PROCESSO DECISÓRIO EM UNIVERSIDADES: TEORIA III*

SUZANA BRAGA RODRIGUES**

1. Introdução; 2. Teoria I e Teoria II; 3. Teoria III; 4. A universidade como entidade política; 5. Implicações para a universidade brasileira.

> 'A multidiversidade é uma instituição inconsistente. Não é uma comunidade apenas, mas várias — a comunidade da graduação e a comunidade de pós-graduação; a comunidade do humanista, a comunidade do cientista social e a comunidade do cientista; as comunidades das escolas profissionais; a comunidade de todo pessoal não-acadêmico; a comunidade dos administradores. Seus limites são imprecisos, pois ela alcança até os ex-alunos, legisladores, fazendeiros, homens de negócio, todos os quais se relacionam com uma ou mais dessas comunidades internas. Como instituição, a multidiversidade projeta-se bastante no passado e no futuro e está freqüentemente em desacordo com o presente. Serve à sociedade quase como uma escrava — uma sociedade que ela também critica às vezes sem piedade. Dedicada à igualdade de oportunidades, ela é, em si mesma, uma sociedade de classes. Uma comunidade, como as comunidades medievais de mestres e estudantes, deveria ter interesses comuns. Estes, na multidiversidade, são bem diversificados e mesmo conflitantes. Uma comunidade deveria ter uma alma, um singular princípio impulsionador. A multidiversidade tem várias delas — algumas até boas, embora haja muito debate sobre que almas realmente merecem salvação." (Clark Kerr)

1. *Introdução*

A meu ver, a universidade moderna é uma instituição singular. Na literatura organizacional, no entanto, parece que não existe muito consenso quanto ao

* Trabalho apresentado ao Seminário sobre Teoria Administrativa e Prática de Administração Universitária, promovido pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul em 14, 15 e 16 jun. 1984, Gramado, Rio Grande do Sul. Publicado originariamente na *Revista Brasileira de Administração da Educação*, Porto Alegre, Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação (Anpae), 2(2), jul./dez. 1984.

** Coordenadora do Curso de Mestrado em Administração da Universidade Federal de Minas Gerais e Ph.D. pela University of Bradford Management Centre. (Endereço da autora: Faculdade de Ciências Econômicas/Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal de Minas Gerais — Rua Curitiba, 832 — Centro — 30.000 — Belo Horizonte, MG.)

que seja uma universidade. Embora algumas vezes tratada como um tipo especial de burocracia,[1] é também equiparada às demais organizações burocráticas, principalmente na concepção da teoria contingencial. Esta assume, implicitamente, que as regras que regem o funcionamento de uma empresa são as mesmas que ditam a vida nas universidades.[2] Por outro lado, os estudos que não lidam estritamente com caracteres formais a vêem, sem dúvida, como uma instituição muito particular. Cohen, March e Olsen[3] falam de anarquia organizada; Baldridge,[4] sobre multidiversidade e Butler[5] emprega o termo *politicking* para contrapor a universidade a outras organizações. Ao contrário dos estudos contingenciais, que se atêm aos aspectos estruturais, esses autores preocupam-se com a dinâmica entre a racionalidade instrumental burocrática e as inter-relações sociais, trazendo, com isto, o foco de análise para o processo decisório.

Blau e Scott[6] tocam implicitamente no ponto a que queremos chegar. Segundo os autores, é possível distinguir uma organização de outra apenas através de uma pergunta — a quem a organização beneficia? Assim, torna-se possível definir uma organização através dos grupos que podem beneficiar-se de suas atividades: são eles, por sua vez, que determinam que problemas são prioritários e que tratamento deve-se dar aos mesmos. Embora pareça ser uma questão banal, ela aborda um aspecto muito interessante que é a lógica central de ação das organizações. Karpik[7] usa este termo para significar a lógica dominante da organização que determina o resultado do processo decisório e dirige a ação. O nosso ponto de partida neste trabalho é o de que se pode conhecer melhor as organizações desvendando-se a sua lógica dominante. Pretendemos, portanto, retratar a universidade moderna através da busca da sua lógica central de ação.

1 Blau, P. M. *The organizational of Academic Work*. New York, John Wiley, 1973: Beyer, J. M. & Lodahl, T. M. A comparative study of patterns of influence in the United States and English universities. *Administrative Science Quarterly*, Cornell, Johnson Graduate School of Management. *21*(1), Mar. 1976.

2 Ver os estudos de Pugh, D. S.: Hinings Hikson, C. R. & Turner, C. The context of organization structure. *Administrative Science Quarterly*, Cornell, Johnson Graduate School of Management, *14*:91-114, 1969, que sugerem que em qualquer tipo de organização burocrática a estrutura segue os imperativos do contexto.

3 Cohen, M. D.; March, J. & Olsen, J. P. A garbage can model of organization choice? *Administrative Science Quarterly*, Cornell, Johnson Graduate School of Management, *17*(1): 1-25, 1972.

4 Baldridge, J. V. *Power and conflict in the university*. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1962.

5 Butler, R. J.; Hickson, D. C.; Wilson, D. C. & Axelsson, R. Power, politicking and paralysis. *Organization and Administrative Sciences*, Kent. Kent State University, *18*(4):45-60, 1977. Neste artigo os autores fazem uma comparação entre uma companhia de eletricidade e uma universidade britânica. Enquanto a universidade se caracteriza por lutas internas, manobras políticas, a firma, ao contrário, com muito menos autonomia aparenta tomar as decisões de forma mais branda e rápida.

6 Blau, P. M. & Scott, W. R. *Formal organization: a comparative approach*. London, Routledge and Kegan, 1963.

7 Karpik, L. Technological capitalism? In: Clegg, S. & Dunkerley, D. *Critical issues in organizations*. London, Routledge and Kegan, 1977. p. 58. O autor sugere que o critério dominante para as decisões é representado pela *core logics of action* que, por sua vez, representa os interesses dos membros da organização no processo decisório. "A pujança como uma forma de dominação da existência e das relações sociais pode surgir na forma concreta de um critério de decisão que opera ao longo da cadeia de meios e fins." Este critério não somente representa uma forma de racionalidade, uma certa coerência na aplicação de recursos, mas também uma certa concepção sobre a ação correta.

