

O PODER NO PROCESSO DECISÓRIO NA ORGANIZAÇÃO UNIVERSITÁRIA

*LEILA MARIA ORLANDI RIBEIRO **

RESUMO

O trabalho interroga a possibilidade de influência da comunidade acadêmica no processo decisório na Universidade, considerando o poder nesse tipo de organização. A partir de enfoques teóricos, a autora realiza pesquisa empírica na organização universitária, concluindo que a Universidade apresenta o poder com características predominantemente decorrentes do modelo burocrático, apesar da coexistência do modelo colegiado e político no processo de tomada de decisões. Conseqüentemente, identifica como mínimo o grau de influência da comunidade acadêmica no processo decisório na Universidade pesquisada.

* Professora da Universidade Católica de Brasília, Assessora Técnica - Pedagoga da Câmara Legislativa do Distrito Federal.

INTRODUÇÃO

A atual realidade do mercado de trabalho demanda transformação do processo pedagógico nas organizações educacionais. À especialização dos conhecimentos acresce-se a necessidade da globalização na formação do educando, caracterizada essencialmente pela capacidade de tomada de decisões rápidas, constantes e inovadoras. Considerando a Universidade na vanguarda da produção de conhecimentos, e também a necessidade do desvelamento do processo de tomada de decisões para o real conhecimento das ações na organização universitária, define-se a Universidade como objeto do presente estudo, propondo-se investigar até que ponto a Universidade permite o envolvimento da comunidade acadêmica no seu processo de tomada de decisões. Sendo que as ações na organização decorrem do tipo de poder ali prevalecente, o trabalho analisa as características do poder predominantes na Universidade e se as mesmas permitem ou não a influência da comunidade no processo decisório na instituição.

Estudos de Leite e Morosini (1992:246) evidenciam, além da necessidade do estudo nas universidades públicas, a importância do conhecimento das ações nas Universidades privadas, haja vista a extrema diversificação do sistema superior brasileiro, tanto no que diz respeito à natureza da instituição como à sua dependência administrativa. Nas instituições não universitárias, há o predomínio absoluto das instituições privadas (79,48%) e, nas Universidades, os percentuais entre instituições privadas e públicas são muito semelhantes. A complexidade a respeito da questão do público e do privado na educação brasileira definiu como objeto de estudo do trabalho a Universidade particular.

O objetivo deste estudo é o de oferecer subsídios para o avanço do conhecimento das ações na Universidade, ao se identificarem as características predominantes do poder nesse tipo de organização, verificando-se as ocorrências de influência da comunidade acadêmica no processo decisório, através da identificação e da análise do modelo de decisão prevalecente na organização universitária.

As hipóteses que norteiam o trabalho são as seguintes:

1 - a influência da comunidade acadêmica no processo decisório depende das características do poder predominantemente vigentes na organização (poder político x poder burocrático);

2 - mesmo havendo órgãos decisórios na Universidade, com representantes dos diversos segmentos da comunidade acadêmica, nem sempre os interesses dos representados estarão sendo defendidos por seus representantes;

3 - os grupos informais detêm o poder quanto à influência nas decisões a serem tomadas pela instituição, ou seja, prevalece o poder desses grupos informais sobre o poder dos grupos previstos na estrutura formal da instituição, no processo de tomada de decisões.

REFERENCIAL TEÓRICO

A fim de análise do poder na organização universitária, dois tipos de poder embasam teoricamente o estudo: o poder burocrático e o poder político. O poder burocrático, caracterizado pelo princípio da racionalidade, é atingido nas organizações através do cumprimento de normas rígidas, estabelecidas hierarquicamente. O poder político, definindo-se pela negociação entre os grupos, atua através do conflito de interesses prevalentes na instituição.

