

A DECISÃO NA ACADEMIA I*

Sergio Proença Leitão**

1. O problema em análise; 2. Revisão da literatura; 3. Estudos de casos sobre processo decisório na Universidade; 4. Conclusão.

Método qualitativo para se obter visão total do processo decisório na Universidade brasileira. Problema investigado e revisão da literatura.

DECISION IN THE ACADEMY I

The subject is the abridgement of a thesis for Doctorship, involving the process of decision-making in the Brazilian university, a work that was published in two articles. The thesis develops a qualitative method, in order to obtain a comprehensive view of the decision-making process and to explain the process itself, arriving at the conclusion that the organizational decision may be understood as a network of connections among the many factors which influence it, in the outcome expressing different reasonings, as well as an absence of reason. The first article deals with the problem under examination and with a review of the respective literature.

Palavras-chave:

Modelo burocrático; modelo político; modelo racional;
modelo da anarquia organizada.

1. O problema em análise

A Universidade é considerada uma organização complexa por sua condição de instituição especializada, com objetivos diversificados e imprecisos, executora de tarefas múltiplas. Suas funções de ensino, pesquisa e extensão, embora interdependentes, requerem uma organização diferenciada e se relacionam com o ambiente externo à Universidade. Ela é, na realidade, do ponto de vista organizacional, a instituição de estrutura mais complexa da sociedade moderna. Durante os séculos XII e XIII, em Paris, Oxford, Cambridge, Salamanca e outras cidades se formam as características básicas da idéia de Universidade como instituição de ensino. No

* Primeiro artigo de uma série de dois, que condensa uma pesquisa sobre processo decisório na universidade brasileira. Artigo recebido em abr. 1992 e aceito em jul. 1992.

** Coordenador de Graduação da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. (Endereço do Autor: Rua Marquês de São Vicente, 225 — Gávea — Rio de Janeiro, RJ.)

início do século XVI, sua estrutura geral está substancialmente estabelecida. O aparecimento da pesquisa como atividade institucional, no século XIX, e, posteriormente, a absorção das atividades de extensão ampliaram sua complexidade organizacional.

Perkins¹ afirma que as dificuldades organizacionais e administrativas da Universidade se explicam por ter ela de cumprir missões conflitantes com um *design* organizacional essencialmente baseado em sua missão original. Segundo ele, a evolução do papel desempenhado pela Universidade na sociedade moderna não se fez acompanhar de mudanças estruturais suficientes. Permanece, assim, nos dias de hoje, uma inadequação entre as funções conflitantes absorvidas pela instituição ao longo do tempo e a forma organizacional adequada para administrá-las. Aos argumentos de Perkins podem-se acrescentar o conflito existente entre as formas de autoridade encontradas na Universidade, as formas de decisão nela presentes, o desenvolvimento acelerado da ciência e da tecnologia, o estreito relacionamento da Universidade com a sociedade, em especial com o governo, e o seu próprio crescimento, assemelhando-se às grandes burocracias, bem como outros elementos que fazem da questão organizacional uma das principais restrições ao desenvolvimento da Universidade como instituição em nossos dias.

Diversas análises da organização universitária têm sido consideradas conceitualmente inadequadas, ou então acusadas de omitir importantes características desse tipo de instituição. O modelo burocrático de Weber e o modelo do *collegium* de Millet² são dois importantes arcabouços considerados relevantes, mas não suficientes na questão organizacional.

Baldrige³ é um dos autores que, fugindo às abordagens anteriores, apresenta um modelo político para explicar o governo da Universidade, substituindo a estrutura hierárquica do modelo burocrático e a comunidade profissional do modelo do *collegium*. Para isso, ele toma por base a teoria do conflito, os estudos da Ciência Política sobre poder nas comunidades e os estudos sobre grupos de interesse, e se apóia na proposição de que a análise dos processos políticos que envolvem o processo decisório permite uma melhor compreensão da organização universitária. Epstein⁴ é outro autor cuja abordagem do problema da Universidade é bastante política, mas que enfoca, essencialmente, a Universidade estatal como prestadora de um serviço público muito especial.

O que esses e outros pesquisadores buscam, em essência, é um maior conhecimento da Universidade como organização. O estudo do processo decisório em organizações públicas e privadas é uma linha de pesquisa que vem ganhando espaço nos meios acadêmicos. Sendo a Universidade uma forma altamente complexa de organização, de características específicas ainda não suficientemente estudadas, e aceita a premissa de ser o processo decisório um eficaz meio de acesso à compreen-

¹ Perkins, James A. Organization and functions of the university. In: Perkins, J. A. (ed.). *The University as an organization*. New York, McGraw-Hill, 1973.

² Millet, John D. *The academic community*. New York, McGraw-Hill, 1962.

³ Baldrige, J. Victor. *Power and conflict in the University*. New York, John Wiley & Sons, 1974.

⁴ Epstein, Leon D. *Governing the University*. San Francisco, California, Josey-Bass, 1974.

são do desempenho de instituições, um número crescente de pesquisadores segue, atualmente, esse caminho.

O presente estudo procura explicar o processo de decisão na Universidade, a fim de compreender seu desempenho, suas características peculiares enquanto organização. Mas para que o processo decisório possa contribuir para o conhecimento do desempenho organizacional é preciso, antes, conhecê-lo bem. É preciso saber como se decide na Academia, o que constitui área ainda insuficientemente explorada.

Os modelos que descrevem o funcionamento e a tomada de decisão na Universidade apresentam ou refletem visões parciais, segmentadas, representando contribuições limitadas a seu conhecimento. Não há acordo quanto ao modelo que melhor reproduz a administração da Academia.

Por outro lado, sendo a decisão um fenômeno de múltiplas dimensões, impossível de ser apreendido por uma abordagem única, torna-se necessário empreender um esforço de compreensão mais abrangente, tentar uma visão totalizante do processo, para capturar seus múltiplos fatores intervenientes. É necessário fugir à visão reducionista e cartesiana da ciência clássica — na qual o objeto de estudo pode ser entendido se reduzido às suas menores partes constituintes, e se isola e mensura um limitado número de variáveis, estabelecendo-se relações de causalidade — porque ela tem trazido poucos progressos à compreensão do processo decisório. Em benefício do rigor fiscalista e quantitativista, sacrifica-se a visão do todo.

