

92

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO SÓCIO ECONÔMICO  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO  
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: POLÍTICA E PLANEJAMENTO UNIVERSITÁRIO

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

AMPLITUDE E PROFUNDIDADE DA DECISÃO: UM ESTUDO NA UNIVERSIDADE FEDERAL  
DO ESPÍRITO SANTO

MESTRANDA: ROSSANA FERREIRA DA SILVA

ORIENTADOR: João Benjamin da Cruz Junior, Ph.D.

FLORIANÓPOLIS, MAIO DE 1992.

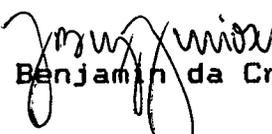
AMPLITUDE E PROFUNDIDADE DA DECISÃO: UM ESTUDO NA UNIVERSIDADE FEDERAL  
DO ESPÍRITO SANTO

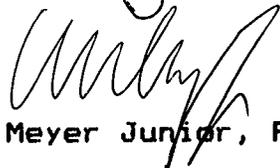
ROSSANA FERREIRA DA SILVA

Esta dissertação foi julgada adequada para obtenção do título de Mestre em Administração (Área de Concentração: Política e Planejamento Universitário) e aprovada em sua forma final pelo Curso de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina.

  
Prof. Francisco Gabriel Heidemann  
Coordenador CPGA/UFSC

Apresentada à Comissão Examinadora integrada pelos  
professores:

  
Orientador: João Benjamin da Cruz Junior, Ph.D.

  
Victor Meyer Junior, Ph.D.

  
Maria Lucia Gomes Tedoldi, Mestre

A Mateus, Maria Elisa e João, meus filhos, pelo prazer que é tê-los.

A Noemy, minha mãe, que sempre nos mostrou a importância de tentar ser feliz.

A Rogério, um grande companheiro.

## AGRADECIMENTOS

Neste momento, quero agradecer a todas as pessoas e instituições que direta ou indiretamente me ajudaram a realizar este trabalho:

- . CNPq, pelo apoio financeiro através de bolsa de estudo;
- . Universidade Federal do Espírito Santo, em especial aos membros dos Conselhos Superiores, diretores dos Centros e chefes dos Departamentos de ensino, nas gestões 1984/91, pela colaboração durante a coleta de dados;
- . Curso de Pós-Graduação em Administração, na pessoa do seu coordenador e de todos os professores e funcionários;
- . Professor João Benjamin da Cruz Junior, orientador deste trabalho, pela contribuição e apoio recebido;
- . Professores Victor Meyer Junior e Maria Lucia Gomes Tedoldi, cujas inumeras sugestões enriqueceram este trabalho;
- . Professores Clóvis Luiz Machado da Silva e Nério Amboni, pela contribuição e apoio recebido durante a elaboração do problema de pesquisa e defesa do projeto de dissertação;
- . Vera Lúcia Carneiro da Cunha, pela atenção e troca de idéias, fundamentais a elaboração do projeto de dissertação;

- . Otto F. Volkmann, funcionário do NAPPO - Núcleo de Análise, Planejamento e Pesquisa em Organizações e Venicius Barbosa Figueira, funcionário da Sub-Reitoria Administrativa - UFES -, pela paciência e valiosa contribuição na parte computacional.

No entanto, este curso não se limitou ao aspecto acadêmico. Assim, não poderia excluir, deste agradecimento, pessoas com quem vivi experiências que sem dúvida não serão esquecidas:

- . Roseana, Maria Dulce, Orlando e Rossano, por se mostrarem presentes sempre que necessário;
- . Fátima, pelo amor e carinho partilhados estes anos;
- . Vânia, pela certeza de uma relação de amizade;
- . Benjamin, pela confiança de um grande amigo;
- . Valéria, Selma, Marino, Ingrid, Ivan e Raul, por todos os momentos vivenciados;
- . Floripa, por todos os prazeres que ela me proporcionou;
- . Todos aqueles que anonimamente contribuíram de alguma forma para a realização deste estudo.

## SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS .....	vi
LISTA DE FIGURAS, QUADROS E TABELAS .....	vii
RESUMO .....	viii
ABSTRACT .....	x
1. INTRODUÇÃO .....	01
1.1. Tema e Problema .....	01
1.2. Objetivos .....	03
1.2.1. Geral .....	03
1.2.2. Específicos .....	04
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO-EMPÍRICA .....	06
2.1. A Universidade na Perspectiva Organizacional.....	06
2.2. Amplitude e Profundidade da Decisão.....	10
2.3. Estrutura de Decisão na Universidade Federal do Espírito Santo .....	33
2.3.1. Composição da Estrutura de Decisão na Universidade Federal do Espírito Santo.....	35

3. METODOLOGIA .....	38
3.1. Problema .....	38
3.2. Perguntas de Pesquisa .....	38
3.3. Definição Constitutiva de Termos e Variáveis .....	40
3.4. Definição Operacional de Termos e Variáveis .....	42
3.5. Delimitação da Pesquisa .....	44
3.5.1. População .....	44
3.5.2. Design e Perspectiva da Pesquisa .....	45
3.6. Coleta e Análise de Dados .....	47
3.6.1. Tipo de Dados .....	47
3.6.2. Coleta de Dados .....	47
3.6.3. Tratamento dos Dados .....	48
3.7. Limitações .....	49
4. ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS .....	51
4.1. Designação de Dirigentes .....	51
4.1.1. Para Reitor e Vice-Reitor .....	51
4.1.2. Para Diretor e Vice-Diretor de Centro .....	55
4.1.3. Para Chefe de Departamento .....	56
4.2. Amplitude da Decisão, antes e após a Eleição Direta .....	57
4.3. Profundidade da Decisão, antes e após a Eleição Direta ..	65

5. CONCLUSÕES .....	77
5.1. Conclusões .....	77
6. RECOMENDAÇÕES .....	81
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	82
8. ANEXOS .....	87
8.1. Roteiro para entrevista .....	87
8.2. Relação de Departamentos por Centro .....	89

## LISTA DE SIGLAS

- CUn - Conselho Universitário
- CEPE - Conselho de Ensino e Pesquisa
- CAUFES - Centro Agropecuário
- CA - Centro de Artes
- CBM - Centro Biomédico
- CCJE - Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas
- CEFD - Centro de Educação Física e Desportos
- CEG - Centro de Estudos Gerais
- CP - Centro Pedagógico
- CT - Centro Tecnológico
- IFES - Instituição Federal de Ensino Superior
- MEC - Ministério da Educação e Cultura
- UFES - Universidade Federal do Espírito Santo

## LISTA DE FIGURAS, QUADROS E TABELAS.

Figura 01 - Estrutura de Decisão da UFES-1984/91 .....	57
Figura 02 - Organograma da Estrutura Hierárquica da UFES-1984/91 ..	72
Quadro 01 - Hierarquização das decisões na universidade .....	29
Tabela 01 - Distribuição da população alvo da UFES .....	44
Tabela 02 - Opção de voto por Centro .....	55
Tabela 03 - Tipo de decisões - UFES - Conselhos Superiores .....	60
Tabela 04 - Constituição dos Conselhos Superiores - UFES-1984/91 ..	65
Tabela 05 - Representação no CEPE - UFES .....	67

## RESUMO

O objetivo principal deste trabalho é verificar se a modificação no processo de designação do reitor, de nomeação para eleição, acarretou algum tipo de mudança na amplitude e profundidade da decisão na UFES - Universidade Federal do Espírito Santo, enquanto organização formal, no período de 1984 a 1991.

A pesquisa foi caracterizada pelo método de estudo de caso, já que se analisaram as variáveis do problema de pesquisa somente na UFES. A população foi composta pelos membros dos Conselhos Universitário e de Ensino e Pesquisa pertencentes ao quadro da UFES e pelos dirigentes de Centros e Departamentos de ensino. Os dados da pesquisa são do tipo primário e secundário e foram levantados através de entrevista não-estruturada e análise documental. Para o tratamento dos dados foi utilizado o método qualitativo de análise.

Através de análise descritiva, foram feitas comparações, com base nos dados levantados, entre os momentos anterior e posterior à adoção da eleição direta na UFES.

Os resultados obtidos demonstram que a modificação no processo de designação de dirigentes não provocou alterações na amplitude e profundidade das decisões na UFES pois os indicadores estrutura da decisão, tipologia, representação, e concentração e/ou dispersão de poder também não sofreram alterações nos períodos anterior e posterior a adoção da eleição direta.

## ABSTRACT

The primary purpose of this work was to assess whether any changes in the range and depth of decision-making at the Federal University of Espírito Santo - UFES -, as a formal organization, in the period 1984 through 1991, have derived from the adoption of an internal electoral system for choosing the institutional president in lieu of mere appointment by federal government authorities.

Research method was that of case study, in that variables considered for analysis were those occurring specifically at UFES. Informants included UFES faculty and staff representatives within the University Council and the Teaching and Research Council as well as heads of academic departments. Research data are of a primary and secondary type and have been collected by way of unstructured interviews and documentary analysis. The qualitative method has been used in dealing with the data for analysis.

A descriptive analysis of collected data has provided a set of comparisons between periods before and after adoption of direct election at UFES.

Findings show that changing the system for indication of rulers did not entail changes in the range and depth of decision-making at UFES, inasmuch as indicators structure of decision, typology, representation, and power concentration and/or dispersion have not altered in the periods before and after adoption of direct election.

## INTRODUÇÃO

### 1.1. Tema e Problema

A universidade brasileira, como todos os sistemas sociais, mantém uma relação de inter-dependência com o ambiente e, por isso, é afetada pelas transformações ocorridas na sociedade.

Em meados da década de setenta surgiram movimentos na maioria dos setores da sociedade civil brasileira com vistas à democratização do País. As universidades federais, que têm a escolha dos seus dirigentes subordinada ao Ministério da Educação e Cultura (MEC), entraram na luta pela eleição direta para reitor, como um primeiro passo do processo de democratização da instituição uma vez que "[...] a democratização do Estado requer a democratização das instituições da sociedade civil" (Giannotti, 1986, p.79).

Considerando que na maioria das organizações, o exercício do poder concretiza-se através da tomada de decisões, pode-se concluir que a democratização da universidade passa pela democratização da sua estrutura de decisão organizacional, o que é reforçado por Giannotti para quem "[...] no que respeita a seu lado interno, democratizar significa encontrar uma maneira do corpo universitário participar de seus processos de decisão" (1986, p.79).

Assim, qualquer atitude no sentido da democratização da universidade, só se viabilizará através do processo de descentralização e participação. Segundo Freire (1986), a validade da decisão, na universidade, está relacionada ao maior ou menor grau de representatividade

e ao maior ou menor nível de participação nas decisões. Para tanto, é preciso uma redefinição e um aperfeiçoamento do modelo colegiado de decisão, fortalecendo-o e dando-lhe consistência e autenticidade. Caso isto não ocorra, "[...] ter-se-á o agravamento da atual disfunção do processo de decisão da Universidade, caracterizada pela diluição da autoridade, pela deliberação a nível central, sem respaldo no interesse coletivo" (Freire, 1986, p.15).

Estudar a universidade implica em que todas as suas características, tanto as semelhantes como as diferenciadas das organizações complexas, sejam analisadas.

Neste trabalho, duas abordagens são enfocadas: a racional e a política. A racional é centrada em suas características burocráticas, expressas através da sua hierarquização, leis, decretos e regras disciplinares, características estas evidenciadas no período pós-64 pelos "[...] princípios contidos nos modelos tayloristas/fayloristas da administração científica do início do século que influenciaram não só os grupos de trabalho que definiram a política educacional do ensino superior, como também os agentes elaboradores da organização universitária" (Graciani, 1982, p.153).

Já a abordagem política focaliza aspectos específicos à universidade como as relações de interdepêndencia entre grupos e a base de poder heterogênea que tem como resultante o conflito. Vários autores trabalham com esta abordagem, considerando estas características da universidade, o que faz com que as decisões "[...] sejam mais o resultado de negociações e lutas internas entre diversos interesses do que uma ação racional" (Rodrigues, 1984, p.66).

Considerando o exposto, e com o objetivo de identificar as consequências da eleição direta para reitor na universidade brasileira, este trabalho orientou-se pelo seguinte problema de pesquisa:

A modificação no processo de designação do reitor, de nomeação para eleição, acarretou algum tipo de mudança na amplitude e profundidade da decisão na Universidade Federal do Espírito Santo, enquanto organização?

Esta proposta de trabalho justifica-se pela necessidade de mudanças na universidade, fato este evidenciado pela luta por eleições diretas para reitor e, ainda, pela escassez de estudos sistematizados sobre a amplitude e profundidade da decisão no âmbito da universidade, enquanto organização formal.

Finalmente, este trabalho pretende contribuir, a partir da análise da amplitude e profundidade da decisão na universidade, para um maior entendimento do processo de democratização das universidades brasileiras, iniciado com as eleições diretas de reitor.

## 1.2. Objetivos

### 1.2.1. Geral:

Este estudo teve como objetivo geral identificar se a modificação no processo de designação do reitor, de nomeação para eleição, acarretou mudanças na amplitude e profundidade da decisão na Universidade Federal do Espírito Santo, nas gestões anterior e posterior à adoção da eleição direta.