O estudo do poder passa, necessariamente, por Max Weber (1864-1920), cujas obras inspiraram uma nova teoria das organizações, a da Burocracia na Administração. Para Weber, poder é a “*probabilidade de impor a própria vontade numa relação social, mesmo contra resistências*” (1991:33). Poder é, portanto, para Weber, dominação, controle, alienação (Mota, 1988). Quanto mais racional e burocrático for o

processo gerencial na organização, menos será permitida a participação dos membros no processo de tomada de decisões nessa organização.

Atentando para a existência do aspecto político no governo das organizações burocráticas, Crozier (1981), alerta para a importância do estudo desse tipo de poder no interior das mesmas. Apesar das organizações pesquisadas por Crozier regerem-se por regras rígidas, estabelecidas hierarquicamente, Crozier identifica processos de negociação e barganha entre seus membros, caracterizando a coexistência do aspecto político no interior da organização predominantemente burocrática.

Steven Luckes (1980), a partir de estudos empíricos nas organizações, apresenta o poder em três visões: a visão unidimensional, que compreende a relação entre o indivíduo e o grupo, um levando o outro a tomar decisões que, de outra maneira, não tomaria; a visão bidimensional, que considera as organizações frente a certos tipos de conflito, em determinados momentos, explorando-os ou reprimindo-os, operando em benefício de pessoas ou grupos às custas de outros, conforme valores, crenças e processos institucionais vigentes; a visão tridimensional do poder, além das duas anteriores, envolve o controle da agenda política, isto é, o poder de decidir sobre a permissão ou não para que determinados assuntos sejam discutidos ou sejam do conhecimento público. Assim, Luckes analisa tanto o enfoque político como o enfoque burocrático do poder nas organizações, inclusive evidenciando ora o predomínio de um ora de outro, na instituição.

Galbraith (1986), Etzioni (1973) e Bacharch & Lawier (in Mathias, 1995) alertam para o fato de que as características do poder predominantemente vigentes na organização produzem certos efeitos sobre seus membros, os quais acarretam o comprometimento dos mesmos com a instituição em maior ou menor grau, gerando mais ou menos alienação e submissão dos subalternos em relação aos seus superiores. Dependendo das relações de poder, desenvolvem-se vínculos de dependência em maior ou menor grau entre os membros e a organização.

Foucault (1992) altera o enfoque da análise do poder nas organizações. Atentando para as micro manifestações do poder, o autor inverte a ótica reinante sobre dominados e dominadores nas organizações. Para Foucault, o poder não é propriedade de alguém; é algo que circula e que é apropriado pelos discursos. Mostrando-se como verdadeiros, tais discursos produzem efeitos específicos de poder. O poder é, porém, para Foucault, sempre relacional, pois onde há poder há focos de resistência, identificados como *contra-poder*.

Segundo Foucault, o poder provém de suas ínfimas manifestações, tanto em nível social como organizacional. Uma de suas constatações refere-se à relação Estado/manicômios. Segundo o autor, as instâncias decisoras do governo não se preocupam, a priori, em determinar as relações de poder que manterão, no caso, com os manicômios. Mas as relações de poder cristalizadas entre governo e os manicômios provém das relações internas de poder entre os membros do próprio manicômio. O poder, enfim, para Foucault, não é determinado de cima para baixo, provém de suas mínimas manifestações, para, então, ser apropriado pelas instâncias superiores.

A partir do enfoque teórico sobre o poder, conforme os citados autores, procede-se à análise do processo decisório na organização universitária, quais sejam, os modelos burocrático, colegiado e político de tomada de decisões, segundo Vahl (1990:113).

O *modelo burocrático* apresenta a Universidade como unidade social, burocrática, baseada no princípio da racionalidade, a fim de maximizar a sua eficiência. Apresenta cargos hierarquizados, possuindo uma esfera específica de competência e se regula por normas e regras escritas.

No *modelo colegiado*, a Universidade é apresentada como uma comunidade de estudiosos que, geralmente, não se submetem ao processo hierarquizado da burocracia, reivindicando a participação da comunidade acadêmica nas decisões que são tomadas pelo consenso entre os pares.