Fugir a essa linha clássica implica dificuldades do ponto de vista metodológico, mas é preciso buscar outros tipos de abordagens para fenômenos complexos como a decisão. Pode-se considerar, por exemplo, como ponto de exploração inicial, o fato de os modelos existentes estarem relacionados entre si, porque representam uma arbitrária segmentação do conhecimento. Reunidos, podem constituir referencial teórico mais abrangente e abrir perspectivas à visão do processo decisório.

O estudo da decisão na Academia envolve, portanto, problemas quanto a que e como conhecer, embora a principal dificuldade esteja no método, pois as Ciências Humanas e Sociais pouco avançaram no tratamento de fenômenos qualitativos numa visão totalizante.

O presente estudo explora essa possibilidade. Reúne como um referencial teórico os cinco modelos e *frameworks* mais conhecidos para explicar o processo decisório na Academia, desenvolvendo um método qualitativo que combina o analítico com o sintético para chegar à visão total do processo. O objetivo primário é abrir caminho para uma abordagem mais abrangente da decisão na Academia, em prosseguimento à nossa linha de pesquisa apresentada em trabalhos anteriores,⁵ na busca de um

⁵ Leitão, Sergio Proença. A decisão e suas dimensões na Universidade. *Forum Educacional*, Rio de Janeiro, FGV, II(2), abr./jun. 1987; ——. Indicadores de desempenho na Universidade: uma avaliação. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, 21(2): 55-72, abr./jun. 1987; ——. Institucionalização ou processo decisório? Em busca de um modelo de diagnóstico para a organização universitária. *Revista Brasileira de Administração da Educação*, Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação, 6(1):35-50, jan./jul. 1988.

modelo de diagnóstico para a organização universitária. Optamos, então, pelo estudo de seu processo decisório.

Isso porque toda organização se embasa em seu processo decisório, já que seu cotidiano é resolver problemas e explorar oportunidades. A decisão é a essência do ato administrativo e permeia todos os níveis da organização. Se soubermos como uma organização toma suas decisões, saberemos como ela funciona.

Pouco se conhece ainda sobre o funcionamento da Universidade. É muito provável que o desenvolvimento de estudos sobre sua forma de decidir ajude a conhecê-la.

Acresça-se a essa visão pragmática outra teórica: a da necessidade de desenvolver uma linha alternativa de estudo sobre a decisão organizacional que fuja ao reducionismo clássico e aborde o fenômeno em sua totalidade, com um conhecimento mais íntimo do processo.

Apesar das dificuldades envolvidas no estudo de um fenômeno complexo na mais complexa forma de organização conhecida, esse é um terreno que precisa ser explorado.

A questão básica a ser respondida neste estudo é: “A decisão na Universidade pode ser explicada pelo conjunto dos comportamentos racional, burocrático, político, consensual e anárquico?”

Para auxiliar a resposta a essa indagação, formulam-se questões específicas, extraídas de cada um dos cinco modelos de referência utilizados. Cada uma delas refere-se às três etapas da seqüência lógica adotada por Ellen Chaffee⁶ e diz respeito aos valores, às alternativas e à escolha, níveis mais cruciais para identificar a natureza do processo. São as seguintes:

- Para identificar comportamentos racionais

- Existe conhecimento *a priori* dos valores envolvidos na decisão e da hierarquia de preferências em relação às metas?

- As alternativas constituem meios para os fins desejados e podem ser inéditas?

- Procura-se escolher uma alternativa que maximize resultados?

- Para identificar comportamentos burocráticos

- Valoriza-se mais o procedimento do que a substância da questão?

- As alternativas são rotinas operacionais já anteriormente aprovadas?

- A escolha é mais focalizada no procedimento do que na decisão?

- Para identificar comportamentos políticos

- Os valores são múltiplos, não-consensuais e baseados no auto-interesse?

- As alternativas de escolha são expressão do auto-interesse dos atores?

- A escolha constitui ratificação da proposta do grupo que prevaleceu?

⁶ Chaffee, Ellen. *Rational decision making in higher education*. Boulder, Colorado, National Center for Higher Education Management Systems, 1983.

- Para identificar comportamentos consensuais
 - Valoriza-se a responsabilidade compartilhada?
 - As alternativas são determinadas pelo *background* e pelo interesse dos participantes?
 - A escolha busca sempre o consenso, satisfazendo a grande maioria?
- Para identificar comportamentos anárquicos
 - Os valores são múltiplos e difusos, manifestando-se somente quando há uma oportunidade de escolha?
 - As alternativas de escolha são problemas emergentes ou soluções, numa situação de diversidade de metas, sem percepção dos objetivos?
 - A escolha é acidental, ratificando uma coincidência?

A unidade de análise é o processo decisório no interior da organização universitária. Os limites estão nas fronteiras da organização com as instituições que com ela se relacionam. As decisões externas são percebidas em suas repercussões no interior da organização, abrangendo os níveis decisórios da administração superior (Reitoria e Sub ou Pró-reitorias), dos Decanatos das Faculdades e Departamentos.

Para maior representatividade, as informações provêm de três instituições de diferentes características: uma Universidade pública autárquica, a Universidade Federal do Rio de Janeiro; uma fundação de caráter privado, a Fundação Getúlio Vargas, no Rio de Janeiro; e uma Universidade confessional, a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

O estudo em sua versão completa — já que nesta série de dois artigos é reproduzido de forma condensada — é apresentado em sete capítulos. A revisão da literatura discute primeiro as abordagens descritivas do processo decisório, ressaltando-se aí o trabalho de Mintzberg, Raisinghami e Théorêt,⁷ que serve de referência para o estudo de caso apresentado em seu capítulo VI, como parte do método adotado. Essa parte da revisão já foi publicada.⁸ A segunda parte, destacando a complexidade e os pontos de interpenetração existentes entre os modelos descritivos, e a terceira, comentando os estudos de caso realizados em Universidade, estão reproduzidas neste primeiro artigo.