Nossa estratégia é capturá-la no momento em que ela se torna mais evidente, isto é, no processo decisório. Contudo, qualquer tentativa que procure estabelecer distinções entre organizações através do estudo do seu processo decisório deveria passar, necessariamente, pelos modelos dominantes na literatura organizacional.

Qualquer categorização no campo das teorias da decisão tem, necessariamente, que ser seletiva, pois as explicações sobre o processo decisório incluem tanto as idéias que supõem que as ações humanas são guiadas pela razão,[8] quanto as teorias que supõem que as escolhas humanas são anarquistas[9] e desprovidas de sentido.[10] Portanto, não é nossa intenção fazer uma abordagem extensiva das teorias da decisão, nem acreditamos que isto nos levasse a entender melhor as universidades. Assim, selecionamos três abordagens competitivas do processo decisório não somente por seu impacto na teoria organizacional, mas principalmente pela sua relevância em distinguir a lógica dominante das universidades em relação a organizações produtivas.

Antes de tentar reunir as idéias centrais destes três modelos, convém lembrar que o desenvolvimento histórico da teoria organizacional é marcado por abordagens mutuamente exclusivas. O mesmo acontece com as teorias da decisão que prestigiam ora os aspectos racionais (Teoria I), ora os aspectos organizacionais (Teoria II) e políticos (Teoria III). Kuhn[11] explica esta tendência à polarização; para ele, ela significa muito mais uma tentativa de garantir o consenso do que uma contraposição real entre paradigmas. Uma estratégia para se obter consenso em teorias novas é a adoção de abordagens competitivas que, embora não sejam inovadoras nas várias dimensões paradigmáticas, dirigem a atenção para variáveis novas, enquanto negligenciam as anteriores.

É neste sentido que distinguimos entre Teoria I, II e III, dado que estas duas últimas surgiram como reação Teoria I por esta atribuir demasiada importância à racionalidade econômica. Ao contrário da sua antecessora, a Teoria II chama a atenção para as limitações da racionalidade, enquanto que a Teoria III argumenta que um outro tipo de ajustamento entre meios e fins — baseado nos interesses paroquiais de grupos e indivíduos — tem mais impacto no processo decisório do que os valores econômicos ou os supostos valores organizacionais.[12]

[8] Baulmol, W. J. *Business behavior, value and growth*. New York, Macmillan, 1959.

[9] March, J. G. & Olsen, J. P., ed. *Ambiguity and choice in organizations*. Bergen, Universitetsforlaget, 1967.

[10] March, J G. Ambiguity and engineering of choice? *International Studies of Management and Organization*, New York, M. E. Sharpe, 9(3):9-39, 1979. O autor mostra as contradições da nacionalidade no processo decisório, e a inconsistência do comportamento humano.

[11] Kuhn, T. S. *The structure of scientifc revolutions*. Chicago, The University Press, 1970.

[12] É importante mencionar que as razões para incluirmos certos paradigmas na Teoria I ou subseqüentes obedece também a uma certa seqüência histórica na literatura. Em 1954, Edwards publicou uma revisão de 209 estudos sobre processos decisórios e ressaltou que até então o assunto era tratado principalmente por economistas e estatísticos, sendo completamente ignorado pela psicologia, sociologia e administração. Ver Edwards, W. The theory of decision making. *Psychological Bulletin*, Washington, American Psychological Association, *51*(4):380-417, 1954.)

Ao distinguir entre Teoria I, Teoria II e Teoria III, tomamos também por base a distinção entre estas três abordagens feita por Allison, G. T. Conceptual models and the Cuban missile crisis. *The American Political Science Review*, Washington, American Political Science Association, 63(3):689-718, Sept. 1969. (Ver, também, Butler, R. J.; Astley, D. J.; Hickson, J.; Mallory, G. & Wilson, D. C. *Strategic decision — making: concepts of contend and process*. New York, M. E. Sharpe, 1979. v. 9, p. 5-36.

Muito embora a observação de Kuhn[13] possa também se aplicar de certa forma à Teoria III, raciocinando-se que esta apenas transfere o foco de análise para um outro tipo de racionalidade, cabe aqui o argumento de que ela parte de um ponto de vista ontológico oposto. Ao contrário das demais teorias, presume que o homem constrói o ambiente em vez de ser um recipiente passivo deste. Mas, deixando de lado os detalhes para as seções seguintes, é importante lembrar, no momento, que a polarização dos modelos em torno de certas questões centrais expõe a sua própria parcialidade tornando-os mais vulneráveis e incapazes de explicar, por si mesmos, fenômenos complexos como o processo decisório em diferentes tipos de organização.

2. *Teoria I e Teoria II*

A Teoria I, baseada em estatística e na teoria econômica, parte do pressuposto de que as escolhas são feitas segundo objetivos predeterminados. O processo decisório é simples, uma questão de maximização de utilidades numa situação onde as alternativas e suas conseqüências podem ser antecipadas. A escolha final envolve a seleção do curso de ação ou alternativa que maximiza a probabilidade de obter o maior valor em termos de preferência.[14] Na Teoria I, a lógica do processo decisório se apóia na consistência entre meios e fins, de um lado, e no consenso sobre os objetivos da organização, de outro. Por exemplo, a teoria da firma fundamenta-se na idéia de que os objetivos da firma se reduzem aos objetivos do dono, o empresário, que é a maximização dos lucros.[15] Dentro desta concepção surgiram várias técnicas de apoio à tomada de decisão como árvore decisória, teoria dos jogos e simulação. Estas técnicas, bem como a teoria que as fundamenta, são criticadas pelo seu caráter normativo, isto é, propõem como as decisões devem ser tomadas, mais do que descrevem como o processo decisório ocorre na realidade. A teoria não tem poder explicativo e a aplicabilidade das técnicas se restringe a decisões de caráter exclusivamente técnico, próprias de organizações lucrativas.[16]

