



## REVISITANDO OS CINCO MODELOS DE GESTÃO ORGANIZACIONAL DE UNIVERSIDADES

**VERA LUCIA TELLES SCAGLIONE**  
PUC-PR  
[vera.fpa@terra.com.br](mailto:vera.fpa@terra.com.br)

**LIZIKA PITPAR GOLDCHLEGER**  
[lizika@culturainglesasp.com.br](mailto:lizika@culturainglesasp.com.br)

### Resumo

O presente artigo é um ensaio teórico que visa a sistematizar os conhecimentos sobre a gestão acadêmica de universidades, apoiando-se para tanto em cinco modelos organizacionais, utilizados frequentemente na literatura e que sintetizam as principais características dessas organizações: modelo racional burocrático, modelo político, modelo colegiado, modelo do sistema social e modelo da anarquia organizada. Tais modelos atendem a propósitos tanto descritivos quanto analíticos. Do ponto de vista metodológico trata-se de um estudo qualitativo, realizado através de revisão de bibliografias disponíveis, que permitiram uma reflexão sobre os principais modelos de gestão organizacional utilizados em universidades. O ensaio conclui que os cinco modelos apresentados contribuem para o entendimento dessas organizações, mas nenhum deles, sozinho, consegue dar conta de explicar a complexidade dessas instituições.

**Palavras-chave:** Complexidade organizacional. Gestão acadêmica de universidades. Modelos de gestão organizacional.

## **Introdução**

As universidades estão entre as organizações sociais mais importantes e complexas da contemporaneidade. Possuem características únicas e peculiares, que as diferenciam de outros tipos de organizações e tornam sua gestão extremamente desafiadora. Ainda não existe uma abordagem na administração própria para as universidades, e sim um consenso de que a adoção de padrões de gestão empresariais não se reverte em bons resultados, nessas organizações.

Vários autores tentaram descrever e compreender as universidades do ponto de vista organizacional, e a maioria deles enveredou pelo caminho da utilização de modelos organizacionais.

Para tanto foi feita uma releitura de autores como Baldrige (1971) que apresenta as universidades como possuidoras de objetivos ambíguos e difusos, tecnologia deficitária, clientes com necessidades personalizadas e diversificadas, profissionalismo nas áreas acadêmicas e também altamente influenciáveis pelo ambiente em que estão inseridas; Cohen, March e Oslen (1972) que descrevem as universidades como anarquias organizadas, somando às particularidades acima apresentadas a dificuldade de controle dessas organizações; Millet (1975) que chama atenção para o funcionamento em forma de colegiado, entre outros.

As universidades também são consideradas organizações complexas, uma vez que sua função principal, a tríade: ensino, pesquisa e extensão, necessita de organização muito específica, com muitas interações internas e também com o ambiente externo.

Nessa perspectiva, este estudo propõe-se a uma revisão bibliográfica sobre o tema gestão acadêmica, cuja opção foi sistematizar conhecimentos sobre a gestão das universidades, pautada principalmente em modelos organizacionais e na busca pela compreensão de suas principais características e peculiaridades. A partir dessa revisão pretende-se refletir sobre a gestão dessas importantes instituições, a fim de que se possa com isso, colaborar para melhoria do seu desempenho.

No presente trabalho foram, então, utilizados cinco principais modelos de gestão das Instituições de Educação Superior bastante difundidos na literatura de gestão universitária: o modelo racional burocrático, o político, o modelo do sistema social e o anárquico. Tais modelos organizacionais, comentados a seguir, podem ser considerados complementares, e seu estudo favorece a compreensão do funcionamento, do processo decisório e da gestão dessas organizações (LEITÃO, 1993; ELLSTRÖM, 2007).

## **2 Metodologia**

Enquanto procedimento metodológico foi realizado um ensaio teórico sobre o tema em questão: modelos de gestão acadêmica. Este estudo pode ser classificado como uma pesquisa bibliográfica teórico-conceitual, no que diz respeito aos procedimentos técnicos, uma vez que tem um apoio significativo na utilização de um referencial teórico anteriormente elaborado (GIL, 2007).

Os ensaios teóricos propiciam a sistematização de conteúdos, com base em material publicado nos mais diversos meios de publicação como livros, revistas, jornais, acessíveis ao público (VERGARA, 2007).

### 3 Revisão e análise teórica

#### 3.1 Modelo Racional Burocrático

O modelo racional burocrático weberiano tenta explicar como as universidades podem ser entendidas como organizações formais e bem-estruturadas, com objetivos claramente definidos e hierarquia formalmente determinada, assim como funcionamento baseado em normas e regulamentos (WEBER apud MEYER, 2005; MINTZBERG, 2003; ELLSTRÖM, 2007).