O capítulo terceiro do estudo apresenta a metodologia. Detalha e comenta os procedimentos e instrumentos usados nos dois momentos da pesquisa: o levantamento e o estudo de caso. É o assunto do nosso segundo artigo, a ser publicado nesta revista.

O capítulo quarto apresenta uma análise de cada um dos 43 fatores identificados como capazes de influenciar a tomada de decisão na Academia, depois de testados junto a professores de grande experiência decisória em Universidade.

O capítulo quinto realiza uma primeira síntese dos 43 fatores testados com os cinco modelos de comportamento decisório utilizados como referencial teórico, para ampliar a capacidade explicativa de cada modelo. Representa um primeiro nível de agregação para que se possa chegar à explicação do comportamento decisório na

⁷ Mintzberg, H.; Raisinghami, O. & Théorêt, A. The structure of unstructured decision process. *Administrative Science Quarterly*, 21(2), June 1976.

⁸ Leitão, Sergio Proença. op. cit., 1990.

Academia de forma integrada e abrangente. Dado o volume de texto envolvido, esses dois capítulos são apresentados de forma amostral no segundo artigo desta série, junto com a visão esquemática do processo decisório estudado na forma de um caso e as conclusões e sugestões do capítulo final.

2. Revisão da literatura

2.1 Modelos descritivos: complexidades e pontos de interpenetração

A análise das abordagens prescritivas e descritivas do processo decisório⁹ permite facilmente concluir que o processo decisório, no nível da organização, constitui matéria vasta e intrincada. No que se refere à sua abordagem descritiva, especialmente, é assunto que requer maior sistematização teórica e estudos empíricos. O mesmo se pode dizer do estudo da Universidade como organização e das formas como as decisões se processam dentro dela.

A complexidade e a amplitude da matéria podem ser mais facilmente percebidas quando identificamos as áreas de conhecimento que constituem pré-requisitos para identificação das dimensões existentes no processo e que, por sua vez, são componentes dos modelos de decisão já apontados. A simples enumeração dos elementos de conhecimento necessários ao estudo do processo decisório na Universidade permite uma boa percepção desse fato, como demonstra o quadro 1.

Quadro 1

Componentes de conhecimento do processo decisório

| <i>Áreas de conhecimento</i> | <i>Dimensões da decisão</i> | <i>Modelos da decisão</i> |
|------------------------------|-----------------------------|---------------------------|
| História | Estrutura organizacional | Racional |
| Filosofia | Estrutura de informação | Burocrático |
| Ciência Política | Poder | Político |
| Sociologia | Comportamento individual | Colegial |
| Psicologia | Comportamento grupal | Anárquico |
| Antropologia | Cultura organizacional | |
| Economia | Clima organizacional | |
| Pesquisa operacional | Ambiente externo | |
| Informática | | |
| Administração | | |

A observação mais atenta do quadro 1 mostra que existem áreas ou disciplinas básicas para o entendimento de todas as dimensões da decisão ali identificadas, como é o caso da Filosofia, e também que o requisito de conhecimento de uma ou

⁹ Id. *ibid.*

mais áreas específicas de saber pode ser necessário para a compreensão de uma ou mais dimensões do processo. A Antropologia pode ser considerada a disciplina básica na dimensão cultural, a Psicologia nas dimensões individual e grupal, a Ciência Política na fundamentação da dimensão de poder no processo decisório, mas o exame da estrutura organizacional requer a contribuição da Sociologia, da Administração ou mesmo da Economia.

O exame das dimensões das decisões revela que, embora algumas vezes elas se interpenetrem, em face da riqueza e da complexidade do processo, cada uma delas pode ser separada para melhor compreensão do processo. Novamente, porém, ao examinarmos as características dos modelos mais comuns de decisão, vamos perceber que, se cada uma dessas dimensões é dominante em um determinado modelo, não pode ser omitida totalmente nos outros. Se a estrutura organizacional pode ser apontada como a dimensão dominante nas concessões burocrática e racional do processo de decisão, não passa despercebida no modelo político ou no colegial. Da mesma forma, a dimensão do poder, se é o fator relevante no modelo político, não deixa de estar presente, embora de forma menos clara, no modelo burocrático.

Essa complexa inter-relação que os modelos tentam simplificar para, em princípio, facilitar os estudos empíricos volta a se manifestar inexoravelmente quando se tenta aplicá-los no campo: é o que constatam alguns autores, quando apontam, por exemplo, a dificuldade de separar os aspectos relacionados ao que é político e ao que é burocrático no exame de um processo de decisão. A interpenetração existente entre as Ciências Sociais e, em conseqüência, entre as dimensões isoladas neste texto torna inexorável certa interpenetração entre os modelos, e requer uma visão totalizante do processo.

Uma decorrência dessa constatação é que modelos “puros” necessariamente envolvem alguns graus de atrito quando são confrontados com realidades complexas. É que essas realidades dificilmente se deixam captar integralmente por um modelo único que pretenda descrevê-las.

Para aumentar a intimidade com os modelos que servem de referencial teórico para este trabalho, apresentamos no quadro 2 elementos de comparação entre os cinco modelos, com apoio parcial em Baldrige.¹⁰ O exame dessas comparações permite identificar algumas semelhanças e pontos de interpenetração entre esses cinco modelos. Os mais evidentes estão nos modelos racional e burocrático.

Muitos autores não distinguem o modelo burocrático do racional, porque os dois se apóiam no princípio da eficiência. Mas o modelo burocrático weberiano e a teoria da racionalidade econômica têm origens diversas, o que levou autores como Allison, Pfeffer e Chaffee a tratá-los dissociadamente, por suas diferentes racionalidades. Pfeffer¹¹ observa que, enquanto uma decisão burocrática passa necessariamente por um conjunto de regras e passos tradicionais ou racionais, a decisão econômica está associada ao conceito de maximização de recursos. A burocracia não obedece

¹⁰ Baldrige, J. Victor. *op. cit.*

¹¹ Pfeffer, Jeffrey. *Power in organizations*. Cambridge, Massachusetts, Ballinger Publishing Co., 1981.