É Simon,[17] porém, quem critica a Teoria I, ponto por ponto, chamando atenção para os aspectos mais complexos da natureza humana e propondo uma visão mais abrangente da organização. A abordagem *satisfacing* que propomos chamar de Teoria II mostra como a adequação entre meios e fins é problemática: a natureza humana é limitada, as escolhas são influenciadas por outros fatores que não aqueles ligados à decisão, como motivações e hábitos. O resultado da decisão não é o melhor, mas apenas o resultado satisfatório.[18]

[13] Kuhn, T. S. op. cit.
[14] Arrow, K. J. Alternative approaches to the theory of choice in risk — taking situations. *Administrative Science Quarterly*, Cornell, Johnson Graduate School of Management, *21*(3): 363-75, 1976.
[15] Bower, J. Descriptive decision theory from the administrative viewpoint. In: Bauer, R. A. & Gergen, K. J., ed. *The study of policy formation*. New York, The Free Press, 1968. p. 103-48.
[16] Mintzberg, H.; Raisinghani, D. & Thoret, A. The structure of unstructured decision process. *Administrative Science Quarterly*, Cornell, Johnson Graduate School of Management, *21*(2):236-75, 1976.
[17] Simon, H. A. *Administration behavior*. 3. ed. New York, Collier Macmillan, 1976.
[18] March, J. G. & Simon, H. A. *Organizations*. New York, John Wiley, 1958.

Poderíamos nos deter por mais tempo nas idéias centrais de Simon e March, mas o que interessa mais de perto aos objetivos deste trabalho são as idéias sobre o consenso e calculabilidade. Em comparação com as teorias da racionalidade econômica, Simon já vê o consenso quanto aos objetivos da organização como problemático, porém viável. Apesar dos objetivos do indivíduo diferirem dos motivos organizacionais, a conciliação se torna possível através dos mecanismos de recompensa e contribuição. Cyert e March[19] já entendem a organização como uma entidade adaptativa, como uma coalizão política cujos objetivos são múltiplos e conflitivos. Esta opera numa situação de permanente conflito e só não entra em colapso porque dirige a atenção aos objetivos de maneira seqüencial.

Mesmo tendo reelaborado sobre a Teoria I, e concebendo o processo decisório como mais complexo, a Teoria *Satisfacing* ainda mantém implícitos alguns pontos da lógica anterior: a noção da calculabilidade econômica e a crença de que os objetivos precedem a ação.[20] Para Simon a racionalidade significa conhecimentos completos das conseqüências das ações. Por isso, nenhum homem poderia ser racional. Esta noção implica identificar a natureza humana com o comportamento econômico. Guerreiro Ramos nos chama a atenção para esta tendenciosidade presente não só no "comportamento administrativo" como também na teoria organizacional.[21] Porém seria justo lembrar que esta crítica se aplicaria primordialmente à teoria funcionalista que concebe a organização como uma entidade que reage e se adapta automaticamente às exigências ambientais. Toda a teoria contingencial parte do pressuposto da racionalidade funcional, embora apenas Thompson[22] seja mais explícito sobre isto. Segundo Guerreiro Ramos, a teoria organizacional falha em reconhecer as peculiaridades históricas da organização econômica, cuja concepção é baseada numa sociedade de mercado. Para ele existem outras formas de racionalidade que ultrapassam uma racionalidade baseada na ideologia que predomina na sociedade contemporânea. Este argumento de Guerreiro Ramos nos faz voltar a um aspecto para o qual chamamos a atenção no início do trabalho, o da lógica dominante do processo decisório. Em que medida a lógica central das organizações econômicas prevalece nas decisões de outros tipos de organização? Teriam as organizações que

[19] Cyert, R. M. & March, J. G. *A behavioral theory of the firm*. Englewood Clipps, N.J., Prentice Hall, 1963.

[20] Ver as considerações de Simon sobre como o livro *Comportamento administrativo* deveria acomodar as idéias de racionalidade limitada às de racionalidade. Segundo o autor, *Comportamento administrativo* foi primeiramente publicado para construir um modelo de escolha racional que incorporasse as propriedades reais dos seres humanos retendo, ao mesmo tempo, parte da clareza formal do comportamento econômico (Simon, H. A. op. cit. p. XXIX).

[21] O autor examina o conceito de racionalidade de Simon afirmando que "a sua teoria vem sendo criticada não pelos méritos intrínsecos de seu conceito de racionalidade, mas pela afirmação de que a organização não pode tolerar qualquer atividade que não esteja dentro dos padrões racionais". Segundo Guerreiro Ramos, tanto os simonistas quanto os antisimonistas tratam a racionalidade como calculabilidade econômica. (Guerreiro Ramos, A. *The new science of organizations*. Los Angeles, pré-publication draft, cap. 6, p. 7.)

[22] Thompson observa que "sob as normas da racionalidade as organizações procuram proteger suas tecnologias centrais das influências ambientais através de mecanismos de entrada e saída" e tais mecanismos envolvem o arranjo das tarefas, criação de departamentos de pessoal que, através de doutrinações, devem integrar os indivíduos à organização. (Thompson, J. D. *Dinâmica organizacional*. São Paulo, McGraw-Hill, 1976. p. 35.)

dão primazia à saude, aquisição de conhecimento, uma lógica própria que as distinguiria da racionalidade econômica?

Os estudos sobre universidades americanas as descrevem como instituições inconsistentes cujos objetivos são ambíguos e que nem mesmo antecedem as decisões.[23] Sendo descritas como entidades divorciadas dos critérios racionais, onde não existe conexão entre ação e intenção, desafiam completamente os paradigmas anteriores. Cohen, March e Olsen, fundamentados em um estudo da escolha de presidentes de universidades americanas, criaram um modelo simulado do processo decisório em universidade. Na "anarquia organizada", isto é, nas universidades, não se tem uma noção clara do que se está tentando fazer (preferências problemáticas), como deve ser feito (tecnologia indefinida) e quem deve fazê-lo (participação dispersa).[24] Embora se reconheça certo exagero no modelo, a experiência com a administração universitária tem sugerido que a universidade é instituição singular, dividida em várias subculturas, caracterizada pela diversidade e ambivalência de objetivos. Como diz Kerr,[25] a moderna universidade é completamente diferente da universidade medieval cujos objetivos poderiam ser claramente identificados. A universidade atual se distingue pela multidiversidade de doutrinas, pela falta de uma fé única. O autor descreve a universidade americana da seguinte maneira:

"Ha várias 'nações' de estudantes, de docentes, de ex-alunos, de curadores, de grupos da comunidade. Cada grupo tem seu território, sua jurisdição, sua forma de governo. Cada grupo pode declarar guerra aos outros, alguns grupos têm o poder de veto. Cada um pode resolver seus próprios problemas pelo voto majoritário, mas em conjunto eles não formam um eleitorado único. É uma sociedade pluralista com culturas múltiplas. Há mais probabilidade de haver coexistência do que unidade."