### 1.2.2. Específicos:

- Identificar a amplitude e profundidade da decisão na Universidade Federal do Espírito Santo antes da eleição direta do reitor (período de 1984 a 1987);
- Analisar o processo de eleição direta do reitor na Universidade Federal do Espírito Santo;
- Identificar a amplitude e profundidade da decisão na Universidade Federal do Espírito Santo após a eleição direta do reitor (período de 1988 a 1991), e
- Comparar as duas estruturas, visando identificar se ocorreram mudanças de um tipo de gestão para outra.

Para o alcance destes objetivos, o presente estudo foi dividido em cinco capítulos.

No primeiro capítulo, além da introdução, encontra-se a definição do problema, bem como a apresentação dos objetivos a serem alcançados com o presente estudo.

No segundo capítulo, são abordados os fundamentos teórico-empíricos referentes à caracterização da universidade na perspectiva organizacional, e a amplitude e profundidade da decisão a partir da abordagem de vários autores. É, também apresentada a estrutura de decisão da UFES e sua composição organizacional.

O terceiro capítulo refere-se à metodologia de pesquisa utilizada. Apresentam-se o problema e perguntas de pesquisa, a definição constitutiva e operacional de termos e variáveis, a delimitação da pesquisa, a coleta e a análise dos dados e finalmente as limitações do estudo.

No quarto capítulo, é apresentada a análise e interpretação dos dados, procurando evidenciar a situação anterior e posterior a eleição direta na Instituição.

No quinto e último capítulo são apresentadas as conclusões e resultados empíricos obtidos através deste trabalho, bem como recomendações para futuros trabalhos.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO-EMPÍRICA

### 2.1. A Universidade na Perspectiva Organizacional

As organizações e suas subunidades estruturam-se de acordo com seus objetivos, recursos e ambiente interno e externo. Assim, a estrutura organizacional proporciona a estabilidade e continuidade que darão sobrevivência à organização (Stonner, 1985).

A estrutura organizacional das universidades apresenta características semelhantes a de outros tipos de organização, apesar de diferenças em alguns aspectos.

Alguns autores ressaltam as características existentes nas universidades, algumas específicas e outras comuns a todos os tipos de organização.

A consolidação da universidade como uma organização burocrática é colocada por Mattos (1981) como uma forma de sobrevivência. E isso se dá na medida em que existe uma relação de dependência das universidades para com o governo, o que origina uma relação de dominação. A universidade assume como sua a vontade do governo, possibilitando com isso "[...] o exercício do poder de coação por parte dos agentes governamentais" (p.73).

Weber (1977), ao estudar a burocracia, considerou-a como um tipo de dominação: dominação do quadro administrativo. "[...] neste tipo de relação se encontra sempre um certo número de crenças que legitimam o exercício do poder, tanto aos olhos do governante como dos

governados" (Mouzellis, 1973, p.21-22.). Weber (1982) enumera as características fundamentais da burocracia:

- (1) áreas de autoridade delimitadas por leis ou normas administrativas;
- (2) hierarquia de cargos organizada monocraticamente;
- (3) plena capacidade dos funcionários, e
- (4) o desenvolvimento dos cargos sujeitos a regras gerais, baseados num modelo ideal.

Recentemente, todavia, a burocracia passou a ser estudada "[...] como uma série de dimensões, cada qual na forma de um contínuo" (Hall, apud Campos, 1978,p.29).

A adoção deste conceito tornou-se importante para a análise das organizações, pois possibilitou um estudo mais concreto da realidade organizacional, uma vez que dificilmente se encontrará as características da burocracia na forma como foram apresentadas por Weber.

Num estudo realizado em universidades americanas, Blau (1984) aplicou o modelo teórico da estrutura administrativa desenvolvido em diversas organizações públicas e privadas, relativo aos postulados tamanho e diferenciação, e constatou que as universidades apresentavam características organizacionais semelhantes, apesar das diferenças em relação às responsabilidades, ao pessoal e à sua organização sob vários aspectos.

Franco (1984), reforça a caracterização da universidade como organização burocrática, num estudo sobre dimensões organizacionais em universidades, em que trabalha principalmente com a centralização e formalização no nível das relações Estado-Sociedade.

Por outro lado, não se pode desconsiderar que a universidade é uma organização que apresenta peculiaridades muito próprias. Para Graciani (1987, p.25),

"[...] a universidade deve ser considerada como uma organização complexa, com características comuns às demais organizações, diferindo basicamente quanto a natureza de seus objetivos e à qualidade e ao tipo de pessoal operativo."

Baldrige (1982) destaca essas particularidades a partir de algumas características existentes na universidade:

- Ambiguidade de metas;
- Prestação de serviços a clientes;
- Tecnologia problemática, e
- Emprego de um variado número de profissionais especializados, o que gera uma fragmentação em áreas específicas.

Partindo destas características, o autor apresenta um modelo político para análise das universidades, complementar ao modelo burocrático usualmente utilizado, onde "[...] as organizações complexas podem ser estudadas como sistemas políticos em miniatura, com dinâmicas de grupo de interesses e conflitos similares aos que existem nas cidades, no estado e em outras situações políticas" (p.34).

A especificidade da universidade como organização também é discutida por Rodrigues (1984), que apresenta a Teoria III, abordando especificamente as decisões como um jogo político onde os resultados dependem dos interesses dos participantes.

De acordo com todos estes argumentos, pode-se caracterizar a universidade como uma organização complexa, com características burocráticas, mas que apresenta diferenciações que não devem ser negligenciadas em análises organizacionais.

## 2.2 . Amplitude e Profundidade da Decisão

Com base nos argumentos abordados no item anterior, a universidade é analisada como uma organização que apresenta fenômenos multidisciplinares, inerentes às organizações complexas.

No presente item, foram adaptados e desenvolvidos os conceitos de amplitude e profundidade da decisão, que constituem a essência da análise realizada neste estudo. Para tanto, são discutidos diversos conceitos auxiliares à análise, dentre os quais destacam-se: decisão racional, decisão política, decisão programada, decisão não-programada, níveis hierárquicos organizacionais, centralização/descentralização e participação.

Na literatura organizacional existem diversas abordagens sobre a teoria da decisão. Estas abordagens tentam facilitar a análise e a tomada de decisão, tendo em vista a diversidade de organizações existentes e a especificidade que cada uma possui. Cada abordagem focaliza aspectos distintos relativos à decisão, o que faz com que elas sejam, muitas vezes, complementares à análise organizacional.

O enfoque utilizado neste trabalho procura caracterizar a decisão partindo de duas visões: a racional e a política, considerando o tipo de organização a ser estudada - Universidade.

Pode-se definir a **decisão racional**, a partir do conceito de decisão propriamente dita proposto por Etzioni (apud Levin, 1972, p.26) : "por decisão entendemos uma escolha consciente entre duas ou mais alternativas."

Já as **decisões políticas**, são aquelas que se destinam à aquisição e uso do poder (Rodrigues, 1984). As organizações possuem

considerável poder e, assim, influenciam seus próprios membros e o ambiente. Esse poder é utilizado independentemente dos objetivos de produto ou de sistema (Perrow, 1981).

Na abordagem racional da decisão, ou seja, a decisão que utiliza os meios adequados para alcançar os fins pré-estabelecidos (Simon, 1979), há três pontos básicos: problemas, objetivos e alternativas.

Para Stonner (1982, p.109), " As decisões descrevem o processo através do qual se escolhe um caminho como solução de um problema específico." Assim, a existência e a identificação do problema é a base e condição necessária à decisão racional.

Simon (1979), por sua vez, coloca que, uma vez que a organização existe para realizar coisas, o principal critério para definir o que será feito é a existência de um objetivo, pois eles, segundo Etzioni (1984),

- definem as diretrizes da organização em ações futuras;
- legitimam as atividades da organização, e
- servem de padrão para avaliação da eficiência organizacional.

Identificado o problema, e definidos os objetivos, é necessária a existência de um conjunto de alternativas que possibilite chegar a uma decisão racional, uma vez que um objetivo só pode ser atingido em relação a um quadro de referências dado pelas alternativas.

Dye (1987), estuda a decisão racional a partir da adoção da política como o maior ganho social, onde ganho social significa que "[...] os governos devem optar por políticas cujos ganhos sociais su-

perem os custos pelo maior valor, e os governos devem evitar políticas cujos custos não sejam excedidos pelos ganhos" (p.34). Esta definição deixa clara a relação custo-benefício envolvida na visão de Dye a respeito da decisão racional. Esta visão tem uma implicação importante para a tomada de decisão: a de que a seleção das alternativas existentes deve ocorrer em razão daquela "[...] que produza o maior benefício em relação a seus custos" (Dye, 1987, p.34).

Dye (1987), porém, ressalta que a decisão racional não se baseia apenas em aspectos econômicos. Ele também considera os aspectos sociais e políticos envolvidos num dado problema. Assim, a decisão racional envolve:

- 1- conhecer o contexto maior;
- 2- enunciar adequadamente o problema a ser resolvido;
- 3- conhecer todas as alternativas disponíveis;
- 4- conhecer todas as consequências de cada alternativa;
- 5- calcular as razões do custo/benefício de cada alternativa;
- 6- selecionar a alternativa mais eficiente, e
- 7- acompanhar o processo e avaliar os resultados obtidos.

É preciso deixar claro, porém, que se um quadro de alternativas dificilmente pode ser completo, deverá ainda assim conter o maior número possível de informações sobre os limites que se pode alcançar em relação a todos os pontos relevantes à tomada de decisão. A escolha é, assim, um meio para se atingir um fim.

Isso é reforçado por Allison (1971, p.33) para quem a "escolha racional é maximizadora de valores. O agente racional seleciona a alternativa cujas consequências são melhor colocadas em termos de

suas metas e objetivos."

Os obstáculos à tomada de decisão racional também devem ser necessariamente levados em conta. Dentre as várias hipóteses levantadas por Dye (1987) como obstáculos a tomada de decisão racional, duas são destacadas neste estudo:

- 1- os decisores não são estimulados a tomar decisões com base em objetivos organizacionais, mas, ao contrário, procuram maximizar suas próprias recompensas, e
- 2- os custos e benefícios conflitantes que envolvem a decisão não podem ser comparados e ponderados.

Ainda no âmbito da racionalidade da decisão, Simon (1979) diz que a racionalidade é objetiva quando representa de fato a escolha mais adequada para a consecução dos fins. Por outro lado, é subjetiva quando, à luz das informações disponíveis, parece ser a que tem maior probabilidade de atingir os fins. A escolha, segundo o autor, implica em dois problemas:

- (1) Que fins alternativos devem ser preteridos no momento da escolha para se alcançar determinado fim?
- (2) Quais os limites impostos por uma escolha, num dado momento, às finalidades a serem alcançadas no futuro?

Estes questionamentos são colocados considerando-se que algumas decisões são irreversíveis, pois criam novas situações que poderão influenciar decisões futuras.

Esta questão é reforçada por Lindblom (1981), para quem há limitações que impedem que os decisores optem por objetivos bem definidos e pela escolha da melhor alternativa que conduza a esses objetivos: limitações de tempo, de conhecimento, de custo e aspectos quali-

tativos das diversas alternativas existentes. Em vista destas limitações impostas à tomada de decisão racional e de outros obstáculos políticos, econômicos e sociais, surge uma opção na tomada de decisão: o incrementalismo.

O incrementalismo, segundo Dye (1987), "[...] vê a política pública como uma continuação das atividades do governo anterior, com apenas algumas modificações incrementais" (p.36).

Neste contexto, Dye (1987), além dos obstáculos anteriormente citados, aponta quatro aspectos limitativos à decisão racional, que conduzem ao incrementalismo. São eles:

- 1- os decisores não dispõem de tempo, conhecimento ou recursos financeiros para pesquisar todas as alternativas às políticas em vigor, e para prever as consequências de cada alternativa;
- 2- os decisores legitimam as políticas anteriores por causa da incerteza em relação a adoção de novas políticas e suas consequências;
- 3- os recursos alocados nos programas pré-existentes podem inviabilizar a implantação de mudanças radicais, e
- 4- politicamente, o incrementalismo é conveniente uma vez que implica em acréscimo ou decréscimo de programas existentes, o que torna-se importante para minimizar conflitos e manter a estabilidade da organização.

Dessa forma, e por estar centrado em programas pré-existentes, o incrementalismo apresenta características conservadoras, uma vez que não provoca mudanças acentuadas e "[...] aceita a legitimidade dos programas estabelecidos e concorda tacitamente em dar continuidade

às políticas anteriores" (Dye, 1987, p.36).

Neste ponto, depois de analisados os problemas, objetivos, alternativas, obstáculos e limites à decisão pode-se complementar o conceito de decisão racional, utilizando-se, também, a definição de decisão propriamente dita proposta por Simon (1979, p.48), para quem as decisões

"[...] são descrições de um futuro estado de coisas, podendo essa descrição ser verdadeira ou falsa, num sentido estritamente empírico. Por outro lado, elas possuem, também, uma qualidade imperativa, pois selecionam um estado de coisas futuro em detrimento de outro e orientam o comportamento rumo à alternativa escolhida."