Quadro 2

Comparação entre os modelos de decisão aplicáveis à Universidade

| <i>Modelo</i> Fator de comparação | <i>Político</i> | <i>Colegial</i> | <i>Burocrático</i> | <i>Racional</i> | <i>Anarquia organizada</i> |
|--|---|---|--|---|---|
| Imagem básica | Sistema político | Comunidade profissional | Burocracia hierarquizada | Organização eficiente | Sistema ambíguo |
| Processo de mudança | Preocupação principal | Preocupação menor | Preocupação menor | Preocupação menor | Preocupação menor |
| Conflito | Visto como normal: chave para análise da influência política | Visto como anormal: eliminado numa "autêntica comunidade de <i>scholars</i> " | Visto como anormal: para ser controlado por sanções burocráticas | Visto como anormal: para ser administrado com base nos objetivos da organização | Visto como anormal: numa organização de interesses e valores múltiplos e difusos |
| Visão da estrutura social | Pluralística, fracionada por subculturas e grupos de interesses diferentes | Unitária, integrada pela comunidade de <i>scholars</i> | Unitária, integrada pela burocracia formal | Unitária, integrada pelos objetivos e metas da organização | Pluralística, fracionada e fluida |
| Fundações teóricas básicas | Teoria do conflito, teoria dos grupos de interesses, teoria dos sistemas abertos, teoria do poder comunitário | Teoria das relações humanas, literatura sobre profissionalismo | Teoria da burocracia, teoria de sistemas formais | Teoria da firma da economia neoclássica | Teoria comportamentalista |
| Visão do processo decisório | Negociação, barganha e processo de influência política | Compartilhado: decisões colegiadas | Racionalista, formal, procedimentos burocráticos | Racionalista, formal, procedimentos novos não-repetitivos | Anárquico, não-propositivo, com desarticulação parcial entre problemas e escolhas |
| Estabelecimento de metas e políticas: formulação ou execução | Ênfase na formulação | Imprevisível, provável maior ênfase na formulação | Ênfase na execução | Ênfase na formulação | Imprevisível quanto à formulação e à execução |

necessariamente aos princípios de racionalidade econômica, embora guarde princípios da racionalidade funcional ou orgânica. Já os modelos econômicos de decisão têm origem na teoria da firma e não seguem obrigatoriamente os preceitos burocráticos. Mas esses dois princípios estão presentes nas organizações, inclusive universitárias, podendo confundir o pesquisador.

Chaffee,¹² com base em Allison,¹³ separa os dois modelos, porque lidam com dois tipos de decisões fundamentalmente diferentes. Enquanto o modelo burocrático é considerado eficaz quando aplicado à rotina, a situações repetitivas e relativamente não-importantes, o modelo racional se ajusta melhor aos problemas complexos, não-repetitivos e novos para a organização. O modelo racional permite tratar cada situação como única, podendo acomodar novas percepções e instituições. Os estudos sobre práticas orçamentárias em períodos de escassez, nas Universidades, pelo processo burocrático, reforçam em parte essa visão.

Se não há qualquer evidência de que Paris, Oxford e outras Universidades medievais tenham sido originalmente organizações burocráticas, há sintomas da presença marcante do comportamento burocrático nas universidades modernas. A presença dominante de uma gestão racional, no entanto, é bem menos evidente. O estudo de Chaffee,¹⁴ que confere ao modelo racional uma abordagem descritiva, encontra certas limitações pelo fato de o objeto de estudo ater-se à orçamentação, tipo de decisão extremamente adequado aos preceitos básicos da teoria financeira, que se apóia na teoria neoclássica de firma. E, também, por ter sido realizado numa instituição cuja direção havia previamente optado pela ótica racional naquele tipo de decisão.

No presente estudo, apesar das semelhanças entre os dois modelos, considera-se útil a separação, na medida em que isso possa ampliar a visibilidade dos diferentes fatores e motivações que interferem no processo de decisão.

Com relação aos modelos burocrático e político, embora a separação seja mais nítida do que no caso anterior, pelo menos um importante ponto de interpenetração pode ser detectado. Esse ponto é notado por Pfeffer e Salancik¹⁵ quando sugerem que o poder e a política nas organizações podem fazer com que os critérios predominantes no processo de tomada de decisão sejam burocráticos, critérios que, na realidade, têm por base uma estrutura de poder. Nesse sentido, o modelo político daria a explicação última aos comportamentos informais e também aos formais, às atitudes técnicas e às propriamente políticas. E a concepção weberiana de organização, onde a decisão é racional, o comportamento hierárquico, a tarefa prescrita, o sistema de informação preestabelecido, seria na realidade o resultado de processos políticos levados ao extremo, cristalizados na estrutura organizacional, especificamente na estrutura de autoridade. Essa é, no entanto, apenas uma hipótese,

¹² Chaffee, Ellen E. op. cit.

¹³ Allison, Graham T. *Essence of decision: explaining the cuban missile crisis*. Boston, Little Brown, 1971.

¹⁴ Chaffee, Ellen E. op.cit.

¹⁵ Pfeffer, J. & Salancik, G.R. Organizational decision making as a political process: the case of a university budget. *Administrative Science Quarterly*, New York, Cornell University, v. 19, June 1974.

mas de qualquer forma não explicaria os aspectos não-estruturais do poder, presentes cotidianamente na barganha política, na busca de coalizões que satisfaçam as necessidades de indivíduos ou grupos na organização.