Tal como colocado por Clark Kerr, o principal problema da multidiversidade não é apenas o da existência de paradigmas e ideologias diferentes, mas é a falta de uma fé comum sobre o que deveria ser a universidade. Nesse caso, o problema central envolve mais do que a visão de um mesmo animal sob ângulos diferentes: envolve a concepção de uma universidade dividida em grupos que têm crenças conflitantes.

Baldridge descreve este ponto com mais precisão:

"Mais do que uma empresa holística, a universidade é um sistema pluralista freqüentemente fraturado por conflitos em linha de disciplinas, subgrupos de professores, subculturas de estudantes, divisões entre administradores e professores e disputas entre escolas. O reinado acadêmico se divide de várias maneiras, e há poucos reis no sistema que podem forçar cooperação e unidade. Há pouca paz no ambiente acadêmico; a guerra é comum, e tampouco menos intensa porque é política. *O ponto crucial é este: porque a estrutura da universi-*

[23] Weick, K. E. Educational organizations as loosely coupled systems. *Administrative Science Quarterly*, Cornell, Johnson Graduate School of Management, *21*(1):1-19, 1976.
[24] Cohen, M. D.; March, J. & Olsen, J. P., op. cit.
[25] Kerr, C. *Os usos da universidade*. Fortaleza, Edições UFC, 1982. p. 41.

dade é dispersa, ambígua e instável, sem definição clara o poder na estrutura da universidade é também disperso, ambíguo e pouco claro."[26]

Apesar de considerarmos a fragmentação da universidade em vários grupos uma questão importante, acreditamos que não é a existência de ideologias e interesses diversificados que impede a existência de uma bandeira comum dentro da universidade. O problema central está na falta de conexão entre problemas e soluções, própria de anarquias organizadas como defendem Cohen, March e Olsen. A falta de conexão entre estrutura, tecnologia e desempenho na universidade é também analisada por E. Campos.[27] Segundo este autor, não há como determinar a relação entre certa estrutura e qualidade de ensino, pois, sendo a tecnologia indefinida, torna-se possível associá-la a qualquer tipo de estrutura. As relações são, portanto, espúrias e refletem muito mais interpretações e mitos a respeito da estrutura e processos educacionais do que uma relação de causa e efeito.[28] Este modo de pensar sobre a universidade nos leva a questionar a capacidade dos modelos anteriores de explicar o processo decisório em circunstâncias onde existe heterogeneidade entre os objetivos e inconsistência entre estes e a tecnologia, e numa situação na qual o poder é instável e disperso. De fato, isto parece ser tarefa impossível para teorias que partem de concepções do indivíduo como um ser passivo dirigido pela calculabilidade econômica.

Em oposição aos modelos anteriores, a Teoria III se fundamenta na concepção da organização como um sistema social, cujo principal elemento é a dinâmica das inter-relações sociais que, por sua vez, têm uma lógica própria, distinta da racionalidade econômica. Até que ponto este modelo poderia oferecer uma visão mais realista e completa da universidade? Antes de tentar responder a esta indagação é necessário nos determos no que entendemos por Teoria III.

3. *Teoria III*

A Teoria III reconhece que embora grande parte das atividades do indivíduo esteja diretamente ligada ao trabalho, outra parte significativa de seu tempo é destinada às atividades políticas. Estas se distinguem das atividades burocráticas racionais porque elas se destinam a aquisição e uso do poder. Pfeffer[29] define "política organizacional como envolvendo aquelas atividades dentro das organizações para adquirir, desenvolver e usar poder e outros recursos para obter resultados preferidos numa situação onde existe incerteza ou discordância sobre escolhas". Assim, as decisões são mais o resultado de negociações e lutas internas entre diversos interesses do que uma ação racional.

Uma noção-chave é a noção de interesses, que reflete não somente heterogeneidade de valores, mas também maneiras diferentes de entender um mesmo

[26] Baldridge. J. V. op. cit. p. 107.
[27] Campos, E. A retórica da racionalidade e o mito da estrutura. Trabalho apresentado ao II Simpósio Nacional de Pesquisa em Organizações da Anpad. São Paulo, 1979.
[28] Kamens, D. H. Legitiming myths and educational organization: the relationship between organizational ideology and formal structure. *American sociological Review*, Washington, American Sociological Association, *42*(2):208-19, 1977.
[29] Pfeffer, J. *Power in organizations*. Marshifield, Pitman Publishing, 1981. p. 7.

problema. Aí está implícita, primeiramente, a noção de ação proposital e paroquial. Nesta situação, afirma Weber,[30] as ações do indivíduo são "determinadas pela exploração das oportunidades na situação" em função de seu auto-interesse. Allen e colaboradores[31] definem ação política como "atos intencionais de influência para proteger ou influenciar interesses particulares de indivíduos ou grupos". Em segundo lugar, o conceito de interesses envolve a noção de interdependência, isto é, a situação na qual grupos ou indivíduos afetam o que pode acontecer a outros. Isto é freqüente no processo decisório, principalmente quando as preferências paroquiais estão em risco. Contudo, estes dois elementos são as condições necessárias de um terceiro, que é o conflito. Darendorf[32] explica muito bem a relação entre eles:

"Todas as relações entre conjuntos de indivíduos que envolvem uma diferença incompatível de objetivos — por exemplo, em sua forma mais geral, um desejo da parte de ambos contestadores de obter o que está disponível para apenas um, ou somente em parte — são, neste sentido, as relações do conflito social."