As decisões, por outro lado, possuem um grau de complexidade que varia das mais simples às mais complexas, de acordo com os tipos de problema, com os objetivos a serem alcançados e com as alternativas disponíveis. Em relação a complexidade, Simon (apud Gibson et al., 1981) distingue dois tipos de decisão: programadas e não programadas.

As decisões programadas ocorrem de forma repetitiva e rotineira, onde normalmente já existem métodos pré-estabelecidos para solucioná-las. Neste tipo de decisão há um certo grau de certeza na relação entre causa e efeito. São decisões comuns no dia a dia da organização (Simon, 1979; Gibson et al., 1981; Stonner, 1985). No seu sentido lato, esta definição permite caracterizar a natureza das decisões do primeiro tipo, programadas, como decisões racionais, de conformidade com a definição constitutiva dos termos e variáveis deste trabalho.

Já as decisões não-programadas são aquelas que apresentam uma maior complexidade e, como tal, exigem um tratamento diferenciado

à medida que surgem. Normalmente, advêm de situações novas, onde, ao contrário das decisões programadas, é grande a incerteza na relação entre causa e efeito. Geralmente, estas decisões envolvem a alta administração da organização (Simon, 1979; Gibson et al., 1981; Stonner, 1985). Estas, ao contrário do tipo anterior, caracterizam-se como decisões geralmente políticas.

Um ponto importante a ser destacado é a identificação dos níveis hierárquicos organizacionais em que as decisões são tomadas: nível superior, nível intermediário e nível inferior.

A identificação destes níveis é necessária pois, a partir deles, pode-se analisar as decisões entendendo-se que " [...] cada passo no sentido descendente consiste na implementação dos objetivos estabelecidos no plano imediatamente anterior" (Simon, 1979, p.5).

Etzioni (1984) coloca que as decisões devem ser analisadas em função do nível hierárquico em que são tomadas, uma vez que os níveis mais altos da organização estabelecem as linhas de ação mais abrangentes, enquanto aos níveis mais baixos cabe decompô-las em decisões menos amplas.

Sendo assim, no nível hierárquico superior espera-se que as decisões relacionem-se a objetivos estratégicos, estabeleçam as políticas gerais de longo alcance da organização, empregadas para definir e atingir os objetivos organizacionais mais amplos. Oferecem um quadro de referências para as decisões nos níveis mais baixos. No nível hierárquico intermediário as decisões relacionam-se ao aspecto tático, e fazem a ponte entre as decisões a serem tomadas nos níveis superior e inferior. É nesse nível que se dão as especificações das decisões. Finalmente, as decisões tomadas no nível hierárquico infe-

rior relacionam-se as technicalidades e aos aspectos operacionais dos objetivos organizacionais. Normalmente, são decisões que não se referem a políticas. Para tomá-las, recorre-se a procedimentos rotineiros já existentes que resolvem os problemas do dia a dia (Simon, 1979; Gibson et al., 1981; Stonner, 1985). Ao "continuum" hierarquizado dos níveis organizacionais, se observados do superior para o inferior, correspondem, então, as decisões relacionadas a objetivos e/ou aspectos estratégicos, táticos e operacionais. Em decorrência, e observado o mesmo "continuum", as decisões tendem a transformar-se de decisão política em decisão racional.

Outro aspecto significativo diz respeito à centralização/descentralização da decisão. Para Stonner (1982, p.179)

"Centralização e descentralização de decisões refere-se à localização do poder de decisão. Numa estrutura organizacional centralizada as decisões são tomadas em nível elevado pelos altos administradores ou mesmo por uma só pessoa. Numa estrutura descentralizada, o poder de decisão é disperso por mais pessoas em níveis administrativos intermediários ou mais baixos."

A centralização, ou descentralização, não é conceito puro, na medida em que não é possível um sistema em que a centralização ou descentralização seja uma variável exclusiva (Fischer, 1987). Segundo a autora, "pode-se, no máximo, estabelecer um contínuo entre dois pólos extremos - a centralização e a descentralização- admitindo-se ações e regimes administrativos em qualquer ponto deste contínuo" (p.20).

Usualmente, a definição de centralização e descentralização refere-se aos níveis hierárquicos em que as decisões são tomadas. Desse modo, uma organização é centralizada quando as decisões são tomadas, em grande parte, no nível hierárquico superior da organização. É descentralizada quando a autoridade para decidir é delegada pelos ad-

ministradores do topo para os níveis mais baixos (Jennergrem, 1981).

Para Jennergrem (1981) é desejável que também se determine a quantidade de influência que têm os diferentes níveis na tomada de decisão, não centrando o foco da análise apenas nos níveis em que as decisões são tomadas.

Lobo (1988) analisa a utilização de estratégias desconcentradoras pela Administração Pública, no Brasil. Mostra que a diferença entre desconcentração e descentralização caracteriza-se pelo fato de que a primeira não afeta necessariamente a distribuição de poder decisório, enquanto a segunda o faz, criando com isso uma articulação com a sociedade. Desta forma a descentralização envolve "[...] uma distribuição mais adequada de poderes financeiros e funcionais entre os níveis de governo" (Lobo, 1988, p.17).

Esta questão é reforçada por Vieira (apud Fischer, 1987, p.20) uma vez que "o fenômeno da descentralização apresenta-se sobretudo, como um problema de distribuição de poder - poder de decisão e poder de ação e execução."

Assim, a discussão sobre a descentralização inclui duas dimensões: a financeira e a político-institucional (Lobo, 1988). A autora alerta sobre a discussão estar centrada na dimensão financeira, mas

"[...] já ficou evidenciado que a pura e simples redistribuição de recursos financeiros entre as esferas do governo por si só não é suficiente para garantir a descentralização político-institucional, ou seja, o reordenamento de funções governamentais de modo a permitir maior eficácia na ação de poder público" (p.18).

Dois objetivos da descentralização são também destacados por Lobo (1988): a democratização e a promoção de maior justiça social. Dois princípios básicos do processo de descentralização convergem para

a democratização, segundo a autora. São eles:

- 1- transparência no processo decisório, uma vez que a transparência conduz à divulgação e discussão do processo de tomada de decisão e possibilita a participação no mesmo, e
- 2- o controle da administração pública pela sociedade organizada, através de mecanismos de acompanhamento, supervisão e avaliação, que possibilitarão "[...] à população o exercício da cobrança e fiscalização da ação do poder público" (p.19).

Esta convergência da descentralização para a democratização, nos termos em que o processo vem ocorrendo na sociedade contemporânea, nas mais diversas formas de organização, tem feito com que se discuta cada vez mais um outro fenômeno: a participação.

Para Bobbio (1986), a democracia, como contraproposta aos governos autocráticos, deve ser entendida como sendo "[...] caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar decisões coletivas e com quais procedimentos" (p.18). Dessa forma, no que se refere à decisão, "[...] a regra fundamental da democracia é a regra da maioria, ou seja, a regra à base da qual são consideradas decisões coletivas" (p.19).

As regras democráticas contribuem para dispersar o controle exercido sobre a decisão, uma vez que permitem a participação na escolha dos tomadores de decisão e abrem o leque dos candidatos a esses cargos. Essas regras também fazem com que os líderes busquem apoio mútuo mediante troca de favores e/ou alianças (Lindblom, 1981).

Apesar de ampliado pelo processo democrático, o número dos que tomam decisões é ainda muito reduzido, se comparado ao número total dos componentes da organização. Esta constatação parece sugerir que "[...] embora as regras democráticas ampliem a participação, ainda assim é necessário que haja na sociedade uma elite incubida das decisões políticas" (Lindblom, 1981, p.52).

Este processo de democratização da sociedade contemporânea não significa o surgimento de um novo tipo de democracia, mas sim a ocupação de novos espaços, que até então tinham sido dominados por organizações burocráticas ou hierárquicas, que agora estão sendo ocupados por formas tradicionais de democracia, como a representativa (Bobbio, 1986).

A democracia representativa significa " [... ] que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira são tomadas não diretamente por aqueles que fazem parte mas por pessoas eleitas para esta finalidade" (Bobbio, 1986, p.44).

Assim, os representantes, nas democracias representativas, possuem duas características bem definidas (Bobbio, 1986):

- 1- gozando da confiança do eleitorado, possuem certa liberdade para interpretar com discernimento próprio os interesses dos representados e, uma vez eleitos, não são mais responsáveis perante os próprios eleitores e seus mandatos, e
- 2- não são responsáveis diretamente perante os eleitores, pois representam os interesses gerais da sociedade e não os interesses particulares de determinadas categorias.

Baseada nestas características repousa grande parte da crítica a esta forma de governo, ou seja, a não existência de um maior vínculo entre representantes e representados (Bobbio, 1986).

Lindblom (1981), a exemplo de Bobbio (1986), questiona até que ponto a democracia assegura ao eleitorado o controle efetivo das políticas, já que os eleitores só exercem controle direto sobre a escolha desta elite e não necessariamente sobre a decisão. Este questionamento baseia-se em dois pontos principais (Lindblom, 1981):

- 1- saber se a escolha do candidato deve-se a suas propostas políticas ou a seu carisma, e
- 2- saber o que é mais importante para o controle da comunidade: representantes que seguirão os desejos dos eleitores ou representantes que tentarão educar o eleitorado.

Para Rousseau (apud Pitkin, 19..), uma vez que não existe nenhuma garantia da vontade do representante coincidir com a vontade do representado, só sendo possível estabelecer acordos pelos quais alguns decidem ao invés de outros, a representação é, na prática, tirania.

Pitkin (19..) aborda a questão sobre outro enfoque. Para ele, a discussão reside no modo de se criar uma representação realmente eficiente, e na forma como será estabelecida. Isto considerando que existem duas posições que, apesar de contraditórias, estão de alguma forma corretas. A primeira defende o papel do representante como sendo o de agir em favor, e de acordo, com a vontade dos por ele representados. Caso contrário, não existe representação pois há forma, mas não há substância. Já para os que defendem a segunda posição, o papel do representante é de agir de acordo com seu julgamento, pois foi com ba-

se em suas habilidades para tal que houve a sua escolha, senão ele se transforma em mero fantoche.

Duas outras restrições oriundas do processo democrático também são levantadas por Lindblom (1981). A primeira delas relaciona-se ao aumento do número dos participantes na tomada de decisões, exigindo um número maior de acordos para possibilitar o ajuste mútuo. A segunda refere-se a existência das atividades dos grupos de interesses. Tudo isto pode prejudicar a previsibilidade da ação dos tomadores de decisão para o alcance do resultado planejado.

Bobbio (1986) também ressalta dois outros pontos referentes a democracia:

- 1- nem toda forma de democracia é representativa (existência da democracia direta), e
- 2- nem todo governo representativo é democrático.

Para que exista a democracia direta "[...] é preciso que entre os indivíduos deliberantes e a deliberação que lhes diz respeito não exista nenhum intermediário" (Bobbio, 1986, p.51). Com o crescimento do estado e das organizações e sua crescente complexidade, esta forma de governo torna-se quase impossível.

Neste contexto, surge como ponto de destaque a participação "[...] como uma dimensão do ideário democrático presente na atualidade, representando novas exigências de extensão/ampliação da democracia representativa, no sentido da participação dos cidadãos na gestão pública, além do momento do voto" (Maier, 1990, p.02).

Numa visão simplificada, participar, para Guimarães (1987, p.9) "[...] significa um ato voluntário de interação social dirigido a tomar parte em alguma atividade pública de modo a intervir em seu cur-

so e beneficiar-se dela."

A partir desta definição, Guimarães (1987) levanta alguns pontos que possibilitam esclarecer práticas que, segundo o autor, servem muitas vezes para mascarar o exercício da dominação. Duas são destacadas neste trabalho :

- 1- a participação representa um ato de vontade individual e, como tal, não pode ser imposta e nem negado o direito de não participar, se esta é a vontade do indivíduo;
- 2- não se pode considerar como participação as diversas modalidades de informações e consultas a respeito de programas pré-estabelecidos por instâncias superiores, já que, na maioria dos casos, a consulta caracteriza-se não como um direito estabelecido, mas como um ato de concessão por parte dos formuladores dos programas, mesmo que isto represente um importante mecanismo no processo de participação.

Para Fischer (1987, p.18), a "participação e cidadania são identificadas como indissociáveis em uma sociedade em processo de reconstrução social." Sendo assim, a participação é um resultado de conquistas historicamente determinadas, e não uma concessão do poder estabelecido.

Mendonça (1984) argumenta que a base da participação está "[...] no exercício associado dos direitos políticos de cidadania com os chamados direitos sociais que dizem respeito à segurança econômica, educação e serviços públicos em geral" (p.175). Dessa forma, o eleitor exige um papel mais preponderante na tomada de decisão, além da simples manifestação de voto nas eleições.

Para MacPherson (apud Virgens e Santos, 1989), dois requisitos são necessários para a democracia participativa:

- 1- que haja uma mudança na consciência do povo, que não se veja e atue como mero consumidor da política, mas como executor e beneficiário da sua execução, e
- 2- que haja uma diminuição da desigualdade econômica e social.

