 3, p. 239-250, 2017.
- MATEI, L.. **Three ideas of academic freedom**. In: IGNATIEFF, M.; ROCH, S. (Eds.), *Academic Freedom. The global challenge*. Budapest: CEU Press, 2017.
- MATEI, L.; IWINSKA, J. **Diverging Paths? Institutional Autonomy and Academic Freedom in the European Higher Education Area**. In: *European Higher Education Area: The Impact of Past and Future Policies* (pp. 345-368). Springer, Cham, 2018
- NAIDOO, R.. The competitive state and the mobilised market: Higher education policy reform in the United Kingdom. **Critique Internationale**, v. 2, p. 39, 2007.
- PACHE, A. C., SANTOS, F. When worlds collide: the internal dynamics of organizational responses to conflicting institutional demands. **Academy of Management Review**, v. 35, n.3, p.455-476, 2010.
- PRATT, M. G.; FOREMAN, P. O. Classifying managerial responses to multiple organizational identities. **Academy of Management Review**, v. 25, n. 1, p. 18-42, 2000.
- RANIERI, N. B. S.. Autonomia universitária e Lei de Responsabilidade Fiscal: relações e implicações. **Revista USP**, n. 105, p. 33-42, 2015.
- _____. Thirty years of University Autonomy: different results, contradictory effects. **Educação & Sociedade**, n. AHEAD, 2018.
- RONESS, P. G. et al. Autonomy and regulation of state agencies: reinforcement, indifference or compensation?. **Public Organization Review**, v. 8, n. 2, p. 155-174, 2008.
- SAMPAIO, H.. **Setor privado de ensino superior no Brasil: crescimento, mercado e Estado entre dois séculos**. In: OLIVEIRA, M.L.B. de (Org.). *O ensino superior no Brasil: credencial, méritos e coronéis*. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2014b. p. 103-126.
- SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 29.598, de 2 de fevereiro de 1989. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, p. 1, 3 fev. 1989. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/norma/?id=35148>>. Acesso em: 02 jan. 2019.
- SASSAKI, A.H. **Governança e conformidade na gestão universitária**. Tese (Doutorado em Administração), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12139/tde-21102016-134240/pt-br.php>>. Acesso em: 02 jan. 2019.
- STOICA, C. F.; SAFTA, M.. University Autonomy and Academic Freedom: Meaning and Legal Basis. **Persp. Bus.** LJ, v. 2, p. 192, 2013.
- THORNTON, Patricia H.; JONES, Candace; KURY, Kenneth. Institutional logics and institutional change in organizations: Transformation in accounting, architecture, and publishing. In: **Transformation in cultural industries**. Emerald Group Publishing Limited, 2005. p. 125-170.
- USP. **Resolução nº 7344, de 30 de Maio de 2017**. Disponível em: <<http://www.leginf.usp.br/?resolucao=resolucao-no-7344-de-30-de-maio-2017>>. Acesso em: 02 jan. 2019.
- VERDENHOFA, O. University autonomy. **Economics & Education**, v. 1, n. 1, p. 19-22, 2016.