Entretanto, para que o conflito ocorra é necessário que a decisão seja conseqüencial, isto é, é preciso que ela afete de maneira significante um determinado grupo. Neste caso, temos o quarto elemento, que são os *partisans*. *Partisans* são exatamente os indivíduos ou grupos mais afetados pela decisão, que tentam articular-se de forma a modificar a decisão de maneira mais favorável a seus interesses.[33] Baldridge[34] mostra que o conflito entre autoridades e *partisans* é muito comum na universidade americana que, ao contrário da brasileira, mas similar à européia, possui um sistema hierárquico administrativo paralelo à estrutura acadêmica. A intensidade do conflito entre autoridades e *partisans* (que podem ser professores, alunos ou qualquer categoria que se vê prejudicada) depende da confiança que o primeiro grupo deposita no segundo, bem como do tipo de reivindicação. Esta pode variar desde solicitações mais simples, como modificações de um item específico, passando por reivindicações sobre a escolha de quem deve tomar as decisões, chegando até a exigências mais radicais, como reestruturação total do processo decisório.

4. *A universidade como entidade política*

Uma vez que os modelos dominantes do processo decisório foram apresentados nos seus aspectos gerais, já é tempo de retomarmos a nossa questão central sobre o potencial dos paradigmas aqui tratados de retratar a administra-

[30] Weber, M. *The theory of social and economics organization*. London, The Free Press, 1947. p. 121.
[31] Allen, R. W.; Madison, O. L.; Porte, L. W.; Renwicks, P. A. & Mayes, B. T. Organizational politics: tatics and caracteristics of actors. *California Management Review*, Los Angeles, University of California, (22):77, 1979.
[32] Darendorf, R. *Class and conflict in industrial society*. Stanford, University Press, 1959. p. 135.
[33] Gamson, W. *Power and discontent*. Homewood, Illinois, The Dorsey Oress, 1968.
[34] Baldridge, J. V. op. cit.

ção universitária. Os resultados de um estudo empírico que realizamos comparando 34 decisões empresariais com 18 decisões em universidades britânicas, levanta certas questões relevantes sobre isto e pode ajudar-nos a chegar a algumas conclusões.[35]

Na pesquisa mencionada acima, estudamos variáveis que poderiam estar ligadas ao conceito de sucesso da decisão, tais como aplicações de recursos, duração e outras variáveis políticas como conflito, acordo (*compromise*), número de interesses representados no processo decisório, influência do topo e influência do corpo docente no caso de universidades, e de especialistas, em se tratando de decisões empresariais. Analisando a relação entre estas variáveis e o sucesso da decisão, verificamos que, nas universidades, a noção de sucesso era politicamente definida, isto é, estava relacionada com participação e acordo, de um lado, e centralização e conflito, de outro. Verificamos, por exemplo, que as decisões definidas como mais bem-sucedidas eram aquelas onde, apesar da participação de vários interesses, foi possível se chegar a um acordo. Semelhantemente ao que foi encontrado por Baldridge[36] em universidades americanas, a intensidade ou a possibilidade de se chegar a uma solução negociada em um conflito interno não dependem propriamente da influência de grupos diversificados no processo decisório. Se os resultados não afetam interesses específicos de determinado grupo, a simples presença de grupo com valores e doutrinas diferentes não leva, necessariamente, a um processo conflitivo. Segundo Baldridge, é justamente essa independência entre grupos e subgrupos na universidade que impede que esta entre em colapso. Sobre isto, é bastante interessante a observação de Kerr de que a universidade mais parece "uma série de empresários de congregações isoladas interligadas por uma reclamação comum, sobre o estacionamento".[37]

A conclusão a que chegamos através de uma análise de cada caso foi a de que a simples inclusão de grupos com pontos de referência, valores e doutrinas diferentes não chega a tornar o tópico intratável. Para que isto acontecesse era necessário que a decisão tivesse potencial para afetar seriamente os interesses de determinado grupo, numa situação em que o mesmo se sentisse alijado do processo decisório. Pudemos observar casos de conflito prolongado entre docentes e a administração da universidade. Semelhantemente à universidade americana — ou melhor, foi esta que se organizou segundo os padrões britânicos — a universidade inglesa tem uma estrutura acadêmica tal que o poder sobre várias decisões é dividido entre docentes e não-docentes. A administração, cujos cargos são preenchidos por não-docentes, deve cuidar da gerência dos prédios, carreira docente, finanças e problemas ligados a restaurantes etc. Num mesmo nível de autoridade que a administração central estão os diretores das escolas, em alguns casos, e chefes de departamento, em outros, que se reportam diretamente ao *vice-chancellor* (corresponde ao vice-reitor na universidade brasileira). O sistema paralelo ainda se estende ao nível dos órgãos colegiados. Apesar da máxima responsabilidade executiva estar representada pelo *vice-chancellor*, há

[35] Rodrigues, Suzana B. *Process of successful and unsuccessful managerial decision — Making in organizations*. Ph.D. Tesis, Inglaterra, University of Bradford. 1980.
[36] Baldridge, J. V. op. cit.
[37] Kerr, C. op. cit. p. 20.

outros órgãos com responsabilidade equivalente como, por exemplo, a corte, que é o órgão supremo, o conselho, que cuida principalmente das decisões de caráter financeiro e o senado, que trata das decisões acadêmicas. Embora este sistema apresente a vantagem de retirar das mãos docentes encargos burocráticos, favorece o conflito na medida em que há ambigüidade de autoridade e responsabilidade, e apresenta diferenças de valores e formas de afiliação à universidade.[38]

Um dos casos que estudamos ilustra este tipo de conflito e mostra como o critério de avaliação de decisões na universidade era predominantemente político.[39] O conflito envolvia a transferência de responsabilidade pela administração das residências de estudantes, tradicionalmente função docente, para a administração central da universidade. Até então, as residências, ocupadas por 600 estudantes, eram administradas por três docentes que tinham responsabilidade não só pelo bem-estar dos mesmos, mas por outras tarefas administrativas, como limpeza e alimentação. A decisão foi iniciada por motivos financeiros, isto é, uma parte substancial de recursos da universidade era alocada às residências, sem retorno; a cantina sempre dava prejuízo e havia necessidade de haver um aumento dos aluguéis. Em vista disto, o conselho universitário designou uma comissão para estudar o assunto e sugerir alternativas. A proposta, aprovada posteriormente, a nível do conselho e do senado, consistia em deixar com os docentes apenas a responsabilidade pelo bem-estar social.