A evidência de vinculações foi constatada empiricamente na dificuldade encontrada pelos pesquisadores que testaram os dois modelos e estudos de campo em separar os aspectos burocráticos dos não-burocráticos na análise do processo. Tal dificuldade se prende também ao fato de ser a decisão burocrática discreta, porque os atores podem não estar conscientes de estarem tomando uma decisão. O processo político tende a ser visível, embora isto não signifique que seja facilmente identificado pelos investigadores, quando o levantamento é posterior ao fato estudado.

Uma das raras vozes discordantes quanto à relevância do modelo político é a de Millet,¹⁶ questionador de Baldrige. Mas a crescente importância dada pelos teóricos da Administração ao fato político no processo decisório e os estudos de Mintzberg, Raisinghani e Théorêt, Pfeffer e Salancik, Hills, Mahoney e Moore¹⁷ em hospitais e *campi* universitários são mais do que suficientes para justificar a presença marcante desse referencial teórico neste estudo.

Quanto aos modelos do *collegium* e da anarquia organizada, os pontos de semelhança são menos significativos. Millet¹⁸ considera o modelo político um refinamento de seu modelo comunitário (*collegium*). Embora haja alguns pontos de relação, as diferenças nas bases teóricas, na visão da estrutura social e no tratamento dado ao conflito são suficientes para a manutenção de suas individualidades. O modelo da anarquia organizada é o mais singular dos cinco modelos, e sua concepção parte da premissa de que se aplica a situações onde não se encontram as condições para uso de outros modelos. Apesar de concebido para a Universidade, sua importância é contestada por Millet, que o vê mais como uma idéia do que como uma construção inteiramente desenvolvida. Em seu estudo de caso abrangendo 30 *colleges* e Universidades, Millet rejeita o modelo como uma descrição confiável da gestão do *campus* universitário. Mas sua sugestão de substituí-lo pelo conceito de “autonomia organizada” não foi ainda desenvolvida e sistematizada a ponto de configurar um modelo descritivo genérico do processo decisório na Universidade. São muito poucos os estudos em apoio ao modelo da anarquia organizada. Já o modelo colegial tem sua base na gestão colegiada da Universidade e na discussão sobre a autoridade do especialista, e é considerado por Baldrige¹⁹ e outros autores uma concepção idealizada do funcionamento da Universidade. Assim como o modelo da anarquia organizada, é um *constructo*, mas acabou por ser rejeitado pelo seu próprio criador como uma descrição significativa do governo da Universidade, após seus mencionados estudos de caso.

¹⁶ Millet, John D. *New structure of campus power*. San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1978.

¹⁷ Mintzberg, H. et alii. op. cit.; Pfeffer, J. & Salancik, G. R.; Hills, F.S. & Mahoney, T.A. University budgets and organizational decision making. *Administrative Science Quarterly*, v. 23, Sept., 1978, p. 454-65.

¹⁸ Millet, John D. op. cit.

¹⁹ Baldrige, J. Victor. op. cit.

O exame dos estudos sobre modelos descritivos de decisão ratifica a existência de características e pressupostos suficientemente diferenciadores entre eles para que se possa aceitá-los como referências da gestão da Universidade, apesar das semelhanças e pontos de interpenetração existentes entre alguns deles. A possibilidade de fusão num só modelo, de mais ampla abrangência, mostra-se inviável no nível teórico, pelo menos no atual estado de conhecimento.

No entanto, esse exame permite perceber que, se todos os modelos representam, pelo menos de maneira parcial, aspectos da gestão da Universidade, nenhum tem individualmente poder de generalização suficiente para reproduzir com fidelidade a gestão universitária. Cabe nesse ponto lembrar a conclusão de Millet,²⁰ a partir de seus estudos de caso, nos quais observa algumas similaridades e grandes diferenças, de que a “gestão da Universidade representa um esforço complicado, refletindo as características individuais das instituições como empresas organizadas”. Prevalece, portanto, a idéia de que nenhum dos modelos é suficientemente generalizador, e que cada instituição de ensino pode refletir uma realidade específica, com semelhanças e diferenças que a individualizam em relação às outras instituições. Mas para desenvolver essa idéia de que nenhum dos modelos descritivos é individualmente suficiente, devemos buscar apoio em estudos de campo.

3. Estudos de casos sobre processo decisório na Universidade

3.1 O estudo de Pfeffer e Salancik

Pfeffer e Salancik²¹ foram os primeiros a estudar a decisão na Universidade, tomando como foco o processo orçamentário. Trabalhando com dados da Universidade de Illinois, abrangeram um período de 13 anos para identificar os critérios usados nas decisões sobre orçamento e, especificamente, averiguar se o modelo político tinha capacidade de previsão significativa.

Técnicas de correlação foram utilizadas para avaliar o poder dos departamentos de influir na alocação orçamentária. O levantamento foi feito mediante entrevistas com os chefes de departamentos e análise dos registros da representação docente nos principais colegiados da Universidade. As correlações entre essas medidas de poder dos departamentos indicaram ser possível obter medidas discretas dos sistemas de organização política, sem recorrer a entrevistas diretas, que costumam causar algum constrangimento.

O processo orçamentário foi escolhido como objeto central do processo decisório por servir de base para o exame comparativo da importância atribuída a vários tipos de variáveis. O estudo adota a idéia de que existem duas classes de variáveis de decisão empregadas na alocação de recursos: as variáveis universalistas ou burocráticas e as particularistas ou políticas. A unidade de análise é o departamento. Foram escolhidos 29 departamentos de Illinois, Universidade que apresenta características

²⁰ Millet, John D. *op. cit.*

²¹ Pfeffer, J. & Salancik, G. R. *op. cit.*

das grandes Universidades públicas, com ênfase nos programas de pós-graduação e pesquisa.