O *modelo político* baseia-se no pressuposto de que o processo de tomada de decisões em Universidades segue mais os parâmetros políticos do que os burocráticos, objetivando incluir fatores de consenso e processos burocráticos de tomada de decisões. Nesse modelo, a influência dos diversos grupos limita e pressiona a autoridade formal, e as decisões, várias vezes, resultam de compromissos gerados pela negociação entre os grupos competidores, tanto internos como externos.

Leitão (1985) alerta para o fato de que um único modelo não é suficiente para explicar a formulação das políticas e a existência do tipo de poder não-formal na organização, baseado no conhecimento especializado, característico da organização universitária.

Embasado pelo referencial teórico a respeito do poder e dos modelos decisórios na organização universitária, o presente estudo empírico realizado na Universidade particular identifica até que ponto a comunidade acadêmica participa do processo decisório nessa Universidade, influenciando a tomada de decisões na instituição. Cumpre, portanto, definir influência e participação.

Define-se participação, segundo o dicionário de Ciências Sociais (1987:869), como a integração do indivíduo ao grupo, sendo que, através do seu grau de intensidade, avaliam-se os tipos de organização social. Tal grau de participação acarreta maior ou menor influência do indivíduo nas decisões. Por influência entende-se a indicação de mudanças no comportamento de uma pessoa ou grupo, decorrentes da reação antecipada de outrem (Dicionário de Ciências Sociais, 1987:597).

Segundo Bordenave (1992:20), participação não consiste na recepção passiva de benefícios, mas na possibilidade de intervenção ativa na construção social, o que é feito através da tomada de decisões e das diversas atividades em todos os níveis. Muitas vezes, porém, o chamado *planejamento participativo*, propalado em algumas organizações, não é mais do que um tipo de participação concedida e, às vezes, parte da ideologia necessária para o exercício do projeto do poder dominante. Possibilita-se no caso, apenas uma participação em nível de execução de atividades, criando-se uma *ilusão de participação*.

METODOLOGIA

A metodologia adotada para o desenvolvimento da pesquisa empírica, que se caracteriza como exploratória, foi realizada em uma Universidade particular no DF, no período de junho a novembro de 1995, e constou de:

- aplicação de questionário a determinada amostra, retirada aleatoriamente da população, abrangendo os diversos segmentos da comunidade acadêmica (membros da Reitoria, da equipe técnica, professores, funcionários administrativos e alunos). Do total de 7.180 membros constituintes do universo pesquisado, atingiu-se a amostra de 406 elementos, correspondendo a 5,2% da população;

- realização de 20 entrevistas a representantes dos diversos segmentos da comunidade acadêmica, com o objetivo de esclarecimento dos dados levantados a partir da tabulação dos questionários, possibilitando maior descrição e exploração da realidade;

- observação da realidade e conversas informais durante o período da realização da pesquisa;

- pesquisa documental, através da análise do Regimento, do Estatuto, do Plano de Ação e de jornais da Universidade.

RESULTADOS E CONCLUSÕES

Os resultados obtidos com a pesquisa permitem generalizações sobre o processo decisório na Universidade pesquisada, haja vista terem sido abordados os diversos segmentos da comunidade acadêmica: alunos, professores, funcionários administrativos, equipe técnica e Pró-Reitores.

Para que se possam estender as generalizações a outras Universidades, apesar de algumas pesquisas já terem sido realizadas sobre o processo decisório em Universidades brasileiras, fazem-se necessários estudos específicos que utilizem os mesmos procedimentos de pesquisa, em situações semelhantes às abordadas pelo presente estudo.

Consideradas as condições sócio-culturais que permeiam a realidade atual da instituição pesquisada, as principais conclusões, a partir da pesquisa empírica, são, em seguida, apresentadas.