Em muitos aspectos as universidades podem ser entendidas através de um modelo burocrático e também racional, uma vez que trabalham para obter maior eficiência. Destaque-se que as universidades possuem alguns aspectos que as diferenciam de outros tipos de organizações, como o pessoal, o produto e a forma como se organizam (BLAU, 1984).

Mintzberg (2003) classifica as universidades como burocracias profissionais, uma vez que, nessas organizações, é possível observar padronização de atividades, a existência de uma bem constituída hierarquia administrativa, regras e regulamentos formalmente estabelecidos, ao mesmo tempo em que não existe coordenação direta nem detalhamento de procedimentos.

As universidades existiriam como instrumentos para atingir determinados objetivos, de forma bastante racional, ou seja, haveria um motivo bem definido a ser atingido (ELLSTRÖM, 2007). A orientação de toda ação organizacional – compreendida como resultado de uma escolha racional – é para a tarefa. A busca pela eficiência também estaria entre suas principais questões. O modelo racional possui valores como o consenso, a certeza e a estabilidade (MEYER, 2007; LIMA, 2001).

A restrição desse modelo reside na incapacidade de atender aos desafios do contexto atual: turbulento e em constante mutação, que exige das organizações modelos diversos do burocrático, propostos por Weber (CLEGG, 1990). Como os membros das organizações muitas vezes restringem sua atuação à rígida execução de normas e regras estabelecidas, deixam de realizar as adaptações necessárias para responder às novas demandas que emergem incessantemente.

Considera-se também que o modelo racional burocrático tem como uma de suas questões a denominada racionalidade limitada, tida como característica do comportamento humano. Não é possível prever todas as possibilidades de respostas necessárias à solução das questões que surgem (MARCH; SIMON, 1979 apud MEYER, 2007).

O modelo racional burocrático aparentemente responde a algumas questões das organizações educacionais, principalmente pelo fato de elas possuírem hierarquia estabelecida, além de objetivos e metas aparentemente bem delimitados. Assim, a estrutura das universidades enquadra-se bem nesse modelo, mas quando se analisa a dinâmica da ação organizacional, a prática, isso não se verifica. Jogos de poder, influências e o poder informal influenciam fortemente a ideia pré-estabelecida das universidades concebidas sob a lógica burocrático-racional (BALDRIDGE, 1983).

Frente às muitas críticas ao modelo racional burocrático entre elas as de March e Simon (1979), de que tais características não se aplicam a todas as organizações, muito menos às universidades (MEYER, 2007), surge, então, a proposição de outro modelo, o político, como mais elucidativo às organizações complexas (BALDRIDGE, 1971).

A apresentação do modelo burocrático com o racional deve-se ao mesmo princípio adotado por alguns autores que não separam esses dois modelos (PFEFFER, SALANCIK, 1974; PFEFFER, MOORE, 1980).

Ainda com relação à diferenciação entre modelos organizacionais, Pfeffer e Salancik (1974) afirmam que, apesar de diferenças bem demarcadas, na concepção dos modelos

burocrático e político, na prática, não são tão distintos, visto que a burocracia pode se apresentar como um aspecto do poder.

### **3.2 Modelo Político**

As universidades podem ser vistas como miniaturas de sistemas políticos maiores, como o Estado, onde vários grupos com interesses distintos interagem, entram em conflito e às vezes chegam ao consenso (BALDRIDGE et al, 1977). As universidades reproduzem o sistema político no qual estão inseridas (MEYER, 2005).

Apesar de a estrutura acadêmica ser formada por profissionais agrupados aos pares, distribuídos através de colegiados, as decisões raramente acontecem com base no consenso entre esses grupos. Dentro das universidades existem diversos grupos que atuam simultaneamente com grande diversidade de interesses. Ao contrário do que se espera de participação e negociação entre esses participantes, o que se observa na prática são intensas disputas políticas, jogos de poder, coalizões e acordos (BALDRIDGE et al., 1977). Não há consenso entre eles e, como são comuns os conflitos, as decisões precisam ser amplamente negociadas (MEYER, 2005).

O conflito ganha o centro da vida organizacional – em lugar do consenso no modelo racional-burocrático; torna-se, assim, um aspecto normal das organizações (ELLSTRÖM, 2007). O modelo político considera as universidades similares a arenas políticas, nas quais o poder informal é também valorizado (ELLSTRÖM, 2007). Nesse modelo é possível perceber vários grupos e subgrupos em luta por seus interesses, motivo pelo qual os conflitos surgem invariavelmente e são resolvidos com base na luta pelo poder (BALDRIDGE, 1971; SILVA, 2004; ELLSTRÖM, 2007). Baldrige (1971) vê como resultado dessas disputas o surgimento de compromissos coletivos que possibilitam que as organizações mantenham-se operantes e até melhorem seu desempenho (SILVA, 2004).