A ampliação dos espaços de participação supõe trocas significativas nas relações e distribuição de poder e, com isto, a participação assume um caráter intrinsecamente conflitivo (Guimarães, 1987).

Conforme já definido no item 2.2, em função do tipo de organização a ser estudada - universidade - o enfoque utilizado neste trabalho procura caracterizar a decisão partindo de duas visões: a racional e a política. Para definir a decisão racional foi, originalmente, utilizado o conceito de decisão propriamente dito proposto por Etzioni (apud Levin,, 1972, p.26): "por decisão entendemos uma escolha consciente entre duas ou mais alternativas."

Esta visão racional tem sido objeto de várias críticas, pois o modelo racional se aplica a alguns padrões e resultados das organizações complexas, onde se busca a eliminação da incerteza. Na prática, porém, a existência da incerteza é cada vez maior e, neste contexto, só o modelo racional se mostra inadequado (Thompson, 1976).

Na universidade, onde, algumas vezes, lida-se com elementos sobre os quais não existe um controle formal, é necessário que a organização se adapte e se mantenha aberta a estas influências.

Birnbaun (1988), considera adequada a utilização do modelo de decisão colegiada ("collegium") para o estudo da universidade. Esta

posição deve-se ao fato de que, neste modelo colegiado, há uma ênfase no consenso, o poder é compartilhado, existe consulta à comunidade por parte dos líderes e, assim, as responsabilidades tornam-se coletivas, fatores estes que assumem grande importância na universidade.

Neste modelo de decisão, toda a comunidade pode envolver-se na tomada de decisão e, assim, "[...] supõe-se que seus membros atuem como cidadãos universitários" (Katz e Kahn, 1987, p.455). A seguir, destacam-se oito características do grupo colegiado que, em diferentes graus, são compartilhados por todos os membros (Birnbau, 1988):

- 1- avançado grau acadêmico e profissional, pois normalmente os membros do colegiado possuem qualificações que os habilitam neste sentido;
- 2- relação informal entre os membros;
- 3- direito e oportunidade de participar das discussões e de influenciar as decisões;
- 4- consideração pela opinião dos não membros do colegiado, apesar de seu direito de participação ser limitado;
- 5- ênfase na deliberação e decisões tomadas por consenso;
- 6- subordinação da administração ao colegiado;
- 7- o presidente, eleito, é mais um agente do que um ator independente, e
- 8- não há dualismo de controle entre profissionais e administradores.

Weick (1983), descreve a universidade como uma grande organização que possui setores conectados frouxamente ("loosely coupled"), pois parece ser constituída de categorias interligadas por entendimentos exógenamente legitimados. Este tipo de organização é inconsisten-

te, e nem sempre existe uma conexão entre a ação e a intenção. As unidades, muitas vezes não controladas, dão e obtém seu significado, realidade e valor ao contexto social maior.

Outro fator evidenciado nestas organizações, é que os problemas, a escolha e a tomada de decisão se arranjam e rearranjam e, neste curso, o significado da escolha pode mudar, considerando a transitoriedade existente (Weik, 1983).

Desta forma, a singularidade da universidade como organização reside no fato de que suas estruturas são pouco claras, os objetivos estão baseados em preferências inconsistentes e mal definidas, a participação é fluida e a tecnologia é indefinida (Cohen e March, 1974).

Considerando os fatores acima mencionados, Aldrich (1979), indaga: "Como as decisões são tomadas nesta forma de organização se não existem objetivos compartilhados ou consistentes e envolvimento substancial dos participantes?" (p.88).

O modelo de decisão que parece melhor responder esta questão é o denominado anarquia organizada, desenvolvido por Cohen e March (1974), centrado na falta de conexão entre os problemas e a ação, pois na universidade "[...] problemas são diferentes de escolha. Eles podem não ser resolvidos quando a escolha é feita" (p.86).

Assim, para Cohen e March (apud Aldrich, 1979), na anarquia organizada as decisões são o resultado simultâneo de quatro ocorrências que possuem certa independência dentro de uma organização:

- 1- Fluxo de problemas: podem surgir tanto dentro como fora da organização;

- 2- Fluxo de soluções: podem ser falsamente demoradas, pois sua ativação depende de servirem a um problema;
- 3- Fluxo de participantes: podem ser transitórios, e têm variação na participação de acordo com outras demandas de tempo;
- 4- Ocorrência da oportunidade de escolhas: surgem tanto de pessoas internas quanto externas à organização.

Sob esta perspectiva, questões similares têm muitas vezes soluções diferentes. A variabilidade é decorrência do modo como as pessoas, problemas e soluções fluem através da organização (Cohen e March, apud Aldrich, 1979).

As escolhas feitas na anarquia organizada são chamadas de "Garbage-Can Decision Making" (Cohen, March e Olsen, apud Birnbaun, 1988). As oportunidades de escolhas são comparadas metafóricamente a receptáculos, ou "garbage-cans" (latas de lixo), onde os problemas específicos, os participantes e as soluções não obedecem uma sequência lógica, mas dependem do tempo em que a decisão foi tomada e da disponibilidade de outros "garbage-cans".

Estes fatores produzem a ambiguidade e incerteza na tomada de decisão, tornando-a mais problemática na medida que problemas insignificantes tomam grandes proporções e soluções surgem antes mesmo da especificação do problema (Birnbaun, 1988).

Rodrigues (1984), no trabalho em que trata da teoria da decisão nas universidades, formula sua crítica argumentando que a lógica da racionalidade possui pouca aplicabilidade para decisões que não são de caráter técnico. Situa a universidade como uma organização singular, onde

"Mais do que uma empresa holística, a universidade é um sistema pluralista frequentemente fraturada por conflitos em linhas 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 tão pouco menos intensa porque é política. O ponto crucial é este: porque a estrutura da universidade é dispersa, ambígua e instável, sem definição clara, o poder na estrutura da universidade é também disperso, ambíguo e pouco claro." (Baldrige, apud Rodrigues, 1984, p.655).

e parte da indagação "Em que medida a lógica central das organizações econômicas prevalece nas decisões de outros tipos de organização?" (p.64) para propor uma nova teoria - Teoria III - para análise das decisões nas universidades.

A Teoria III parte do pressuposto de que as atividades do indivíduo estão ligadas ao trabalho e à política. E aí está a distinção das atividades burocráticas racionais, pois as atividades políticas se destinam à aquisição e uso do poder. Assim, as decisões são mais o resultado de negociações e lutas internas entre diversos interesses do que uma ação racional.

Na universidade, que Etzioni (apud Vlasman, 1985) classifica como instituição especializada, a base de poder está nas mãos de especialistas.

Além disso, a base de poder é heterogênea, o que gera dispersão e eleva o potencial de conflito. Outra consequência deste fator é que os membros profissionais muitas vezes criam certas identificações distorcidas com sua profissão, o que pode vir a comprometer os resultados adequados à organização.

Proença (1987), visando facilitar a análise das decisões tomadas nos diferentes níveis organizacionais, adaptou para organizações

universitárias o quadro de hierarquização das decisões desenvolvido por Zaccarelli (1983), onde em cada nível podem coexistir objetivos estratégicos com aspectos operacionais da organização.

**Quadro 01 - Hierarquização das decisões na universidade.**

Condicionantes ambientais: políticas, econômicas, científico-tecnológicas, sócio-culturais, legais, outras universidades, etc.

Nível 1: Administração Central	:	Decisões estratégicas
Decisões individuais e coletivas.	:	.de adaptação ao ambiente
	:	.internas
Fluxo de informações	:	Decisões táticas
(Decisões e feedback)	:	.de org. adm. e acadêmica
	:	.de operação adm. e acad.
	:	
Nível 2: Centros	:	Decisões estratégicas
Decisões individuais e coletivas	:	.de adaptação ao ambiente
	:	.internas
Fluxo de informações	:	Decisões táticas
(Decisões e feedback)	:	.de org. adm. e acadêmica
	:	.de operação adm. e acad.
	:	
Nível 3: Departamentos	:	Decisões estratégicas
Decisões individuais e coletivas	:	.de adaptação ao ambiente
	:	.internas
	:	Decisões operacionais
	:	

/ informações

/

ambiente /

externo /

Durham (1986), ressalta a existência de práticas sociais complexas e contraditórias solidificadas nas universidades, que são produtos históricos e mantêm estreita dependência com o Estado, e receptividade em relação aos movimentos políticos da sociedade civil.

Assim, a universidade moderna se enquadra no tipo de organização com características que aumentam o potencial de conflito, ampla rede de interdependência com seu ambiente, variedade de profissões in-

corporadas e base de poder ampla e complexa.

Estas características influenciam a tomada de decisão nas universidades de duas formas (Rodrigues, 1984):

- a primeira é a supervalorização do consenso e do acordo. Isto porque "[...] na situação onde as pessoas não concordam em valores, políticas, regras e procedimentos, o acordo em qualquer base pode ser primordial na medida em que estabelece parâmetros onde eles não existem";
- a segunda garante maior aceitação para as decisões tomadas com maior participação, e menor centralização e, assim, com menos conflito.

Para Thompson (1976), é necessária a existência de círculos internos para conduzir as negociações da coalizão e minimizar a dispersão de poder na universidade. Os membros deste círculo devem refletir o poder dos por ele representados, seja formalmente ou informalmente. Caso este círculo interno não funcione efetivamente, haverá dispersão de poder e imobilização da organização. O controle total por parte de um único membro é negado nestas condições, pois "[...] na empresa com poder disperso, o personagem central é o indivíduo capaz de controlar a coalizão" (p.169).

Perrow (1981), chama atenção para as organizações que possuem estruturas distintas - burocratizadas e não-burocratizadas - e, por isto, sentem dificuldades de coordenação e controle. Entretanto, é necessário criar-se, nestas organizações, mecanismos de intermediação entre os diferentes setores, permitindo uma articulação entre eles, pois é importante reconhecer "[...] que podem coexistir estruturas diferentes dentro de uma mesma empresa, ou que uma estrutura burocratizada

tizada é tão adequada para certas finalidades como uma não-burocratizada, para outras finalidades e tarefas" (p.96).

Levando em conta a tipificação das decisões - programadas e não-programadas - e os conceitos de centralização e descentralização, pode-se pensar em analisar as decisões sob dois diferentes aspectos, quais sejam: amplitude e profundidade.

Por amplitude de decisão entende-se a diversificação das decisões que são tomadas em determinado nível, em relação à tipologia (programada e não-programada) e, ainda, à identificação do nível hierárquico em que elas ocorrem (adaptado de Stonner, 1985).

Por profundidade da decisão entende-se a concentração e/ou dispersão de poder decisório nos níveis hierárquicos. Diz respeito à participação na tomada de decisão, nos diversos níveis hierárquicos, tanto no estabelecimento de metas e políticas a nível institucional, quanto em decisões de ordem acadêmica e administrativa a nível de unidade (adaptado de Stonner, 1985).

A partir destes conceitos pode-se fazer algumas inferências com respeito à amplitude e profundidade da decisão:

- Quanto mais programadas as decisões, menor a sua amplitude e profundidade. Esta constatação é comprovada pelo fato de que as decisões programadas são mais rotineiras e menos diversificadas e, normalmente, ocorrem no nível hierárquico inferior da estrutura da organização.
- Já as decisões não-programadas caracterizam-se por uma maior amplitude e profundidade, uma vez que são decisões mais diversificadas e complexas, e como normalmente ocorrem no nível hierárquico superior, revestem-se tanto de maior autonomia quanto de controle sobre os ou-

tros níveis hierárquicos da organização.

- Quanto mais centralizadas as decisões, maior a sua amplitude e menor a sua profundidade, pois neste caso ocorre uma concentração de poder decisório nos níveis hierárquicos superiores e uma menor participação na tomada de decisão.
- Por outro lado, quanto mais descentralizadas as decisões, menor a sua amplitude e maior a sua profundidade, já que existe uma maior participação na tomada de decisões e uma maior fluidez entre os níveis hierárquicos em que as decisões são tomadas

### 2.3. Estrutura de Decisão na Universidade Federal do Espírito Santo

A estrutura de decisão da Universidade Federal do Espírito Santo, de acordo com seu estatuto e regimento, no período de 1984 a 1991, repousa:

- (I) em órgãos deliberativos e normativos: órgãos colegiados - Conselho Universitário, Conselho de Ensino e Pesquisa e Conselho de Curadores.
- (II) em órgãos executivos: reitoria, diretoria de centros, unidades, departamentos acadêmicos e departamentos administrativos;

A estrutura de decisão é representada em três níveis:

I) Superior - Envolve as decisões referentes:

- a) aos objetivos da UFES, no que concerne à escolha dos ramos de ensino e das linhas de pesquisa que vai operar;
- b) à obtenção dos recursos necessários para atingir os objetivos propostos;
- c) à distribuição dos recursos necessários entre os diferentes ramos de ensino e as linhas de pesquisa selecionadas para a UFES operar.