A decisão, prevista para ser implementada no mês seguinte, acabou durando um ano devido ao conflito que gerou entre a administração e os interessados. Os estudantes se opuseram quando viram seus interesses ameaçados; no sistema anterior, todos os problemas poderiam ser resolvidos mais rapidamente com os docentes. Estes também se manifestaram contra a mudança, quando perceberam que o novo sistema representava uma ameaça a sua autoridade e prestígio com os estudantes, além de lhes acarretar perda financeira, dado que tinham o privilégio da moradia em troca da administração. Apesar da decisão ter levado a vantagens financeiras, já que as residências passaram a produzir um certo *overhead,* a decisão foi considerada falha pelos docentes. Dentre os argumentos apresentados, o mais freqüente foi a falta de oportunidade de participação no processo decisório dos grupos afetados. Um aspecto ainda interessante sobre este caso foi a intensificação dos atritos envolvendo a administração das residências, os estudantes e os docentes. Em muitas situações, a autoridade para lidar com certos problemas ficou muito mais indefinida e ambígua. Como não havia sido designado um administrador para as residências e a autoridade docente foi esvaziada, os estudantes não sabiam a quem recorrer para a solução dos problemas. Esta decisão e outras que nos foram apresentadas como falhas tiveram alguns pontos em comum: foram consideradas como decisões centralizadas, com pouco envolvimento dos grupos afetados.

[38] Baldridge aborda as fontes de tensão entre burocratas (administradores universitários) e profissionais (docentes). O profissional se apóia no conhecimento, na supervisão pelos colegas, demanda mais autonomia e sua lealdade é para a própria profissão, enquanto que o burocrata se apóia na sua posição formal, na autoridade hierárquica, demanda maior controle organizacional e se identifica mais com a organização.

[39] Rodrigues, S. B. op. cit.

Outro exemplo interessante, também apontado como falho, envolveu a interrupção do funcionamento do refeitório do prédio da reitoria durante as férias, obrigando professores e alunos a fazerem suas refeições em outro restaurante da universidade, menos confortável e não-costumeiro. A iniciativa foi tomada pela administração financeira da universidade, que não via condições de manter dois restaurantes centrais funcionando durante as férias, sem que ocorresse déficit no setor de cantinas. A decisão despertou uma reação imediata do corpo docente e de estudantes que trabalhavam nas férias, mobilizando ao todo 250 pessoas, que se dispuseram a interromper suas atividades, caso o restaurante não voltasse a funcionar. Embora a mobilização não tivesse seus efeitos imediatos, ela levou à reabertura do restaurante nas férias seguintes, apesar dos problemas financeiros que acarretou. Um aspecto relevante sobre essa decisão foi o nível de participação nas duas fases, de interrupção e abertura do restaurante. Na primeira fase, além do vice-reitor e do administrador da universidade, esteve envolvido o comitê de cantinas; já na segunda fase, de reabertura do restaurante, todos os grupos que trabalharam nas férias se fizeram representar no processo decisório. Além do administrador da universidade, estiveram envolvidos o administrador da cantina, estudantes, porfessores e o comitê de bem-estar social. Diferentemente da decisão anterior, a de reabertura do restaurante foi apontada como sendo uma decisão de sucesso.[40]

Poderíamos ainda relatar vários exemplos do nosso rol de decisões tidas como falhas, mas vamos nos ater, apenas, ao caso de centralização da agenda dos exames. A administração central, pressionada pelo aumento no número de estudantes e disciplinas e principalmente pelas reclamações quanto ao atraso no calendário de exames, decidiu contratar uma consultoria externa de O&M para centralizar a confecção de todos os exames da universidade, anteriormente sob a jurisdição dos departamentos. A confecção do calendário pelas unidades, além de provocar atrasos nas publicações e alterações nas datas, significava um volume de trabalho muito grande para os departamentos. Embora houvesse justificativa burocrática para a centralização, com base no aumento do número de estudantes fazendo provas diferentes, em várias unidades, a decisão teve uma série de implicações políticas pelo fato de levar à perda de autonomia e controle dos departamentos, implicando, principalmente, a redução da flexibilidade necessária para ajustar a data dos exames de acordo com as eventualidades que poderiam surgir. A decisão sobre a centralização do calendário foi recomendada pela consultoria externa e discutida pelo administrador da seção de exames, pelo comitê de política acadêmica e pelo senado. A maioria dos docentes era contra a centralização do calendário, mas a decisão acabou sendo aprovada após um ano e meio de lutas. Devido à oposição dos docentes, certas concessões tiveram de ser feitas. Ainda havia departamentos que continuavam fazendo sua própria escala de exames, mesmo que esta representasse apenas um rascunho que deveria ser posteriormente encaminhado à administração central.

O que nos chamou a atenção, nas universidades, foi que as decisões relativas a alterações nas áreas de responsabilidade não chegavam a ser completamente

[40] Rodrigues, S. B. op. cit.

implementadas nos casos onde havia oposição. Sempre essas decisões envolviam um certo *compromise,* isto é, concessões à parte prejudicada. Nessa situação, o resultado da decisão não representava completamente o propósito dos grupos que a iniciaram e com autoridade para implementá-la ou, quando isto acontecia, as atividades políticas a reconduziam à situação anterior. Foi sob essas circunstâncias que observamos a interrupção e reabertura de uma enfermaria num hospital-escola.[41]