1. As características do poder predominantemente vigentes na Universidade pesquisada decorrem do modelo burocrático de tomada de decisões. Caracteriza-se, portanto, a predominância do poder burocrático na instituição.

Demonstram-se, como predominantes, as características burocráticas de tomada de decisões na Universidade, quais sejam, segundo Weber (op. cit.), racionalização dos procedimentos administrativos, com vistas a serem eficientemente alcançados. Define-se, na instituição, uma situação em que as normas e regras são estabelecidas hierarquicamente e observadas com rigor pela comunidade acadêmica; evidencia-se a centralização das decisões nos órgãos deliberativos superiores da instituição, desprivilegiando-se a prática do diálogo e da troca de idéias com a comunidade, por ocasião da tomada de decisões; considera-se que ordem, regularidade, obediência e controle do trabalho são importantes na Universidade; observa-se a importância da Entidade Mantenedora na definição das decisões da instituição; detecta-se que não é constante, na Universidade, a ocorrência de avaliações, principalmente administrativas, sendo que a comunidade acadêmica pouco ou nada participa de tais avaliações.

Considerando-se os resultados obtidos, manifesta-se, na instituição, o poder compensatório, citado por Galbraith, através da obtenção de recompensas pecuniárias por seus funcionários e do recebimento do diploma, por parte dos alunos, o que vem *comprar* a submissão dos governados. Demonstra-se a alienação da comunidade acadêmica

em decorrência da divisão do trabalho entre decisores e executores.

Identifica-se o poder controlador das informações em relação às decisões, citado por Luckes (op. cit.), por parte das instâncias superiores da instituição, no que diz respeito, principalmente, ao desconhecimento, por parte dos diversos segmentos da comunidade acadêmica, da forma como tais decisões são tomadas, de quais e como são compostos os órgãos decisores da Universidade, bem como de quais decisões são tomadas pela instituição.

O segmento que se evidencia como grande desconhecedor da maioria dos assuntos sobre o processo decisório na Universidade é o dos funcionários administrativos. É evidente, entretanto, o alto grau de desconhecimento do assunto por boa parte dos demais segmentos da comunidade acadêmica, com exceção da equipe técnica e dos Pró-Reitores. Os assuntos mais desconhecidos pela maioria dos diversos segmentos são os seguintes: centralização das decisões nos órgãos superiores da Universidade, atuação da Entidade Mantenedora quanto à retificação ou ratificação das decisões tomadas pela instituição e existência e atuação dos grupos informais, na Universidade.

Apesar das poucas oportunidades evidenciadas para o esclarecimento crítico da comunidade e a conseqüente possibilidade de alteração da ordem estrutural instituída na Universidade, registram-se ocasiões de resistência ao poder instituído, por parte da comunidade acadêmica, demonstradas pela ocorrência de atritos, por ocasião da tomada de decisões na Universidade. Caracterizam-se situações de “contra-poder”, citados por Foucault.

Paralelamente às evidências do poder burocrático na Universidade, com normas determinadas hierarquicamente, tendendo-se ao controle e à dominação dos governados por seus governantes, há concordância, pela maioria dos diversos segmentos (com exceção dos funcionários administrativos), de que haja oportunidade para criatividade, na instituição. Se bem aproveitadas, tais oportunidades poderão significar conquista de novas possibilidades de alteração das relações de poder vigentes na Universidade.

2. O modelo colegiado de decisões na Universidade obedece às características do poder burocrático, o que acarreta a sua ineficiência democrática.

A vivência democrática na Universidade apresenta-se como ideal a ser perseguido, fato evidenciado na prática de suas ações, especificamente, através da atuação não democrática dos órgãos colegiados. O processo colegiado de decisões segue mais os princípios do poder burocrático, de dominação, controle e alienação, do que os da representatividade dos interesses e necessidades da comunidade acadêmica, na Universidade.