São decisões que envolvem, a nível normativo, os Conselhos de Ensino e Pesquisa e Conselho Universitário; e, a nível executivo, a reitoria, que, por delegação de competência, pode transferir algumas decisões :

- 1) Em assuntos de Administração Acadêmica, à
  - Sub-Reitoria Acadêmica;
  - Sub-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação;
  - Sub-Reitoria de Extensão.

2) Em assuntos de Administração Gerencial, à

- Sub-Reitoria Comunitária;
- Sub-Reitoria Administrativa;
- Sub-Reitoria de Planejamento.

O Conselho de Curadores funciona a nível de auditoria interna, sendo o órgão máximo da universidade em matéria econômico-financeira.

II) Intermediário - Envolve as decisões referentes

- a) aos projetos de políticas viáveis para implantar a ação decidida ao nível estratégico;
- b) a seleção de objetivos e metas para cada área específica de atuação
- c) à natureza e à sequência das ações a serem executadas para que cada área específica atinja seus objetivos e metas.

São decisões que envolvem, a nível normativo, conselhos departamentais e, a nível executivo, diretorias de centro.

III) Inferior - Envolve as decisões referentes

- a) aos objetivos de cada um dos ramos de ensino e de cada uma das linhas de pesquisa selecionadas para a UFES operar;
- b) ao estabelecimento das ações a serem adotadas a fim de alcançar os objetivos traçados.

São decisões que envolvem, a nível normativo, os colegiados departamentais e, a nível executivo, as chefias de departamento.

### 2.3.1. Composição da Estrutura de Decisão da Universidade Federal do Espírito Santo.

A estrutura de decisão da Universidade Federal do Espírito Santo, de acordo com seu regimento e estatuto, é composta:

I) No nível superior por:

I.1. Conselho Universitário, que compor-se-á

- a) do Reitor, como seu presidente, com mandato de 4 (quatro) anos;
- b) do Vice-Reitor, dos Diretores de Centro, do Sub-Reitor Administrativo e do Sub-Reitor de Planejamento e Desenvolvimento, com mandato de 4 (quatro) anos;
- c) de representantes do Corpo Técnico e Administrativo na proporção de até 1/8 (um oitavo) da totalidade dos membros deste conselho, com mandato de 2 (dois) anos, sendo permitida uma recondução;
- d) de 2 (dois) representantes da comunidade, sendo 1 (um) das classes produtoras, escolhidos em escrutínio secreto pelo Conselho Universitário, com mandato de 2 (dois) anos, sendo permitida uma recondução;
- e) de representantes do corpo discente, na proporção de até 1/5 (um quinto) do total dos membros deste Conselho, com mandato de 1 (um) ano, sendo permitida uma recondução;
- f) do Reitor do período imediatamente anterior, desde que o seu mandato tenha sido exercido integralmente, com mandato de 4 (quatro) anos.

I.2. Conselho de Ensino e Pesquisa, que compor-se-á

- a) do Reitor, como seu presidente, com mandato de 4 (quatro) anos;
- b) do Vice-Reitor, do Sub-Reitor para Assuntos Acadêmicos, do Sub-Reitor para Assuntos Comunitários, do Sub-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação e do Sub-Reitor de Extensão, com mandato de 4 (quatro) anos;
- c) de 6 (seis) representantes dos setores básicos sendo 4 (quatro) do Centro de Estudos Gerais e 2 (dois) do Centro de Artes, escolhidos pelos respectivos Conselhos Departamentais, em votação secreta, dentre os professores de diferentes departamentos, em exercício nos respectivos Centros, com mandato de 2 (dois) anos, sendo permitida uma recondução;
- d) de 12 (doze) representantes dos setores profissionais sendo 2 (dois) para cada 1 (um) dos Centros Biomédico, Tecnológico, de Ciências Jurídicas e Econômicas, de Educação Física e Desportos, Pedagógico e Agropecuário, escolhidos em votação secreta e uninominal, pelos respectivos Conselhos Departamentais, dentre professores em exercício nos respectivos Centros, com mandato de 2 (dois) anos, sendo permitida uma recondução;
- e) de representantes do corpo discente, na proporção de até  $1/5$  (um quinto) do total dos membros deste Conselho, com mandato de 1 (um) ano, sendo permitida uma recondução.

## II) No nível intermediário por:

- II.1. Centros Acadêmicos: o Conselho Departamental é o órgão superior deliberativo e consultivo do Centro, em matéria administrativa, financeira, didático-científica e disciplinar e

será composto:

- a) do Diretor, como seu presidente, com mandato de 4 (quatro) anos;
- b) do Vice-Diretor, com mandato de 4 (quatro) anos;
- c) dos chefes dos Departamentos, com mandato de 1 (um) ano;
- d) da representação estudantil, na proporção de 1/5 (um quinto) do total dos membros deste Conselho, com mandato de 1 (um) ano, sendo permitida uma recondução.

III) No nível inferior, por:

III.1. Departamentos: o departamento opera através do colegiado departamental, constituído por todos os professores do departamento, para consecução dos objetivos comuns de ensino, pesquisa e extensão, com mandato de 1 (um) ano. No caso da Universidade Federal do Espírito Santo, observa-se uma grande diferenciação na composição dos Colegiados Departamentais. O número mínimo de professores exigido para instalação de um departamento é de 12 (doze) docentes, por outro lado, existem departamentos que chegam a congregar 80 (oitenta) professores.

### 3. METODOLOGIA

No capítulo anterior, foram apresentados os diversos conceitos e as abordagens da decisão, utilizados para a análise da amplitude e profundidade da decisão.

O objetivo deste capítulo é relativo ao método de pesquisa utilizado para o presente estudo, tendo em vista a questão exposta no problema de pesquisa.

#### 3.1. Problema

A modificação no processo de designação do reitor, de nomeação para eleição, acarretou algum tipo de mudança na amplitude e profundidade da decisão na Universidade Federal do Espírito Santo, como organização?

#### 3.2. Perguntas de Pesquisa

Com base no quadro teórico-empírico e na questão de interesse do presente estudo, formularam-se as seguintes perguntas de pesquisa:

- Qual a amplitude e profundidade da decisão na Universidade Federal do Espírito Santo antes da eleição direta do reitor (período 1984/87)?

- Quais os critérios adotados no processo de eleição direta do reitor na Universidade Federal do Espírito Santo?
- Qual a amplitude e profundidade da decisão na Universidade Federal do Espírito Santo após a eleição direta do reitor (período 1988/91)?
- Ocorreram mudanças significativas na amplitude e profundidade da decisão, de uma gestão para outra?

### 3.3. Definição Constitutiva de Termos e Variáveis

Neste ítem, apresentam-se os termos e variáveis, originados de um corpo teórico que permeou este estudo.

- Universidade: no caso, instituição federal de ensino superior, vinculada ao Ministério da Educação, tendo por finalidade básica promover o ensino, a pesquisa e a extensão.
- Designação de dirigente por nomeação: nas universidades federais, a designação dos dirigentes por nomeação será feita "(...) pelo Presidente da República dentre listas de 6 (seis) nomes preparadas por um Colégio Eleitoral especial, constituído da reunião dos Conselhos Universitário, de Ensino e Pesquisa e de Curadores." ( Universidade Federal do Espírito Santo, Art. 32, 1985).
- Designação de dirigente por eleição: no caso, não considerando-se a ponderação dos votos, refere-se a consulta à comunidade universitária, com respeito a escolha de reitor, para indicação de nomes que comporão a lista sêxtupla a ser encaminhada a Presidência.
- Amplitude da decisão: é a diversificação das decisões que são tomadas na universidade, em relação à tipologia ( programada e não programada) e, ainda ao nível hierárquico, ou seja, à "ordem escalar que estabelece a supra-ordenação e subordinação dos organismos de poder da estrutura decisória da universidade." (Salvador, 1985, p.83).

- Decisões programadas: são decisões que ocorrem de forma repetitiva e rotineira, onde normalmente já existem métodos pré-estabelecidos para solucioná-las.
- Decisões não-programadas: são decisões mais complexas, que advêm de situações novas, que exigem soluções diferenciadas à medida que surgem.
- Profundidade da decisão: é a concentração e/ou dispersão de poder decisório nos níveis hierárquicos. Diz respeito à participação na tomada de decisão, por parte dos diversos níveis hierárquicos, tanto no estabelecimento de metas e políticas a nível institucional, quanto em decisões de ordem acadêmica e administrativa a nível de unidade.
- Participação: representação numérica dos membros dos conselhos superiores, dos dirigentes dos centros e departamentos, que integram a estrutura decisória da universidade. Refere-se ao tipo de decisão autorizada pelos diversos níveis hierárquicos.
- Centralização: é a concentração do poder de decisão, tanto financeiro quanto político-institucional, nos níveis hierárquicos superiores da organização.

### 3.4. Definição Operacional de Termos e Variáveis

- Designação de dirigente por nomeação: Consiste no ato do Presidente da República, formalizado por lei, atendendo às exigências das Leis 5.540 e 6.420, que regulamentam a designação de reitores.
- Designação de dirigente por eleição: no caso, refere-se a consulta à Comunidade Universitária, com vistas a indicação dos nomes que comporão a lista sextupla a ser encaminhada à Presidência da República, atendendo aos dispositivos contidos na Resolução N. 01/87, que estabelece normas com o objetivo de consulta a comunidade universitária com respeito a escolha de reitor e vice-reitor da Universidade Federal do Espírito Santo, para o quadriênio 1988-1991.
- Amplitude da decisão:
  - é indicada por:
    - . tipo de decisão de acordo com a tipologia programada e não-programada.
    - . abrangência do espectro dos níveis hierárquicos desde os Conselhos superiores até o Departamento, em que ocorre a tomada de decisão.

- Profundidade da decisão:

- é indicado por:

. Concentração / Dispersão da decisão: é indicada pelo grau de participação nas decisões organizacionais e pelo grau de autonomia de decisão.

. Grau de participação:

- é indicado por:

. quantidade de representantes do corpo docente e discente no estabelecimento de políticas acadêmicas (ensino, pesquisa e extensão) e administrativas (procedimentos administrativos e orçamentário).

. abrangência dos níveis hierárquicos em que os membros da organização conquistam o direito a interveniência na tomada de decisões.

### 3.5. Delimitação da Pesquisa

#### 3.5.1. População

A população é composta pelos membros do Conselho Universitário e do Conselho de Ensino e Pesquisa pertencentes ao quadro da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) e pelos dirigentes de Centros de Ensino e dirigentes de Departamento de Ensino, no período de 1984/91, conforme Tabela 01.

Tabela 01. Distribuição da População Alvo da UFES

Unidades	Gestão 84/87	Gestão 88/91	Total 84/91
Conselho Universitário	15	15	30
Conselho de Ensino e Pesquisa	24	24	48
Centro	08	08	16
Departamento	48	46	94
Total	95	93	188

Fonte: Boletim Oficial - UFES - 1984/91.

Foram envolvidos no presente estudo 101 membros da população, representando 54% do universo, obedecendo a seguinte distribuição:

Conselhos Superiores: Gestão 1984/87 - 21 membros;

Gestão 1988/91 - 22 membros, sendo que o total dos entrevistados, 43 membros, representa 55% do universo total neste órgão, e 43% do universo total pesquisado.

Centros : Gestão 1984/87 - 4 membros;

Gestão 1988/91 - 6 membros, sendo que o total dos entrevistados, 10 membros, representa 63% do universo total neste órgão, e 10% do universo total pesquisado.

Departamentos : Gestão 1984/87 - 24 membros;  
Gestão 1988/87 - 24 membros, sendo que o total dos entrevistados, 48 membros, representa 51% do universo total neste órgão, e 47% do universo total pesquisado.

### 3.5.2. Design e Perspectiva da Pesquisa

O modo de investigação que caracteriza esta pesquisa é o método de estudo de caso, já que se pretende analisar a relação entre o tipo de designação de dirigente e a amplitude e profundidade da decisão em uma única organização - Universidade Federal do Espírito Santo.

O delineamento que caracteriza a presente pesquisa é um levantamento de dados, com procedimentos de pesquisa de opinião, através de entrevistas não-estruturadas, e de pesquisa documental no que se refere aos aspectos histórico-institucionais. As variáveis associadas (designação de dirigente e amplitude e profundidade da decisão) não são passíveis de manipulação, "[...] ocorrem em situações naturais." (Selltiz, et al., 1987, p.49)

Justifica-se este tipo de delineamento por ser um estudo de caráter exploratório.

A perspectiva da pesquisa é longitudinal com corte transversal, uma vez que se estuda a designação de dirigente e a amplitude e

profundidade de decisão no período de 1984/87 e 1988/91.

O nível de análise é organizacional e a unidade de análise são os Conselhos Superiores, os Centros e Departamentos de ensino.

### 3.6. Coleta e Análise de Dados

#### 3.6.1. Tipo de Dados

Os dados explorados nesta pesquisa foram de dois tipos:

- Dados primários: obtidos através de entrevistas não-estruturadas aplicadas junto aos membros dos Conselhos Superiores da universidade e aos dirigentes de Centros e Departamentos de Ensino.
- Dados Secundários: obtidos através da análise de informações constantes em publicações oficiais da UFES.