Na descrição inicial sobre as premissas de decisão e os modelos organizacionais, os autores tratam o modelo burocrático sem diferenciá-lo do modelo racional. Observam que o modelo burocrático “especifica uma estrutura de autoridade e de objetivos bem definida, que tende a resultar num tipo racional de decisão estratégica”. Essa identificação fica implícita também quando lembram as críticas de Cyert, Simon e Trow²² ao que há de falho no aspecto racional do modelo burocrático, ou seja: (a) as alternativas não são dadas, mas devem ser encontradas; (b) as informações sobre as conseqüências das alternativas também devem ser procuradas; (c) comparações entre alternativas são usualmente feitas em muitas dimensões; e (d) a identificação do problema é um problema em si mesmo. As fragilidades da decisão racional também são apontadas no estudo de Cyert, Dill e March,²³ citado pelos dois autores, onde são examinadas quatro decisões em três diferentes empresas, e onde se conclui que as expectativas e previsões tinham sido desenvolvidas, na realidade, para justificar a decisão desejada, quando deveria ocorrer justamente o contrário. Tais fraquezas foram mais bem definidas no clássico trabalho de Cyert e March,²⁴ em que tais autores introduzem seu modelo de coalizão.

O modelo político segue as linhas de Baldrige,²⁵ admitindo-se que ele representa uma descrição mais acertada da realidade. A posição assumida neste trabalho encontra apoio nos estudos empíricos de Crozier, Thompson, Stagner, Perrow e Hickson.²⁶ O estudo sobre Illinois se fundamenta também no modelo de coalizão de Cyert e March,²⁷ e procura demonstrar que as organizações operam em coalizão, em muitas decisões, com as subunidades, lutando por recursos e com alocações feitas tanto por força política quanto por critérios burocráticos.

Os dois professores concluíram que tanto o modelo burocrático como o político eram significativos. Outros fatores, como o porte do departamento, o custo por estudante, a posição do departamento no *ranking* nacional e a participação em um colegiado em particular não forneciam explicações satisfatórias para a alocação dos recursos orçamentários.

²² Cyert, R.; Simon, H.; Trow, D. Observation of a business decision. *Journal of Business*, n. 29, 1956.

²³ Cyert, R.; Dill, W. & March, J. The role of expectation in business decision-making. *Administrative Science Quarterly*, n. 3, 1958.

²⁴ Cyert, R. M. & March, J.G. *A behavioral theory of the firm*. Englewood Cliffs, N. J. Prentice-Hall, 1963.

²⁵ Baldrige, J. Victor. op. cit.

²⁶ Crozier, M. *The bureaucratic phenomenon*. Chicago, University of Chicago Press, 1964; Thompson, James D. *Organizations in action*. New York, McGraw-Hill, 1967; Stagner, Ross. Corporate decision making: an empirical study. *Journal of Applied Psychology*, n. 53, 1969; Perrow, Charles. Departmental power and perspectives industrial firms. In: Mayes N. Zald (ed.). *Power in organizations*. Nashville, Vanderbilt University Press, 1970; Hickson, D. et alii. A strategic contingencies theory of intraorganizational power. *Administrative Science Quarterly*. v. 16, 1971, p. 216-29.

²⁷ Cyert, R. M. & March, J. G. op. cit.

Outra importante conclusão relativa ao teste do modelo político e ao do modelo burocrático é que, embora possam ser bem diferenciados na sua concepção, talvez seja difícil distingui-los empiricamente. O critério universalista sugerido pelo modelo burocrático (maximização e eficiência na busca de objetivos) poderia ser determinado como uma consequência de poder político. Este, além de ser usado para obter recursos organizacionais, pode ser sutilmente usado para chegar ao critério universalista, favorecendo a posição de uma subunidade da organização. Nesse sentido, segundo a observação de Pfeffer e Salancik,²⁸ a burocracia pode-se apresentar como uma faceta do poder, ainda que o represente parcialmente. A interação dos dois modelos merece mais estudos empíricos.

3.2 O estudo de Hills e Mahoney

Nessa mesma linha de análise, Hills e Mahoney²⁹ observam que ambos os modelos sugerem que a alocação se apóia em regras formais. O modelo burocrático se vale de regras e critérios universais de maximização e eficiência na busca de objetivos específicos. O modelo de coalizão emprega regras e critérios universais apropriados à manutenção da mesma e que se refletem no padrão da prática empresarial. Assim, a alocação orçamentária com base em critérios universais seria consistente em ambos os modelos, embora o modelo burocrático não forneça qualquer provisão para o exercício do poder nas decisões sobre alocação de recursos.

O estudo de Hills e Mahoney apresenta evidências de que a influência do poder, particularmente nas situações de escassez de recursos, poderia ser mais indicativa de um processo orçamentário do que de uma orçamentação burocrática. Assim, considera-se mais significativo examinar o papel do poder numa decisão de alocação, mas sob diferentes graus de escassez e abundância de recursos. Esta é, aliás, a principal característica desse trabalho.

O estudo de Hills e Mahoney é uma versão modificada do estudo realizado em Illinois, partindo do mesmo referencial teórico, mas trabalhando exclusivamente com dados coligidos em arquivos. Como o anterior, teve de enfrentar dificuldades na mensuração do exercício do poder na instituição estudada. Embora cada vez mais presente na literatura sobre organização, o conceito de poder não está claramente definido de forma a tornar sua mensuração acessível aos métodos do empirismo lógico. Observam os autores que a habilidade para influenciar as ações dos outros, que caracteriza o poder, só pode ser evidenciada quando há sucesso na aplicação desse poder. O poder não exercido só poderia ser inferido de observações de presumíveis variáveis de poder ou com ele relacionadas.

Hills e Mahoney partem do conceito de poder de Thompson,³⁰ que o visualiza como o contrário da dependência, conceito que possibilita inferir o poder das relações de dependência. A partir desse conceito, dois tipos de poder e dependência associados a subunidades organizacionais puderam ser inferidos: dependência da

²⁸ Pfeffer, J. & Salancik, G.R. op. cit.

²⁹ Hills, F. S. & Mahoney, T. A. op. cit.