Além das questões internas de poder, na universidade, é preciso considerar as forças políticas externas, que nela interagem; por exemplo, o governo, a sociedade civil e seus atores, os conselhos e as empresas. Tais forças são capazes de determinar os rumos das universidades e interferir em sua autonomia (PALACIOS, 2011).

Diante desse quadro é visível a expressão dos ideais de diversos grupos, bem como é possível entender esse modelo de análise organizacional como mais participativo e, logo, mais democrático (SILVA, 2004). Na prática, os órgãos colegiados e as comissões constituídas funcionam e garantem a legitimidade do processo decisório, principalmente quanto às decisões estratégicas da universidade, desde que inseridas em contexto altamente politizado (PALACIOS, 2011). Em função disso surge a proposição de mais um modelo, o colegiado.

### **3.3 Modelo Colegiado**

Nesse modelo a estrutura acadêmica é formada por profissionais agrupados aos pares, distribuídos através de colegiados, cujas decisões são tomadas em consenso entre esses grupos (MILLETT, 1978).

Millett (1975) considera o modelo político um aprimoramento do modelo colegiado proposto pelo autor. No entanto, pode-se dizer que os dois modelos são diversos, em função da diferença de enfoque atribuída à questão do conflito.

Os modelos apresentados até agora contribuem para a compreensão do tema deste estudo, como forma de explicar as características dessas organizações, embora ainda assim insuficientes para a compreensão das organizações universitárias (LEITÃO, 1993).

### **3.4 Modelo do Sistema Social**

Em oposição aos modelos apresentados anteriormente, o modelo do Sistema Social enfoca as questões emergentes, não planejadas e que caracterizam a organização informal que co-existe com a organização formal (GOULDNER, 1959; ABRAHAMSSON, 1975 apud ELLSTRÖM, 2007).

Trata-se de uma dimensão simbólica, que se refere à cultura organizacional, isto é, o conjunto de crenças e valores compartilhados entre os membros de cada organização e que colabora para manutenção da união dos grupos (SCHEIN, 1992).

A cultura organizacional influencia o comportamento e o relacionamento dos membros de um grupo com a organização (SCHEIN, 1992). As universidades, como outros tipos de organizações, também possuem cultura organizacional e, assim, a dimensão simbólica prevalece sobre a concreta, e as universidades são o que sua comunidade acadêmica acredita que sejam (MEYER, 2005). Dessa forma, os fatores que estão latentes sobre o conceito de cultura organizacional determinam o padrão de ação da organização (ELLSTRÖM, 2007).

### **3.5 Modelo da Anarquia organizada e *Garbage Can***

O termo anarquia organizada foi criado por Cohen e March (1974) para descrever organizações complexas como as descritas por Baldrige (1983) e que, além das características destacadas acima, possuem dentre suas principais peculiaridades o fato de seus integrantes tomarem decisões autônomas e, também, a ausência de mecanismos de controle, ou seja, é exatamente o oposto do modelo racional burocrático.

As anarquias organizadas, segundo Cohen e March (1972), possuem três características específicas: objetivos mal definidos, falta de intencionalidade nas ações; processos aparecem pouco estruturados, construídos através de tentativas e erros, tendo como base aprendizagens adquiridas em outras experiências; e envolvimento variável de seus membros, tanto no que se refere ao esforço, quanto ao tempo despendidos com a organização.

Cohen, March e Oslen (1972) afirmam que as propriedades das anarquias organizadas foram comprovadas por diversos estudos da área, e fazem com que as teorias clássicas da área da administração não resolvam as questões que aparecem nesse tipo de organizações. Dessa maneira, a teoria clássica da administração pressupõe que as organizações funcionem dentro de parâmetros racionais, critérios pelos quais as universidades não podem ser citadas como exemplo.

Nas organizações que se enquadram no modelo de “anarquias organizadas”, o modelo de tomada de decisões foge ao padrão convencional: identificação de problema, verificação das alternativas de resolução, análise crítica e decisão. Ao contrário desse modelo, surgem incontáveis propostas de soluções já prontas, porém embaralhadas, que tentam encaixar-se como propostas de solução dos conflitos. Causam a impressão de existir um estoque de soluções à procura de problemas; e um time de tomadores de decisões à procura de oportunidades para mostrar trabalho. Ao mesmo tempo, discussões e levantamento de outras

questões paralelas são bastante frequentes. As decisões são amplamente negociadas; e soluções, barganhadas. Tal quadro leva à metáfora de uma lata de lixo (*garbage can*) onde todas as possibilidades são despejadas.