#### 3.6.2. Coleta de Dados

Para verificar a amplitude e profundidade da decisão na Universidade Federal do Espírito Santo, antes e após a eleição direta, foram coletadas informações através de análise documental e entrevistas não-estruturadas junto aos membros dos Conselhos Superiores e dirigentes dos Centros e Departamentos de Ensino.

Os documentos utilizados para coletar informações referentes a estrutura de decisão e sua composição na UFES, e o tipo de decisão tomada nestas instâncias foram estatuto, regimentos, portarias, atas e boletins.

Para Richardson et. al. (1985), os dados secundários "[...] constituem a base da observação documental. Esta pode ser definida como observação que tem como objeto não os fenômenos sociais, quando e como se reproduzem, mas as manifestações que registram estes fenômenos

e as idéias elaboradas a partir deles" (p.182). Estes dados são utilizados para se avaliar tratamentos naturais (Selltiz, 1987).

A entrevista do tipo não-estruturada é utilizada quando se quer "[...] descobrir quais são as questões básicas, como as pessoas conceituam os tópicos, que terminologia é utilizada pelos informantes, e qual é seu nível de compreensão" (Selltiz, 1987, p.40).

A utilização desta entrevista, neste trabalho, visou obter depoimentos dos membros que compoem a estrutura de decisão da UFES, para detectar se ocorreu alguma diferença significativa nas variáveis em estudo, nas duas gestões.

### 3.6.3. Tratamento dos Dados

Para análise dos dados, coletados através de diferentes fontes, foi utilizado basicamente o método quantitativo, que é caracterizado por ser descritivo e usar para corroborar os resultados, transcrições de entrevistas, depoimentos e citações (Ludke e André, 1986, apud Triviños, 1987). Para Richardson et. al. (1985), a não utilização de instrumentos estatísticos na análise dos dados, caracteriza o método qualitativo, que tem por base o conhecimento teórico-empírico.

Para fundamentar a análise qualitativa, neste estudo utilizou-se técnicas estatísticas simples como percentual e distribuição de frequência.

A utilização do método qualitativo deu-se em função do tipo de organização estudada e ao enfoque que se pretendeu dar no tratamento dos conceitos aqui analisados.

### 3.7. Limitações

Neste item serão abordados os fatores considerados limitantes ao presente estudo.

A validade do presente estudo circunscreve-se a UFES, uma vez que o trabalho se refere a um estudo de caso, e generalizações para outras universidades exigiriam outro tipo de estudo, com amostra representativa dessas organizações.

O foco de análise se restringiu aos aspectos internos, relacionados à amplitude e profundidade da decisão, sem considerar os aspectos contextuais.

Em relação aos dados coletados através de entrevista não-estruturada, pode-se dizer que eles se limitam a percepção dos respondentes sobre o assunto pesquisado na fase de coleta. Além do que, ocorreram casos em que um mesmo respondente correspondeu a duas ou mais situações, tanto numa mesma gestão como em gestões diferentes.

As limitações estatísticas referem-se aos dados não coletados junto a alguns membros das três instâncias decisórias, nas duas gestões estudadas.

Dos cento e oitenta membros da população, conseguiu-se entrevistas com cento e um. Os casos não incluídos no estudo referem-se aos membros que se encontravam em afastamento, em constantes viagens durante o período de coleta de dados, aposentados e, ainda, casos em que não foi possível a localização do entrevistado ou o atendimento à entrevistadora.

Como a população pesquisada não diz respeito a uma amostra e sim à população total, a análise e interpretação dos dados coletados correspondem à percepção de 54% da população.

## 4. ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

Este capítulo compreende a descrição e análise dos dados coletados na UFES, relativo a eleição direta na instituição e sua implicação na amplitude e profundidade da decisão.

A apresentação e análise dos dados foi dividida em três subitens: designação de dirigentes; análise da amplitude da decisão antes e após a eleição direta; e análise da profundidade da decisão antes e após a eleição direta.

No que respeita a designação de dirigentes, procurou-se analisar a legislação em vigor, e verificar quais as normas adotadas para a eleição direta na UFES.

### 4.1. Designação de Dirigentes

Na UFES, na gestão 1988/91, ocorreram eleições diretas nos três níveis de decisão, com variações na fórmula de proporcionalidade, conforme apresentado a seguir.

#### 4.1.1. Para Reitor e Vice-Reitor

A designação do Reitor e Vice-Reitor é feita pelo Presidente da República dentre lista de 6 (seis) nomes preparada por um Colégio Eleitoral, constituído da reunião dos Conselhos Universitário, de Ensino e Pesquisa e de Curadores.

Para a gestão 1988/91, foi adotado, na UFES, o processo de eleição direta para composição da lista sêxtupla à ser encaminhada à Presidência da República, atendendo dessa forma as disposições estatutárias da Instituição.

Assim, de acordo com a resolução n. 01/87, dos Conselhos Universitário, de Ensino e Pesquisa e Curadores, a composição da lista sêxtupla, homologada por estes Conselhos, obedeceu ao seguinte artigo:

"Art.28- Comporão as listas sêxtuplas para Reitor e Vice-Reitor, em ordem decrescente do número de pontos computados em 1.º e/ou 2.º escrutínio, os 6 (seis) candidatos para cada cargo, que obtiveram, pela Comunidade Universitária, o maior número de pontos".

Na eleição direta, ocorrida em 10/06/87 referente à gestão 1988/91, adotou-se o critério de proporcionalidade entre as três categorias (docentes, servidores técnico-administrativos e estudantes), de maneira que todas tiveram o mesmo peso, tornando-se, assim, equivalentes. Para isto, os votos das classes foram ponderados de acordo com a expressão abaixo:

$$Nd + \left( Ne \frac{nd}{ne} \right) + \left( Ns \frac{nd}{ns} \right)$$

onde:

nd- é o número de docentes em exercício na Universidade, acrescido do número de docentes afastados para treinamento que comparecerem para votar.

ne- é o número de estudantes regularmente matriculados na Universidade no período letivo em que se realiza a consulta.

ns- é o número de servidores técnico-administrativos em exercício na Universidade.

Nd- é o número de votos válidos dos docentes na chapa.

Ne- é o número de votos válidos dos estudantes na chapa.

Ns- é o número de votos válidos dos servidores técnicos-administrativos na chapa.

A adoção da eleição direta e a aprovação do voto paritário gerou posicionamentos discordantes, ocorrendo inclusive repercussões extra-muros, o que pode ser observado no depoimento abaixo, publicado em jornal local

"Aos olhos da maioria dos conselheiros, quase todos docentes, as três categorias têm iguais responsabilidades e, portanto, o mesmo peso na escolha do reitor (...) Quais as consequências de uma eleição onde desiguais votam em igualdade?" (Alvaro Abreu, A Gazeta, 16/06/91).

Para Guerzoni (1988), a ponderação dos votos existe, uma vez que a paridade parte do princípio de que as pessoas não são iguais na Universidade. A atribuição do mesmo peso para todas as categorias é uma forma de não se aprofundar a questão, tendo como justificativa o argumento da preservação da igualdade, argumentação esta que segundo o autor "[...] não tem nenhuma pertinência e talvez só se explique por um apego que a sociedade ocidental ganhou da liberal-democracia de sómente entender um processo democrático quando a igualdade está presente" (p.992).

Mas é importante observar que, a aprovação do voto paritário aconteceu no âmbito dos Conselhos Universitário, de Ensino e Pesquisa e de Curadores, órgãos máximos de decisão da UFES, os quais representam os três segmentos da instituição, com predominância da categoria

docente, o que pode ser observado na tabela 04.

Considerando ainda que, no período das eleições, o número de docentes da UFES (1.119) era minoritário diante do número de servidores técnico-administrativo (2.480) e estudantes (8.937), a adoção do voto paritário teve como premissa criar situação de justiça social na Instituição, já que o voto de cada docente era igual a 1 (uma) unidade enquanto as demais categorias foram achatadas até permitirem a igualdade numérica, onde cada voto de servidor técnico-administrativo era igual a 0,45 e o de estudante 0,12.

#### 4.1.2. Para Diretor e Vice-Diretor de Centro

O Diretor e o Vice-Diretor dos Centros, são nomeados pelo Ministro da Educação e Cultura, de lista de 06 (seis) nomes, escolhidos pelo Conselho Departamental.

Na gestão 1988/91, ocorreram eleições diretas para a escolha de Diretores e Vice-Diretores em todos os centros da instituição, que foram homologadas pelos respectivos Conselhos Departamentais. A Tabela 02 mostra de forma esquemática o método de proporcionalidade adotado por cada Centro.

Tabela 02 - Opção de voto por Centro

Centro	Opção de voto
CAUFES	voto paritário
CA	voto paritário
CBM	voto paritário
CCJE	voto universal
CEFD	voto paritário
CEG	voto universal
CP	voto universal
CT	voto universal

Fonte: Resoluções dos Centros.

A Tabela acima evidencia a variação no método da proporcionalidade adotada pelos Centros da UFES.

A heterogeneidade na opção de voto entre os Centros evidencia a falta de parâmetros comuns e de critérios universalistas na UFES, agravada pela incoincidência de períodos de mandatos com o do

Reitor, entre si e com os departamentos.

Dentre outros fatores, para Rodrigues (1984), a heterogeneidade e a incoincidência de mandatos, aliados a curta duração dos mesmos, traz como implicação para as universidades a instabilidade, dispersão e ambiguidade do poder interno.

#### 4.1.3. Para Chefe de Departamento

O Chefe e o Sub-Chefe de Departamento são eleitos pela maioria dos docentes, membros do Departamento, que formam a Câmara Departamental.

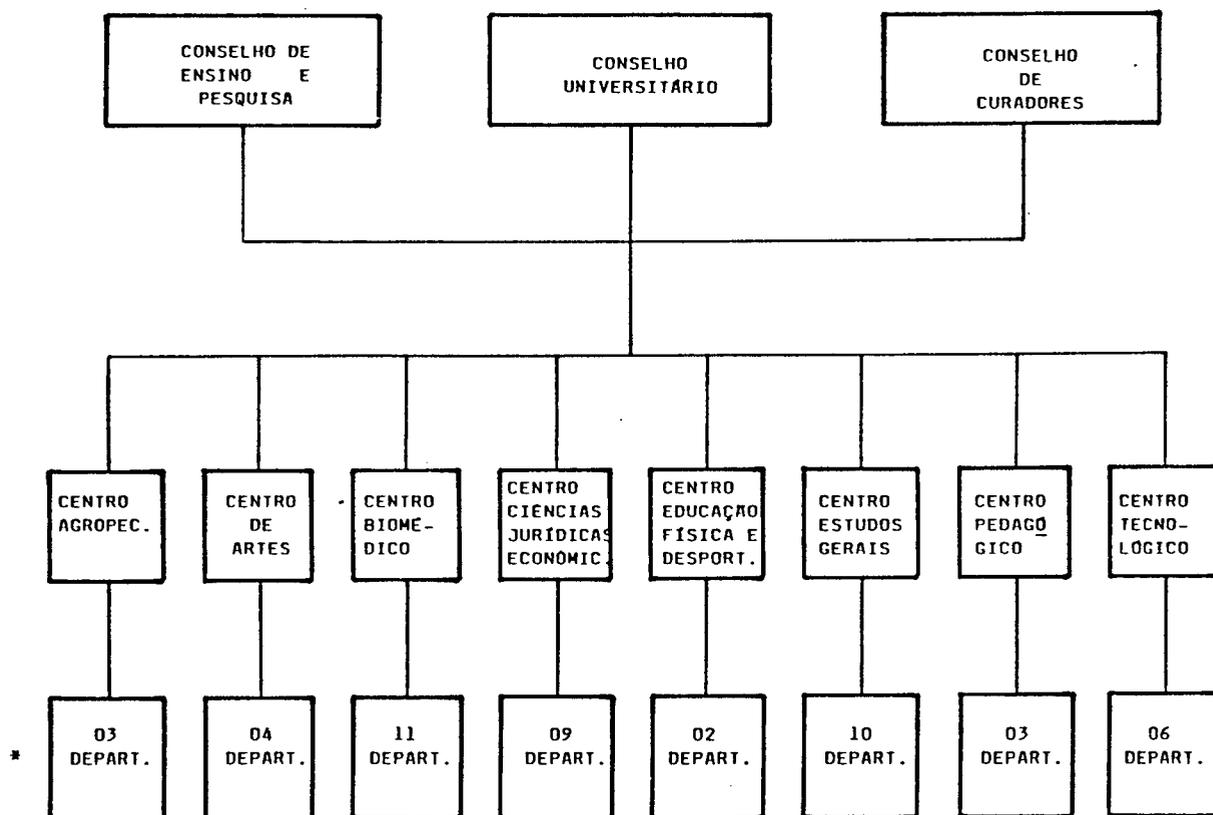
A eleição direta, nesta instância, ocorreu de forma isolada e minoritária e portanto sem grandes repercussões, e não houve homogeneidade no método adotado para estes casos, ocorrendo oscilação entre o voto universal e paritário.

#### 4.2. Amplitude da Decisão, antes e após a Eleição Direta

De acordo com a definição de amplitude da decisão adotada neste estudo, a interpretação e a análise dos dados relacionados a esta variável baseiam-se em duas dimensões: a estrutura e a tipologia das decisões na UFES.