³⁰ Thompson, J. D. op. cit.

subunidade na contribuição para a missão da organização e dependência no enfrentamento das contingências ambientais. Essa concepção foi transposta para a situação da Universidade de duas formas:

(a) o poder inferido da posição do departamento dentro da estrutura de decisão e (b) o poder inferido de alianças entre os departamentos e grupos externos à Universidade. No primeiro caso foi considerada a participação no senado universitário, principal órgão decisório da Universidade de Minnesota, onde se realizou a pesquisa. No segundo, foram tomadas duas medidas: (a) vinculação de um departamento com uma consultoria externa, que poderia significar o exercício de pressões sobre a administração central em favor do departamento; (b) montante de recursos fornecidos por uma fonte externa a um departamento.

Os dados coligidos nos departamentos acadêmicos de Minnesota, no período de 1964 a 1975, foram divididos em dois conjuntos de situações: recursos abundantes *versus* recursos escassos. E os efeitos do incrementalismo (procedimento burocrático) e do poder político sobre cada conjunto foram medidos através de correlação múltipla. A conclusão foi de que o incrementalismo se mostrou mais evidente nos anos de abundância do que nos de escassez, nos quais o modelo político foi mais evidente. Observaram, ainda, que nos anos de abundância os decisores fizeram tentativas, não evidentes nos anos de escassez, de equiparar os orçamentos às cargas de trabalho dos departamentos.

3.3 O estudo de Pfeffer e Moore

O trabalho de Pfeffer e Moore³¹ segue a mesma linha dos anteriores, examinando 20 departamentos de dois *campi* da Universidade da Califórnia, no período de 1967 a 1976. Também tomaram como referencial teórico os modelos político e burocrático, considerando este último também como sinônimo do modelo racional.

As medidas de poder são as mesmas do primeiro estudo: a reputação do departamento (associada à capacidade de obter recursos) e a representação dos departamentos nos comitês da Universidade. Apenas duas novidades podem ser apontadas nesse estudo: a introdução de uma variável adicional, relacionada ao campo científico do departamento, para predizer os níveis de bolsas e os recursos contratuais obtidos por convênios ou contratos, bem como para ajudar a explicar as alocações orçamentárias. Concluem os autores que os departamentos de campos científicos com paradigmas mais plenamente desenvolvidos conseguem coalizões e o consenso necessário para obter recursos. A outra diferença estava na relação positiva entre a representação nos comitês e a obtenção de recursos, ao contrário do observado no estudo de Hills e Mahoney.³²

³¹ Pfeffer, J. & Moore, W.L. Power in university budgeting: a replication and extension. *Administrative Science Quarterly*. v. 25, Dec. 1980.

³² Hills, F. S. & Mahoney, T. A. op. cit.

Suas conclusões concordam, em essência, com as dos outros dois estudos: a orçamentação é um processo burocrático e político, sendo a influência do exercício do poder mais aparente nas situações de escassez de recursos.

3.4 O estudo de Chaffee

Ellen Chaffee³³ se propôs demonstrar a viabilidade do modelo racional na Universidade, realizando um estudo sobre o processo orçamentário da Universidade de Stanford. Sua premissa é que quando muitas pessoas concordam que a orçamentação é um processo de decisão, onde valores e metas institucionais alcançam alta prioridade, o modelo racional se torna mais viável do que qualquer outro.

Seu estudo também recorre a métodos estatísticos de mensuração, abrangendo os anos de 1970 a 1979, e cobre a alocação de recursos para 38 departamentos acadêmicos. Consiste essencialmente em verificar se os fatos de natureza orçamentária, ocorridos durante o período de estudo, preenchem cinco critérios: (a) relação entre os valores e objetivos do orçamento e os da Universidade como um todo, (b) existência de alternativas relacionadas aos fins descritos pelos objetivos institucionais, (c) possibilidade de a decisão final sobre o orçamento ficar com uma autoridade central, (d) existência de pedidos de recursos acompanhados de uma análise de custos e benefícios, e (e) contribuição das escolhas feitas para a formação dos valores e objetivos escolhidos para o processo orçamentário.

Embora admitindo que o processo decisório não segue, na prática, um único modelo, Chaffee conclui que existe substancial evidência nas práticas orçamentárias de Stanford para caracterizar um processo racional de escolha. E que se o processo orçamentário pode ser abordado racionalmente, é válido pressupor que decisões racionais podem prevalecer também em outras áreas. Para reforçar essa conclusão, descreve requisitos organizacionais e de decisões necessários para que uma organização suporte um processo racional de escolha.

O estudo de caso de Chaffee não trabalha com variáveis relacionadas com outros modelos de decisão, mas propõe que o modelo racional, combinado com outros modelos, pode promover significativo desenvolvimento da gestão universitária.

3.5 O estudo de Millet

O conjunto de 30 estudos de caso coordenados por John Millet,³⁴ 15 em universidades americanas e 15 em *colleges* do início dos anos 60 até 1975, teve objetivos mais amplos do que os estudos anteriores. A equipe de professores que conduziu os estudos procurou não só identificar as formas de decisão dominantes em cada instituição, como estabelecer relações entre as mudanças ocorridas nos *campi* e as características do governo de cada Universidade no período de estudo. Procurou, portanto, estabelecer relações entre a atuação dos senados e conselhos e a realização dos objetivos institucionais, num período marcado pela revolta estudantil e pelo

³³ Chaffee, Ellen. op. cit.

³⁴ Millet, John D. *New structure of campus power*. op. cit.

aumento da participação de estudantes, professores e funcionários nos órgãos colegiados. Suas conclusões sobre essas modificações estruturais do governo do *campus* e seu impacto no desempenho institucional não foram baseadas em tratamento estatístico, mas em suas impressões, extraídas dos relatórios dos professores que conduziram os estudos de caso, e em suas observações pessoais. Uma avaliação de natureza exclusivamente qualitativa, adotando, portanto, método diverso dos estudos anteriores.

Para verificar em que extensão os modelos teóricos se relacionam com a experiência, Millet se baseia em quatro modelos: o modelo da anarquia organizada de Cohen e March, o modelo político de Baldrige, o modelo de organização dual de Carson, e seu próprio modelo da comunidade acadêmica. Houve consenso em sua equipe de que nenhum dos quatro modelos descreveria com precisão o processo decisório nas instituições estudadas, e nenhum poderia ser apontado como forma dominante no período de estudo. Alguns autores dos estudos se inclinaram até a usar os quatro modelos para descrever a experiência examinada, mas nenhum ficou satisfeito com a adaptação do modelo escolhido como base para generalizar a experiência observada.