Tal afirmativa evidencia-se, com os resultados obtidos, pela inexistência de atuação dos órgãos colegiados nas instâncias deliberativas intermediárias e básicas na Universidade, funcionando, somente, os das instâncias superiores. Conforme depoimentos, a função dos representantes, nos Colegiados, é a de defenderem os objetivos da instituição e não os interesses e necessidades de seus representados. Os colegiados constituem-se, portanto, em instrumentos para a legitimação do poder burocrático e hierárquico da instituição.

A situação descrita gera, na comunidade, o sentimento de *ilusão de participação*, caracterizado por Bordenave (op. cit.), nas poucas oportunidades oferecidas pela instituição, o que ocasiona baixo grau de participação na eleição dos representantes, até mesmo pelo fato de tal prática não ser uma constante, na Universidade.

Assim que integram os órgãos colegiados da Universidade, os representantes não consultam suas bases, a fim de defenderem interesses e necessidades de seus representados, no processo decisório da instituição. Passam, então, a lutar pelo alcance dos objetivos determinados pelos órgãos superiores da instituição. Tais interesses são defendidos, por ocasião da tomada de decisões na instituição, em detrimento aos interesses de classe e aos da comunidade acadêmica. Conforme a opinião da equipe técnica e dos Pró-Reitores, certos interesses pessoais parecem definir os interesses da instituição.

Conclui-se portanto que, mesmo havendo órgãos deliberativos colegiados nas instâncias superiores da Universidade, com representantes dos diversos segmentos da comunidade acadêmica, nem sempre os interesses dos representados estão sendo defendidos por seus representantes, o que vem corroborar uma das hipóteses do trabalho.

3. Apesar do predomínio do poder burocrático e da ineficiência democrática do modelo colegiado, evidenciam-se situações do poder político, no processo decisório na Universidade.

Embora predominem as características do poder burocrático na tomada de decisões na Universidade, bem como insuficientes ações democráticas de seus órgãos colegiados, estranhas forças parecem romper a muralha do modelo burocrático, na instituição.

Ainda que de forma incipiente, a autoridade formal encontra focos de resistência ao poder estabelecido, demonstrados pelos atritos que a comunidade declara ocorrerem, por ocasião da tomada de decisões, na Universidade.

Apesar da insatisfação da comunidade acadêmica quanto às oportunidades de participação oferecidas pela instituição no seu processo decisório, bem como à baixa participação da comunidade na tomada de decisões, a maioria dos professores e dos alunos concorda que existam grupos informais atuando na Universidade, que defendem e buscam satisfazer idéias e valores diferentes daqueles predominantes na instituição.

Evidencia-se na instituição a atuação de grupos informais, reconhecidos pelos alunos e professores. Segundo a opinião dos alunos, tais grupos atuam principalmente em relação à qualidade do trabalho desenvolvido pelos professores em sala de aula, tendo chegado, até mesmo, a provocarem a demissão de professores, pela instituição. Quanto aos professores, a autonomia em relação à organização do trabalho pedagógico evidenciada em sala de aula, juntamente com seus alunos, provoca atitudes críticas em relação à realidade e

conseqüentes ações transformadoras de situações pré-definidas pelas instâncias superiores.

Nota-se que a grande maioria da equipe técnica e dos Pró-Reitores é de opinião de que, quando existem, os grupos informais não atuam com vistas ao aprimoramento das ações desenvolvidas na Universidade.

As micro-manifestações do poder, na instituição, evidenciam a existência de forças que procuram romper os ditames do modelo burocrático. Porém, a conformidade da maioria da comunidade acadêmica, em relação ao cumprimento e à obediência das normas estabelecidas, demonstra a prevalência do poder burocrático, na instituição. Tais evidências invertem a hipótese deste trabalho, de que os grupos informais detêm o poder quanto à influência nas decisões a serem tomadas pela instituição. Prevalece, portanto, na atual situação da Universidade, o poder dos grupos previstos na estrutura organizacional da instituição sobre o dos grupos informais, por ocasião da tomada de decisões, na instituição.