Para efeito deste estudo, a estrutura de decisão da UFES foi segmentada em três níveis: Conselhos Superiores, Centros e Departamentos, como pode ser visualizado na Figura 01.

Figura 01 - Estrutura de Decisão da UFES - 1984/91



\* DEPARTAMENTOS RELACIONADOS EM ANEXO.

Fonte: UFES: Dados estatísticos - 1984/91.

Cada nível de decisão é composto pelas seguintes instâncias deliberativas—normativo e executivas:

Orgãos deliberativo - normativos

Nível Superior - Conselhos Universitário, de Ensino e Pesquisa e de Curadores;

Nível Intermediário - Conselho Departamental;

Nível Inferior - Câmara Departamental.

Orgãos executivos

Nível Superior - Reitor;

Nível Intermediário - Diretor de Centro;

Nível Inferior - Chefe de Departamento.

Comparando as duas gestões, 1984/87 e 1988/91, observa-se que não houve diferença no que tange ao número de instâncias decisórias, de acordo com a Figura 01, e à sua composição, conforme a tabela 04.

Verifica-se que na UFES estes três níveis de decisão têm natureza colegiada. Neste caso, a comunidade acadêmica, que tem tomado decisões, é composta predominantemente pela categoria docente, de acordo com o item 2.3.1. Esta predominância acarreta um descontentamento nas outras duas categorias (estudantes e servidores técnico-administrativos) representadas nestas instâncias, que se sentem marginalizadas devido à centralização do poder decisório pelos docentes.

Percebe-se, também, de acordo com os depoimentos coletados, que a tomada de decisão colegiada tem gerado conflitos internos, pelo fato de seus membros estarem constantemente medindo forças na defesa dos interesses que representam. Este posicionamento faz com que as políticas gerais da UFES sejam, muitas vezes, relegadas a segundo plano,

e que a racionalidade política prevaleça sobre a racionalidade técnica.

Vários autores (Cohen e March, 1974; Baldrige, 1982; Graciani, 1982; Weick, 1983; Etzioni, 1984; Rodrigues, 1984), ao analisar o assunto, ressaltaram estas características encontradas na estrutura de decisão da UFES, que opoe-se ao modelo racional de decisão e aproxima-se dos modelos da decisão política e da anarquia organizada.

Embora pareça contraditório, o problema da decisão na UFES, não reside na sua estrutura colegiada pois, para 63% dos entrevistados, esta estrutura permite uma maior participação nas decisões, caracterizando-se, portanto, como democrática. E é a partir das discussões, na visão dos entrevistados, que viabiliza-se o acordo, ponto de vista este sustentado por Thompson (1976).

Partindo-se do pressuposto que o tipo de decisão (programada e não-programada) afeta a sua amplitude, analisam-se a seguir as decisões da UFES, conforme esta tipologia.

Do nível superior de decisão, neste caso, os Conselhos Superiores, esperam-se decisões não-programadas, relacionadas aos objetivos estratégicos da organização e que estabeleçam políticas de longo alcance.

Neste sentido, observando a Tabela 03 constata-se que não houve alteração significativa no tipo de decisão tomada pelos Conselhos Superiores, antes e depois da modificação do processo de designação do reitor.

Tabela 03 - Tipo de decisões. UFES - Conselhos Superiores

Unidades	Tipo de decisão									
	Ano 1986					Ano 1990				
	Programadas		Não-Programadas		Total	Programadas		Não-Programadas		Total
	Abs.	(%)	Abs.	(%)		Abs.	(%)	Abs.	(%)	
CUn.	58	82	13	18	71	86	81	20	19	106
CEPE	101	77	30	23	131	131	73	48	27	179
Total	159	78	43	22	202	217	74	68	26	285

Fonte: Boletim Oficial - UFES. Jan/Dez-1986 e Jan/Dez-1990.

De acordo com a argumentação apresentada na fundamentação teórico-empírica, era de se esperar, neste estudo, a identificação dos dois tipos de decisão (programadas e não-programadas) nas três instâncias decisórias, mas com predominância, no nível dos Conselhos Superiores, das decisões não-programadas.

No entanto, verificou-se uma total predominância das decisões programadas sobre as não programadas nos dois Conselhos Superiores, com variação insignificante entre as duas gestões consideradas. Pode-se observar, então, no que toca às decisões tomadas nestes órgãos, a existência de um deslocamento em direção contrária à expectativa, trazendo com isto três consequências para a Instituição.

A primeira delas é a não formulação de políticas acadêmicas e administrativas para a UFES. No entanto, ao confrontar o tipo de decisão tomada em todas instâncias decisórias da UFES, com o questionamento que verificou se as decisões nestas instâncias atendem às reais necessidades da Instituição, constataram-se algumas contradições.

Conforme depoimentos do total dos entrevistados, 62% só tomam decisões programadas e 38% tomam decisões dos dois tipos, progra-

madas e não-programadas. Por outro lado, para 55% deste mesmo total, as decisões tomadas nas três instâncias não atendem às reais necessidades da UFES, enquanto 45% acham que atendem.

Nos Conselhos Superiores, percebe-se uma variação mais significativa nestes percentuais. Segundo 78% dos entrevistados, nesta instância só são tomadas decisões do tipo programada enquanto apenas 22% disseram tomar decisões dos dois tipos: programadas e não-programadas. Entretanto, 46%, destes mesmos entrevistados consideram que as decisões tomadas pelos Conselhos Superiores da UFES atendem as reais necessidades da Instituição.

A análise destes percentuais, aliada aos dados da Tabela 03, mostra uma contradição gritante, na medida em que é clara a predominância das decisões programadas nos Conselhos e, ainda assim, 46% dos entrevistados acreditam que as decisões aí tomadas atendem às reais necessidades da UFES.

Esta contradição torna-se mais aguda ao considerar-se que um fator essencial para a integração de uma organização é a comunhão de objetivos, o que não ocorre na UFES. Por isto, e também pela inexistência de políticas, observa-se, na UFES, a diluição da responsabilidade, agravada, ainda, pela impossibilidade de definir-se parâmetros comuns aos objetivos da organização a serem seguidos em todos os níveis. Esta constatação é confirmada pelos depoimentos coletados, dos quais destacam-se:

"Como nossas decisões podem atender às reais necessidades da UFES, se não temos claro quais são estas necessidades?"

"O grande problema é que nós, dos Conselhos Superiores, não tomamos decisões para a UFES, pois não definimos suas prioridades nem a forma de alcançá-las. Nós estamos decidindo para o mundo".

A segunda consequência é que a predominância, nos Conselhos, de decisões relacionadas basicamente aos aspectos operacionais (decisões que deveriam ser tomadas na base da organização) tem provocado uma centralização de decisões programadas neste nível, bem como um consequente esvaziamento do poder de decisão nos dois níveis inferiores, tanto de conteúdo acadêmico quanto administrativo.

A terceira, finalmente, diz respeito à dificuldade de implementação das decisões dos Conselhos, principalmente as do CEPE. Isto é confirmado por 52% dos chefes de Departamentos, que consideram as decisões emanadas dos Conselhos como as que apresentam maiores dificuldades de implementação. O depoimento de um dos membros do CEPE, ilustra bem a questão:

"O problema da tomada de decisão no CEPE é basicamente um: por se deconsiderar as particularidades dos departamentos, aqui uma decisão muitas vezes específica é tomada para todos, inviabilizando o seu cumprimento. São as chamadas decisões numerológicas."

Esta dificuldade está se tornando um fato corriqueiro na UFES. Na verdade, parece que as decisões dos Conselhos, apesar de colegiadas, não têm se mostrado as mais democráticas, uma vez que estão sendo tomadas sem levar em conta, na maioria das vezes, as necessidades dos Departamentos, que são a base operacional da Instituição.

De acordo com as atribuições expostas no item 2.3, os diretores dos Centros, que são o nível hierárquico intermediário da estrutura de decisão, deveriam tomar decisões relacionadas ao aspecto tático, fazendo, assim, a ponte entre entre o nível superior (Conselhos) e o inferior (Departamentos). Mas o que se constatou, neste nível, foi a predominância das decisões programadas, relacionadas aos aspectos

administrativos do Centro.

Um dos diretores de Centro, inclusive, afirma que a sua função é meramente burocrática, sem nenhuma autonomia decisória, o que o transforma em mero executor de procedimentos normativos. Segundo seu depoimento, neste contexto faz-se necessário um questionamento sobre a necessidade da existência deste nível, nestes moldes.

Já na base operacional, 56% dos chefes dos Departamentos das duas gestões afirmam que, neste nível, só são tomadas decisões do tipo programada, enquanto 44% tomam decisões dos dois tipos, programadas e não programadas, mas com predominância do primeiro tipo, ou seja, das decisões relacionadas aos aspectos operacionais da administração do Departamento, normalmente caracterizadas como decisões racionais.

Para um dos entrevistados, esta predominância se deve ao fato de que

"Os problemas só aumentam, as decisões já não nos competem, têm fugido de nossa alçada, ficando só os problemas do dia-a-dia para serem resolvidos, o que nem sempre é possível. O que tem acontecido é cada vez mais o enfraquecimento do Departamento."

Parece claro que o tipo de decisões tomadas nas três instâncias decisórias da UFES, nas duas gestões analisadas, contrapõe-se ao modelo racional de decisão. Neste sentido, verifica-se uma predominância da racionalidade política sobre a racionalidade técnica na UFES.

Observa-se também que não houve alteração significativa, em relação a tipologia da decisão adotada neste estudo, antes e depois da modificação do processo de designação do reitor.

#### 4.3. Profundidade da Decisão, antes e após a Eleição Direta

A análise da profundidade da decisão na UFES, nos períodos 1984/87 e 1988/91, foi feita com base na representação nas três instâncias decisórias e através de informações obtidas a partir de entrevistas e dados secundários concernentes à concentração e/ou dispersão de poder decisório na Instituição.

Com relação à constituição dos órgãos superiores da UFES, observa-se, na Tabela 04, a presença das três categorias (docentes, estudantes e servidores técnico-administrativos). Analisando-se esta Tabela, verifica-se uma representação desigual entre as três categorias e uma concentração de poder decisório pela categoria docente nos Conselhos Superiores.

Tabela 04 - Constituição dos Conselhos Superiores - UFES 1984/91

Órgãos	Representação docente		Representação estudantil		Representação técn.administ.		Total
	Absol.	%	Absol.	%	Absol.	%	
CUn	13	68	04	21	02	11	19
CEPE	26	81	06	19	--	--	32
Conselho Curadores	04	68	01	16	01	16	06
Total	43	75	11	19	03	06	57

Fonte: Boletim Oficial da Ufes - 1984/91.

Pode-se até justificar esta desigualdade no CEPE, uma vez que as decisões tomadas neste órgão relacionam-se às atividades acadêmicas da UFES e, assim, a predominância da representação docente sobre a estudantil explica-se pela transitoriedade dos estudantes na

Instituição. Mas no CUn, que é responsável por decisões relacionadas basicamente às políticas administrativas, não se justifica a predominância da representação estudantil sobre a dos servidores técnico-administrativos, nem a grande desigualdade entre a representação docente e a dos servidores.

Esta participação desigual contribui para a maior visibilidade do conflito na UFES, reforça a concentração de poder decisório da categoria docente e fortalece a predominância da racionalidade política sobre a racionalidade técnica.

Outro aspecto ressaltado pela Tabela 04 é que não houve alteração na constituição dos Conselhos Superiores depois da modificação do processo de designação do reitor.

No CEPE, a questão da representatividade mereceu uma análise mais detalhada, tendo em vista ter sido este um dos pontos apontados nas entrevistas, por membros das três instâncias decisórias, como um dos graves problemas do órgão. Cabe notar, ainda, que as decisões tomadas no CEPE, todas de natureza político-acadêmica, totalizaram 64% das decisões tomadas pelos órgãos superiores da UFES na gestão 1984/87 e 59% na gestão 1988/91, de acordo com a Tabela 03. A representatividade no CEPE pode ser visualizada na Tabela 05.

Analisando a Tabela 05, percebe-se que o CEPE sofre de problemas estruturais sérios, tendo em vista a variação significativa em relação ao número de professores, de Departamentos e de Cursos de cada Centro. É o caso, por exemplo, do CBM e do CEFD. No primeiro há 282 professores, e no segundo, há apenas 31. E mesmo assim os dois Centros tem o mesmo número de representantes no CEPE: dois professores. Com isto, há uma distribuição desigual de poder decisório, pois, no

Tabela 05 - Representação no CEPE - UFES

CENTROS	Nº PROF.		Nº DEPART.		Nº CURSOS		Nº REPRES. CEPE	RELAÇÃO REPRES/ Nº PROF.	
	1987	1991	1987	1991	1987	1991	e 1987 1991	1987	1991
CAUFES	43	43	03	03	01	01	02	21,50	21,50
CAR	77	63	04	04	03	03	02	38,50	31,50
CBM	299	282	11	11	03	03	02	149,50	141,00
CCJE	167	152	09	07	07	07	02	83,50	76,00
CEFD	39	31	02	02	01	01	02	19,50	15,50
CEG	309	276	10	10	11	13	04	77,25	69,00
CP	86	66	03	03	01	01	02	43,00	33,00
CT	156	143	06	06	04	05	02	78,00	71,50
TOTAL	1176	1056	48	46	31	34	18	65,33	58,67

Fonte: UFES: Dados Estatísticos - 1987/2 e 1991. Sub-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento.