No exame do modelo de organização dual, concordou-se que era o que melhor expressava a estrutura dos *campi* antes de 1965. Alguns autores chegaram a prognosticar a volta desse modelo como evolução natural da experiência observada no período 1965-75. O prognóstico se baseava nas falhas observadas no sistema de gestão vigente, que eram essencialmente: (a) consumo de tempo, (b) envolvimento de alunos e funcionários em assuntos de competência dos professores, (c) envolvimento dos professores em conflitos, relacionados com a conduta dos estudantes e as prioridades orçamentárias, e (d) processo decisório mais centralizador do que descentralizador.

Millet trata o modelo político como um refinamento de seu modelo comunitário. Ao invés de consenso, o modelo assume que os grupos participantes têm diferentes interesses e, nesse sentido, o governo do *campus*³⁵ se transforma num processo de busca e aceitação de compromissos entre interesses concorrentes. Embora concorde com a existência desses interesses e pontos de vista competitivos, afirma que seu estudo encontrou dificuldade em definir o que são tais interesses e como identificar os objetivos dos grupos em conflito. Em alguns momentos os interesses pareciam claramente definidos, em outros não. Suas observações deixaram-no convencido de que professores e alunos estavam mais propensos a posições individualistas do que a se engajarem num ponto de vista comum, levando-o a afirmar que num ambiente dessa natureza a arte do compromisso não poderia florescer. A explicação para essa posição de professores e alunos estaria na natureza individualista do processo de aprendizagem, que levaria a uma valorização da pessoa acima do grupo. Millet conclui que o modelo político parece não preencher as experiências observadas de governo do *campus*, adotando-se como sua característica principal a obtenção de

³⁵ Millet denomina governo do *campus* o arranjo formal dos diferentes grupos na estrutura e no processo de decisão internos de cada Universidade ou *college*. Integram esses grupos os professores, os estudantes, os profissionais não-docentes, as equipes operacionais e administrativas.

compromisso entre interesses competitivos. E o fato de muitos professores e alunos estarem mais familiarizados com o orçamento e as atividades institucionais, no final do período de estudo, não pode ser necessariamente atribuído a um processo essencialmente político.

O modelo da anarquia organizada, por sua vez, foi rejeitado como descrição generalizada do governo do *campus* universitário. Millet afirma que nenhum dos administradores entrevistados e dos professores que conduziram os estudos de caso se sentiu à vontade com essa concepção do processo decisório. Propõe a substituição da expressão anarquia organizada por “autonomia organizada”, porque o pressuposto subjacente aos esforços dos governos dos *campi* foi muito mais no sentido da comunidade e não da anarquia. Assim, as falhas e deficiências no governo dos *campi* teriam ocorrido por serem as Universidades autônomas e não anarquias organizadas. E defende a idéia de que a autonomia organizada parece ser a generalização descritiva mais apropriada às estruturas decisórias da educação superior. Sua percepção é de que as experiências de governo vivenciadas pelas instituições estudadas, no período 1966 a 1975, constituíram um esforço no sentido de substituir governos comunitários por autônomas organizadas.

Para Millet, a falta de evidência empírica do modelo da comunidade acadêmica, por ele proposto em 1962, se explica pelo fato de os esforços para se chegar a um governo do tipo comunitário terem sido prejudicados pela presença constante do sistema de autonomia organizada, sistema do qual não faz maior descrição. Insiste que as formas de governo do *campus*, surgidas em meados dos anos 60, eram um esforço em direção a uma estrutura do tipo comunitário, embora com diferenças em seus grupos constituintes. Ao final do conjunto de estudos de caso, envolvendo uma amostra representativa das Universidades e *colleges* americanos, admite, no entanto, que o futuro do modelo da comunidade acadêmica é incerto. .

Em seus comentários mais gerais sobre as razões dos insucessos no governo dos *campi* nos anos 60, Millet aponta três requisitos organizacionais que deixaram de ser totalmente preenchidos: (a) a falta de reconhecimento das Universidades como empresas produtivas, (b) a falta de integração das estruturas de governo e liderança à natureza da empresa acadêmica, e (c) a falta de integração entre o *campus* universitário e a sociedade. Nos 30 estudos de caso, Millet observa algumas similaridades e grandes diferenças, o que lhe permitiu afirmar ser o governo do *campus* universitário um esforço de natureza complexa e que reflete as características individuais das universidades e *colleges* como empresas organizadas.

4. Conclusão

Os estudos de caso aqui descritos referendam nossa proposição de que, individualmente, nenhum dos cinco modelos considerados por nós neste trabalho tem poder de generalização suficiente para descrever o processo decisório na Universidade. Sugerem apenas que o modelo colegial e o da anarquia organizada parecem estar mais distantes desse objetivo do que os modelos burocrático e político, de maior poder de descrição, pelo menos no que se refere à alocação de verbas na Universidade. Os testes efetivados com o modelo racional, por sua vez, não parecem

suficientemente conclusivos, seja para demonstrar sua capacidade de generalização, seja para eliminá-lo, fundindo-o ao modelo burocrático.

Os testes dos cinco modelos encorajam, no entanto, o desenvolvimento de novos trabalhos empíricos, especialmente na Universidade brasileira, onde não há registro de estudos nessa linha de investigação. E como não há evidência suficiente que recomende o abandono de qualquer um dos modelos, é válido pressupor que os cinco modelos têm, em princípio, iguais possibilidades de descrever como se processa a decisão na Universidade brasileira. Esse pressuposto enseja a questão básica a ser respondida por este estudo. Mas, antes de respondê-la, devemos considerar as questões metodológicas que constituem aspecto crucial para seu desenvolvimento. É o assunto a ser tratado em número posterior desta publicação.