4. É mínima a influência da comunidade acadêmica no processo decisório na Universidade, devido à predominância das características do poder burocrático na instituição.

Apesar da predominância do poder burocrático no processo decisório na Universidade e da submissão do modelo colegiado ao poder burocrático, verifica-se a ocorrência, ainda que incipiente, do poder político, por ocasião da tomada de decisões na instituição. Em decorrência de tal situação, evidencia-se o baixo grau de influência da comunidade acadêmica no processo decisório na organização.

Segundo os dados coletados na pesquisa empírica, apresentam-se com baixíssimo poder de influência no processo decisório os funcionários administrativos e os alunos, seguidos pelos professores. As opiniões emitidas em reuniões de departamento também não apresentam significativa influência sobre as decisões da instituição, conforme considerações dos professores, da equipe técnica e dos

Pró-Reitores. A opinião dos diversos segmentos da comunidade acadêmica define a equipe técnica como o segmento que mais apresenta poder de influência sobre as decisões tomadas pela Universidade.

Corroborar-se, portanto, a hipótese de que a influência da comunidade acadêmica no processo decisório depende das características do poder predominantemente vigentes na Universidade. Acrescenta-se que o poder burocrático permite baixo grau de participação da comunidade no processo de tomada de decisões.

Apesar de não se considerarem como definitivas, as conclusões obtidas com a presente pesquisa a respeito do poder e da participação da comunidade educativa, consideradas as condições atuais do processo decisório na Universidade pesquisada, evidenciam situações de divisão de tarefas entre executores e decisores, desconsiderando-se a nova demanda do mercado de trabalho, qual seja, a globalização dos conhecimentos e a conseqüente participação da comunidade no processo de tomada de decisões.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BORDENAVE, Juan E. Díaz. *O que é participação*. 7. ed. São Paulo : Editora Brasiliense, 1992.

COELHO, Maria Francisca Pinheiro. O público e o privado na educação brasileira: uma questão semântica ou um conflito de interesses? In: *Administração Educacional: um compromisso democrático*. Dirce Mendes da Fonseca (org.). Campinas-SP : Papirus, 1994.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, Brasília : Senado Federal, 1988.

CROZIER, Michel. *O fenômeno burocrático*. Brasília : Editora Universidade de Brasília, 1981.

- DICIONÁRIO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, 2. ed. Rio de Janeiro : Faculdade Getúlio Vargas, Instituto de Documentação, 1987.
- ETZIONI, Amitai. *Organizações modernas*. 3. ed. São Paulo : Pioneira, 1973.
- FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro : Graal, 1992.
- GALBRAITH, J. Kenneth. *Anatomia do poder*. Tradução de Hilário Torloni. 3. ed. São Paulo : Pioneira, 1986.
- LEITE, Denise e MOROSINI, Marília. Universidade no Brasil: a idéia e a prática. In: *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v. 73, n. 174, p. 242-254, Brasília: maio/agosto, 1992.
- LUCKES, Steven. O poder. *Cadernos da UnB*, Brasília : Ed. Universidade de Brasília, 1980.
- MATHIAS, Emmily Flugel. *Um estudo sobre as influências do poder no processo decisório dos colegiados departamentais da Universidade de Brasília*. Brasília, 1995. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Educação, Universidade de Brasília.
- MOTA, Fernando C. Prestes. *O que é burocracia*. São Paulo : Brasiliense, 1988.
- VAHL, Teodoro Rogério. O processo decisório e a gestão das universidades federais brasileiras. In: *Educação Brasileira*, Brasília, v. 12, n. 2, p. 5-192, jul./dez. 1990.
- WANDERLEY, Luiz Eduardo. Ensino público não estatal: uma inovação. In: *Ciência e Cultura*, 40 (4), SBPC, abril/1988.
- WEBER, Max. *Economia e Sociedade*. Brasília : Editora Universidade de Brasília, 1991.