O processo decisório batizado de *garbage can* apresenta-se como proposta viável, porém longe do ideal, para a resolução de problemas, em organizações com alto índice de ambiguidade de objetivos e conflitos de interesses, situação bastante comum em universidades. Nessas condições o processo decisório é visto como consequência nessas organizações (ELLSTRÖM, 2007).

Esse tipo de modelo é bastante comum nessas instituições, uma vez que costumeiramente os processos e objetivos não são bem compreendidos, o uso de tecnologias é incerto, assim como é variável o tempo e o esforço que os agentes dedicam à organização.

O modelo da anarquia organizada ganha força, quando nenhum dos modelos anteriores consegue explicar a realidade organizacional. Millett (1978) é um dos críticos do modelo em questão, alegando tratar-se ainda de uma ideia e não de um modelo plenamente constituído.

Do *garbage can* surge outro conceito, bastante associado às universidades, o de ser um: “sistema frouxamente articulado”, justaposto, *loosely coupled system*, ou seja, cada unidade é um sistema semi-autônomo de decisão, atuando de forma independente das demais áreas da organização (WEICK, 1976). Os sistemas frouxamente articulados permitem mais flexibilidade por parte de seus membros, que buscam nas negociações a maioria das soluções para seus conflitos. Dão lugar à pluralidade de ideias e, com isso, tornam-se ambiente propício à aprendizagem e à inovação (MOTTA; VASCONCELOS, 2003). O quadro a seguir apresenta uma síntese dos cinco modelos de gestão apresentados.

**Quadro 1**– Cinco modelos de gestão praticados nas universidades

<b>MODELO RACIONAL BUROCRÁTICO</b> (WEBER, 1978)	<b>MODELO POLÍTICO</b> (BALBRIDGE, 1983)	<b>MODELO COLEGIADO</b> (MILLETT, 1978)	<b>MODELO DO SISTEMA SOCIAL ou SIMBÓLICO</b> (SCHEIN, 1992)	<b>MODELO ANÁRQUICO</b> ou <b>GARBAGE CAN</b> (COHEN; MARCH, 1974)
As universidades possuem um funcionamento racional, baseado em normas e regulamentos. Buscando sempre obter mais eficiência.	Dentro das universidades, grupos que atuam simultaneamente com muita diversidade de interesses. Aqui não há consenso, são comuns os conflitos, e as decisões são amplamente negociadas.	A estrutura acadêmica é formada por profissionais agrupados aos pares, distribuídos através de colegiados, onde as decisões são tomadas em consenso entre esses grupos.	Em oposição aos modelos anteriores, aqui são destacadas as questões não planejadas, emergentes. As universidades são o que a comunidade acadêmica acredita que sejam.	Descrevem as universidades como “anarquias organizadas, em que cada integrante toma decisões autônomas, e predomina a ausência de controle”. É o oposto do Modelo Burocrático.

Fonte: Autora, adaptado de Meyer Jr., 2005.

Os cinco modelos apresentados coexistem em todas as universidades, e nenhum deles é suficientemente abrangente para descrever todo o conjunto de particularidades das organizações universitárias e, sempre, em todas as universidades existiram características específicas que as tornam únicas (MILLETT, 1962).

#### **4 Comentários Finais**

O estudo em questão teve por objetivo, através da revisão bibliográfica e posterior leitura crítica e análise, sistematizar o conteúdo existente sobre modelos organizacionais de gestão acadêmica de universidades.

Desta maneira, os cinco modelos estudados conseguem, cada um por sua vez, descrever muitas características e processos que acontecem nas universidades, porém não foi possível encontrar um modelo predominante, ao mesmo tempo em que cada um deles, isolados, não são suficientes para explicar a complexidade dessas organizações. Explicam apenas uma parte das características dessas organizações. Talvez em função da incompletude observada nesses modelos, todos os autores revisitados neste trabalho optaram por trabalhar no mínimo com dois modelos distintos.

Vale também ressaltar que os modelos mais tradicionais da administração pouco conseguem explicar a complexa realidade das Instituições de Educação Superior. E que ainda não existe um modelo pronto aplicável ao contexto da gestão das universidades. Por outro lado, talvez seja útil focar nas diferenças existentes entre a administração de empresas tradicionais e a administração universitária.