Estes exemplos retratam muito precisamente o que Lindblom[42] chama de *muddling through,* ou seja, num sistema pluralista, as decisões não são tomadas de uma vez, elas estão sempre sendo refeitas. Embora Lindblom estivesse referindo-se ao sistema macropolítico, tivemos a oportunidade de observar que na universidade grande parte das decisões que suscitam oposição é de natureza incremental. Isto porque as opções no processo decisório já passam a ser bastante limitadas pelos conflitos anteriores. Por causa disso, e porque a decisão reflete mais a força de certos grupos, ela se torna, na maioria das vezes, uma decisão remedial, isto é, embora não se possa obter acordo para mudanças radicais, é possível se obter acordo para o que não parece muito diferente do *status quo.* Portanto, a natureza do sistema universitário, na sua essência, não se apresenta muito diferente de um sistema macropolítico-democrático, ocorrendo o que Lindblom chama de ajustamento mútuo de *partisans.* Segundo o autor, "este ajustamento é encontrado em vários graus em todos os sistemas políticos, e toma a forma de processo decisório fragmentado ou descentralizado, no qual vários participantes afetam uns aos outros, fazendo com que o estabelecimento de política apresente certas características interessantes. A primeira é que todas as políticas resultam de ajustamento mútuo; deveriam ser melhor descritas mais como acontecendo do que como sendo decididas. A segunda é que as políticas são influenciadas por vários participantes e interesses (comparado com os sistemas mais centralizados de decisão). E a terceira é que a conexão entre a decisão e razões que a justifiquem são obscuras, desde que os vários participantes possuem razões diferentes".[43]

Tal como observamos, portanto, o processo decisório na universidade se afasta dos padrões da Teoria I e, em certa extensão, da Teoria II, na medida em que não existe primazia sobre a calculabilidade econômica e muito menos a unidade ideológica que se verifica nas organizações de produção. Neste ponto retomamos a questão levantada por Blau e Scott[44] — a que as organizações dão primazia? — cuja importância nos parece agora muito mais evidente na análise de organizações. Embora nos fosse possível apenas relatar brevemente neste artigo alguns exemplos ilustrativos, dois aspectos nos pareceram claros a respeito do processo decisório em universidades. Nos casos em que se pretendeu dar primazia aos critérios econômicos, subestimando-se os aspectos políticos, a decisão tomou rumos imprevistos, caracterizando-se por atividade política e

[41] Rodrigues, S. B. op. cit.
[42] Lindblom, C. E. The science of muddling through. *Public Administration Review,* Washington, American Society for Public Administration, *19*(2):79-88, 1959.
[43] Lindblom, C. E. Still muddling, not yet through. *Public Administration Review,* Washington, American Society for Public Administration, 39(6):279, 1979.
[44] Blau, P. M. & Scott, W. R. op. cit.

conflito. Em segundo lugar, sucesso decisório torna-se associado às características do processo; as decisões identificadas como tendo mais sucesso foram aquelas onde houve mais participação, menor centralização e menos conflito, e aquelas identificadas como sendo falhas, ao contrário. Portanto, onde os objetivos são mais abstratos e onde não existe um denominador comum para se avaliar as atividades, a atenção é transferida para o clima político. O consenso e o acordo são supervalorizados na universidade.[45] Como afirma Lindblom,[46] quando não existem critérios definidos, o consenso age como substituto para a verdade científica, além de ser considerado uma virtude política. Podemos chegar a afirmar que na situação onde as pessoas não concordam em valores, políticas, regras e procedimentos, acordo em qualquer base pode ser primordial na medida em que estabelece parâmetros onde eles não existem.

Esta situação reflete o dilema da moderna universidade ocidental. Apesar de dar prioridade a outras formas de ação que não à da racionalidade econômica, seria irreal concluir que esta não prescreve as normas de ação, uma vez que também as universidades estão submetidas às regras de uma sociedade de mercado. Não queremos concluir que a regras do capitlismo não se aplicam à universidade; pelo contrário, este envolve um sistema de organizar várias organizações. Mas, apesar de não estarem isentas, as universidades têm uma lógica própria que muitas vezes entra em choque com critérios econômicos.

Foi neste ponto que observamos uma clara diferença entre universidades e empresas. Nas decisões que estudamos em organizações de produção, a decisão era avaliada segundo o critério da aplicação adequada de recursos. O sucesso ou insucesso da decisão era sempre atribuído à racionalidade limitada, isto é, segundo os entrevistados não havia informações completas sobre as alternativas, aconteceram mudanças inesperadas no ambiente, havia escassez de recursos etc. O conflito nas decisões empresariais parecia também ser de natureza diferente, por exemplo, em torno da qualidade das informações e custos. Conseqüentemente, poder-se-ia argumentar que nessas organizações as decisões eram de natureza diferente, permitindo uma avaliação mais quantitativa. Estudamos, no entanto, várias decisões que implicavam alterações nas áreas de responsabilidade. Em um dos casos, a decisão envolvia o fechamento de uma fábrica que empregava tecnologia ultrapassada. Foi uma decisão complicada porque significava desemprego, atritos com gerentes da fábrica e ainda implicava destruir a unidade mais antiga da empresa, datada do século passado. Houve conflito entre a cúpula da organização e a fábrica, sendo esta ocupada pelos empregados por mais de uma semana. Contudo, os argumentos baseados nos laços afetivos em relação à antiga fábrica, e nos problemas de recolocação do pessoal foram logo superados. Como disse um dos diretores da empresa, "os fatos que estavam na mesa" — sobre o desempenho atual e projetado da fábrica — "eram bastante claro". "Não havia outras alternativas razoáveis."[47] De modo que, em organizações produtivas, mesmo quando há conflito mais visível do que este, é o custo, o declínio das vendas, o lucro. Assim, nas empresas, o processo decisório

[45] Rodrigues, S. B. op. cit.
[46] Baybrooke, D. & Lindblom, C. E. *A strategy of decision*. New York, The Free Press, 1970.
[47] Rodrigues, S. B. op. cit.

é menos definido como atividade política e de conflito não porque os administradores de empresas sejam mais racionais e menos políticos, mas porque existe um acordo implícito nessas organizações quanto ao objetivo maximização de lucros, e o consenso quanto aos objetivos nega a necessidade do uso do poder e da atividade política.