#### **REFERÊNCIAS**

BALDRIDGE, J. V. **Power and Conflict in the University**. New York: John Wiley & Sons, 1971.

BALDRIDGE J.V et al; Alternative models of governance in Higher Education, In: RILEY, G. L; BALDRIDGE J. V. (Orgs.) **Governing academic organizations: new problems, new perspectives**. Berkeley, McCutchan Pub, 1977.

BALDRIDGE, J. V. Strategic planning in higher education: does the emperor have any clothes? In: \_\_\_\_\_. **The dynamics of organizational change in education**. Berkeley: McCutchan Publishing Corporation, 1983.

BLAU, P.M. Universidade como organização. **Revista Brasileira de Administração da Educação**, v.2, p. 10-26. Porto Alegre, 1984.

BRUESS, C.E.; MCLEAN, J.E.; SUN, F. Determining Education Deans' Priorities in Universities. PUB DATE 2003-01-00 NOTE 19p.; Version of a paper presented at the **Annual Meeting of the American Association of Colleges for Teacher Education**. New Orleans, LA, Jan. 2003.

CLEGG, S. R. **Frameworks of Power**. London: Sage, 1990.

COHEN, M.D.; MARCH, J.G.; OLSEN, J.P. A garbage can model of organizational choice. **Administrative Science Quarterly**, v. 17, p. 1-25, 1972.

COHEN, M. D.; MARCH, J. G.). **Leadership and Ambiguity. The American College President**. New York: McGraw-Hill, 1974.

ELLSTRÖM, P. E. Quatro faces das organizações educacionais [trad. Ângelo Ricardo de Souza]. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, V.23. n.3. Set./Dez, 2007.

GIL, A.C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GMESH, W.; MISKIN, Val D. **Department Chair Leadership Skills, Atwood Publish, Madison**, Wiscossin, 2011.

GMESH, W. Typology of department chairs, the case of swivel chair. **The Department Chair**, nº 2, vol. 2. Wiley online library, 2011.

LEITÃO, S.P. A decisão na academia I. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, FGV, 27(1), jan. mar. 1993.

LIMA, L. **A escola como organização educativa**. São Paulo, Cortez, 2001.

MARCH, J.; SIMON, H. **Les Organisations. Problèmes Psycho-Sociologiques**. Paris: Bordas, 1979.

MEYER, V. Novo contexto e as habilidades do administrador universitário In: MEYER JR., V.; MURPHY, P. (Org.). **Dinossauros, gazelas e tigres: novas abordagens da administração universitária. Um diálogo Brasil e EUA**. Florianópolis: Insular, 2000.

MEYER, V. Planejamento Universitário: ato racional, político ou simbólico – um estudo de universidades brasileiras. . **ALCANCE – Revista Científica do Programa de Mestrado Acadêmico em Administração da Universidade Vale do Itajaí**. Santa Catarina, v. 12, n. 13, p. 373-389, set/dez. 2005.

MEYER, V. A escola como organização superior complexa. In. EYING, A.; GHISI, M.L. **Políticas e gestão da educação superior**. Ed. Champgnat, Curitiba, 2007.

MILLETT, J. D. **The academic community**. New York: McGraw-Hill, 1962.

MILLETT, J. D. **Higher education management versus business management**. Education Record, 56 4 ed: 1975.

MILLETT, J. D. **New structure of campus power**. San Francisco, Jossey-Bass Publishers. 1978.

MINTZBERG, H. **Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações**. Tradução: Ailton Bomfim Brandão , 2ª ed., São Paulo: Atlas, 2003.



MOTTA, F. C. P; VASCONCELOS I. F. G.. **Teoria geral da administração**. Thompson, 2003.

PALACIOS, F.A.C. **Processo estratégico na criação e implantação da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da USP**: esquema analítico e evidências empíricas. Tese de Doutorado pela Universidade de São Paulo, 2011.

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, Jun. 1974.

PFEFFER, J.; MOORE, W.L. Power in university budgeting: a replication and extension. *Administrative Science Quarterly*. v. 25, Dez. 1980.

SCHEIN, E. **Organizational culture and leadership**. San Francisco: Jossey-Bass, 1992.

SILVA, E. **O Burocrático e o Político na Administração Universitária. Continuidades e Rupturas na gestão dos recursos humanos docentes na Universidade Agostinho Neto** (Angola). Braga: Universidade do Minho, 2004.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

WEICK, K. E. Educational organizations as loosely coupled systems, *Administrative Science Quarterly*, vol. 21, 1976, p.1-19.

WESCOTT, J.W. Perspectives From a New Department Chair *The Journal of technology studies*, nº 2, vol. 2. Virginia, 2000.