As razões ligadas ao consenso quanto à primazia do lucro nas organizações produtivas estão relacionadas à sua legitimação externa e interna. Externa, porque elas se constituem, em si mesmas, em objeto de realização do capitalismo. Como entidades criadas para maximizar recursos, elas, como o capitalismo, devem sobrepor o lucro a outros ideais. Internamente, a socialização se encarrega de facilitar a unanimidade através dos mecanismos de integração e recompensa. Por exemplo, o lucro se torna também o critério de avaliação dos administradores e instrumento de progressão na carreira. De modo que, na medida em que a lógica central de ação das empresas tem seus aliados no sistema interno e externo, ela se torna menos vulnerável ao uso do poder e à atividade política.

Estas reflexões nos levam a algumas considerações finais. Para simplificar, abordamos apenas duas maneiras contrastantes de definir o processo decisório em organizações. Embora tivéssemos distinguido entre Teoria I, II e III, na realidade os dois primeiros modelos tratam de uma mesma problemática que é a racionalidade econômica. Enquanto que na Teoria I a racionalidade se localiza no indivíduo, que deve escolher entre as alternativas que maximizem seus objetivos, na Teoria II a racionalidade é transferida para a organização; esta necessita, para sua sobrevivência, de manter uma troca eficiente com o ambiente em termos de bens e serviços. Portanto, as nossas conclusões parecem reforçar a idéia de que a Teoria I e II e, por conseqüência, a Teoria dos Sistemas retratam, de certa forma, a lógica das organizações produtivas, mas falhas em supor que todos os outros tipos de organização dão primazia aos valores econômicos. Por outro lado, a Teoria III supõe que as decisões refletem muito mais um jogo político no qual o resultado depende das posições de vantagem relativa dos participantes; as regras não antecedem ou guiam o jogo, mas emergem no processo. Esta parece ser a lógica dominante da universidade.

Tanto nas universidades, quanto nas empresas, verificamos como o consenso serve para legitimar a ação coletiva. Sucesso neste sentido é mais uma noção política que envolve um certo consenso sobre onde devem estar localizadas as prioridades da organização: na universidade, por exemplo, na participação e negociação e, nas empresas, na lucratividade. Sob este ângulo, a racionalidade deixa de ser inerente às organizações e passa a ser ligada ao indivíduo, ao significado social que este atribui, a sua ação e à ação de outros. Sendo assim, tanto em universidades como empresas, a racionalidade emerge da interação, e serve muito mais para legitimar a ação passada do que guiar o processo decisório. Estas conclusões refletem dois pontos de vista que no fundo se complementam: o homem não é somente um produto passivo do ambiente, mas "participa através de suas atividades práticas moldando as condições de sua existência".[48]

[48] Janousek, J. On the marxian concept of praxis. In: Israel, J., ed. *The context of social psycology: a critical assessment*. New York, Academic Press, 1972.

5. *Implicações para a universidade brasileira*

Embora a teoria e discussão apresentadas neste trabalho estejam fundamentadas em exemplos de universidades americanas e européias, não deixam de ter uma aplicação para a universidade brasileira, inicialmente inspirada no modelo europeu e, no pós-guerra, no modelo americano.[49] Podemos selecionar, de início, dois pontos fundamentais da nossa discussão anterior — a questão do pluralismo e a das relações ambíguas entre tecnologia, estrutura e desempenho — que se aplicariam igualmente à universidade brasileira tornando, portanto, crucial a abordagem política.

Se apenas estes aspectos não forem suficientes para justificar a abordagem política, podemos lembrar que na universidade brasileira existe ainda menos espaço para penetração dos critérios racionais, uma vez não existe um sistema de autoridade administrativa paralelo à estrutura docente, como nas universidades inglesas e americanas. O critério de ocupação dos cargos, e de recondução, é predominantemente político, não dependendo primordialmente de desempenho, como acontece nas demais burocracias.

Sem querer radicalizar ao ponto de afirmar que a universidade é desprovida de critérios universalistas, gostaríamos de mencionar que os ordenamentos básicos das universidades federais autárquicas atribuem maior poder aos órgãos colegiados do que aos ocupantes dos cargos. Não só isto, mas o fato dos mandatos terem duração não-coincidentes, faz com que o poder dos cargos administrativos seja bastante instável. Considerando estes aspectos e a natureza da formação das coalizações nas universidades, pode-se dizer que a implementação de decisões passa a depender primordialmente de atividades políticas. De acordo com nossas conclusões anteriores, em um sistema onde falta um parâmetro comum, e onde a hierarquia é instável, o critério político é que torna possível o consenso e portanto à consecução de objetivos.

A conseqüência óbvia deste sistema é a de que, devido à importância das atividades políticas para implementação dos objetivos de ensino e pesquisa, estas passam a sobrepujar as demais. Blau explica bem este dilema também presente nas universidades americanas, onde as atividades políticas ocorrem às expensas das atividades intelectuais.[50]

Summary

Studies having universities as unit of analysis have treated them as special kinds of bureaucracy. This paper's departure point is that characteristics which distinguish universities from other types of bureaucracies (i.e. business enterprises) can only be captured if focus is directed to their "core logics of action" that is, to the decision-making processes.

[49] Ver, também, Schwartzman, Simon. A universidade padrão. Trabalho apresentado ao VI Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 1982, sobre o projeto de criação da Universidade do Brasil que, sujeito à influência de diversos grupos de interesse, pouco refletiu as intenções de seus criadores.
[50] Blau, P. M. & Scott, W. R. op. cit.

Existing theories of decision making lend support to at leas two major perspectives of theorizing. The first suggests the overriding impact of economic rationality over decision-making processes (Theory I and Theory II) and the second emphasizes the political nature of decision-making as the dominant influence (Theory III).

This study concentrates on the relative influence of goal directed behaviors as opposed to political activities in universities. The essence of decision-making is captured exploring the factors associated with successful and unsuccessful decision outcomes. It examines these problematics based on the results of a research I have conducted in England comparing eighteen universities' decisions with thirthy four business-like decisions.

It is concluded that decision-making in universities is politically vivid. In the organizations participation and involvement of various interests in the decision process is related to successful outcomes whilst imbalance of influence, centralization and conflict account for less successful outcomes. By contrast, bounded rationality explains the decision success in business firms. Success, therefore, instead of being an intrinsec characteristc of organizations, can only be viewed as reflection of meanings organizational members attach to their actions and action of others.