CEPE, há um representante para cada 141 professores do CBM, enquanto no CEFD este número é de um representante para cada 15 professores.

Observada a relação de proporcionalidade, e tomando-se por base a representatividade do CBM, o CEFD deveria ser representado, no CEPE, por 0,2 professor. Com base neste critério, os números sugerem que:

a) o CEFD ainda não atingiu um número de professor suficiente para garantir a sua representação no CEPE

ou,

b) com base na representatividade do CEFD, o CBM deveria contar com 18 representantes no CEPE.

Esta mesma incoerência verifica-se, em maior ou menor intensidade, no que diz respeito à representatividade, no CEPE, dos Cursos e Departamentos.

Outro ponto levantado nas entrevistas diz respeito à forma de representatividade nos Conselhos Superiores. Segundo 49% dos entrevistados, a representatividade nestes órgãos é fraca e não corresponde às necessidades das categorias ali representadas, o que também contribui para que as decisões deles emanadas sejam as mais difíceis de implementar.

Neste sentido, é significativo o depoimento transcrito abaixo:

"A representatividade nos Conselhos Superiores é fraca e não representa efetivamente os interesses dos Centros e Departamentos, criando com isto distanciamento entre as instâncias decisórias e fazendo com que muitas vezes as decisões por eles tomadas não sejam cumpridas".

Para 51% dos entrevistados, a participação na tomada de decisão, nos níveis hierárquicos superiores, é uma participação efetiva, ou seja, existe colaboração, e se necessário, há espaço para discussão e intervenção na tomada de decisão. Já para 49% dos entrevistados, a sua participação, neste caso, é apenas mais um envolvimento no sentido de legitimar decisões anteriormente combinadas.

Para ilustrar este fato, tem-se como exemplo as Comissões Internas dos Conselhos Superiores. Estas Comissões foram criadas para aprofundar a discussão sobre questões específicas e agilizar a tomada de decisão. Se, por um lado, são inegáveis os benefícios decorrentes destas Comissões, por outro, isto provoca uma centralização de poder por parte dos membros das Comissões, em suas áreas específicas, na medida em que as decisões colocadas em plenária para votação, com base em parecer emitido por qualquer Comissão, são quase sempre automaticamente aprovadas, pois é difícil qualquer questionamento por parte dos outros membros, por falta de acesso à informação.

Assim, na prática, não existe uma participação de todos os membros dos Conselhos Superiores na tomada de decisão. Existe mesmo, em muitos casos, uma mascaração da participação, a partir de mecanismos de controle e de dominação, dependendo dos interesses dos grupos que aí atuam e da existência ou não de alianças.

Considerando-se, entretanto, que a escolha dos membros que compõem os órgãos deliberativo-normativos da UFES baseia-se em procedimentos democráticos, conforme exposto nos itens 2.3.1 e 4.1., a explicação para estes fatos remete, na fundamentação teórica, às principais críticas feitas à democracia representativa (Lindblon, 1981; Bobbio, 1986; Pitkin, 19..; Rousseau, 19..).

No que respeita à concentração de poder decisório, segundo 51% dos entrevistados, nas três instâncias, e nas duas gestões, a concentração orçamentária é a que mais tem ocorrido na UFES, principalmente nas instâncias superiores (Centro e Conselhos Superiores), enquanto os Departamentos vêm-se quase sempre limitados a executar ou encaminhar suas atividades de acordo com diretrizes impostas de cima.

Visando um melhor entendimento da questão será apresentada a seguir, de forma sucinta, a formulação da proposta e distribuição orçamentária da UFES, de acordo com dados e informações coletadas no setor de orçamento.

No início dos anos 80, o MEC estabeleceu "tetos orçamentários" para cada IFES, com base nos repasses feitos nos anos anteriores, e a discussão da proposta orçamentária, junto ao Ministério, obedecia a estes critérios.

A partir de 1989, houve uma redistribuição nestes "tetos", e vinculação das verbas liberadas à projetos/atividades pré-determinados pelo Ministério, e já não mais se fez a discussão da proposta orçamentária para as IFES.

A distribuição interna de recursos orçamentários, até 1985, era feita com grande variação, tanto no percentual do orçamento distribuído para os centros quanto na participação, obedecendo normalmente critérios históricos, sem uma clara definição de quais itens de despesa eram de responsabilidade de cada centro.

A partir de uma discussão com diretores dos Centros, criaram-se critérios de distribuição orçamentária, levando em conta as variáveis mais significativas e definindo as despesas de responsabilidade dos Centros. Assim, definiram-se três partes do total a ser distribuído:

- 1.- de acordo com a participação histórica (perfil financeiro);
  - 2.- proporcional ao tamanho do centro (perfil institucional)
- e

3.- proporcional a indicadores qualitativos (perfil gerencial).

A partir daí, o rateio tem sido feito de acordo com o resultado destes perfis, e de uma discussão informal entre os diretores de Centro, reitor, vice-reitor e sub-reitores administrativo e de planejamento e desenvolvimento, para posterior aprovação pelo Conselho Universitário.

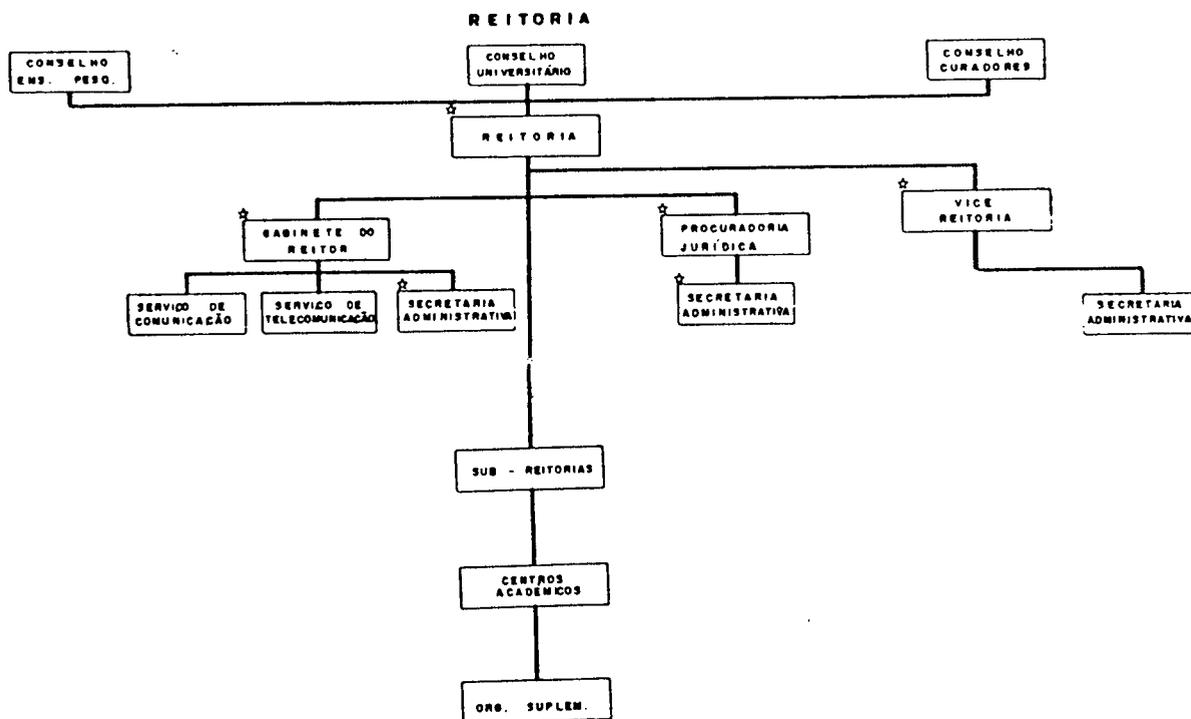
Percebe-se, assim, que os departamentos não foram envolvidos na discussão que definiu os critérios de distribuição orçamentária, além de não possuírem dotação orçamentária própria. A sua participação no rateio dos recursos, a nível de Centro, está muitas vezes vinculada ao tipo de relacionamento existente entre o chefe de Departamento e o diretor de Centro.

Nas entrevistas, detectou-se que alguns departamentos criaram fontes alternativas para a obtenção de recursos, visando implementar decisões que se mostraram inviáveis por falta de recursos financeiros, apesar de sua importância para a instituição. Estes recursos foram obtidos através de projetos de pesquisa/extensão/consultoria, junto a órgãos governamentais e/ou empresas privadas. Com isto, criaram-se fontes alternativas à tomada de decisão, desvinculadas das instâncias superiores da UFES, dando assim um maior poder de decisão a estes Departamentos.

Outros pontos foram levantados pelos integrantes das três instâncias decisórias. Após analisados, evidenciaram a concentração e/ou dispersão de poder na Instituição. Neste sentido, faz-se necessário analisar sob alguns aspectos a estrutura hierárquica da UFES e suas implicações para a tomada de decisão.

A estrutura pode ser visualizada na Figura 02. É necessário ressaltar que, também neste caso, não ocorreram alterações antes e depois da modificação do processo de designação do reitor, de nomeação para eleição.

Figura 02 - Estrutura Hierárquica - UFES - 1984/91



Fonte: Avaliação Institucional - Relatório de Avaliação Diagnóstica - II. UFES. 1990.

O primeiro aspecto analisado é o da rigidez e morosidade acarretados pela estrutura hierárquica existente. Um dos fatos que conduz a isto é o excesso de órgãos, muitas vezes incubidos de atri-

buições similares.

Segundo um chefe de Departamento,

"A existência de estruturas paralelas muitas vezes tem prejudicado o trabalho e a tomada de decisão no departamento."

Algumas decisões departamentais que precisam ser referendadas pelo CEPE exemplificam bem este fato. A decisão é tomada pelo Departamento, submetida a Câmara Departamental, ao Colegiado de Curso e vai ao Diretor de Centro que, por sua vez, a encaminha à Sub-Reitoria competente que, as vezes, a encaminha para alguma de suas comissões internas para emissão de parecer e, finalmente, vai ao CEPE para aprovação final. Dependendo da exiguidade do tempo, a observância deste trâmite legal inviabiliza a implantação da decisão, o que já ocorreu diversas vezes conforme os depoimentos coletados.

Com isto, quando possível, não se observam os "canais competentes", utilizando-se canais informais e relações de influência pessoal para agilizar a tomada de decisão, o que tem gerado conflitos internos pela disputa de poder e prestígio, além da dispersão de poder decisório.

Outro aspecto levantado é o relacionamento entre o Departamento e o Colegiado de Curso. As opiniões mostraram-se divergentes, com alguns membros achando benéfica a existência destes órgãos, enquanto outros consideram-nos conflitantes, conforme depoimentos abaixo,

"O Colegiado é necessário para possibilitar um fortalecimento acadêmico dos Cursos e com isto uma liberação dos Departamentos, que devem assim centrar as suas atividades em questões administrativas".

"O problema entre o Departamento e o Colegiado de Curso, é a distorção e indefinição dos seus papéis, e o

Colegiado está entrando como mais um órgão burocrático, incorrendo em duplicidade de funções".

Este fato também ressalta a existência do conflito e a dispersão de poder decisório, na medida em que não está claro qual a competência de poder decisório do Departamento e do Colegiado.

Um segundo ponto refere-se às normas e procedimentos existentes na Instituição. Observou-se, em alguns setores, um excesso de normas, muitas vezes ambíguas, enquanto em outros, faltam normas mínimas a serem seguidas. Uma das causas disto parece ser a falta de um órgão que, na prática, se preocupe com a definição e elaboração das normas institucionais e a atualização das já existentes.

Isto pode ser observado em relação ao estatuto e ao regimento geral, que tiveram sua última versão elaborada em 1985. As diversas alterações ocorridas, desde então, nem sempre são do conhecimento da comunidade acadêmica. Diversos órgãos não possuem regimento interno. Atas e outros documentos nem sempre estão atualizados e várias vezes não é possível localizá-los.

Constatou-se, dessa forma, que a padronização é falha ou inexistente, devido à falta de normas claras e concisas visando uniformizar e agilizar a tomada de decisão. Este fato estimula a politização da tomada de decisão, o que é característico da anarquia organizada, permitindo que alguns membros venham a legislar em proveito próprio, a partir de interpretações variadas de normas ambíguas e/ou da sua falta. O depoimento de um dos membros do CEPE reforça esta visão,

"As relações na UFES estão confusas. Todos se acham donos do pedaço, pois não existe hierarquia, uma vez que não há normas claras que definam as atribuições e quem é quem na Instituição".

Pelo exposto, pode-se dizer, no que respeita a normas e procedimentos na UFES, antes e depois da modificação do processo de designação do reitor, que existe, na prática, uma fuga à responsabilidade, o que reforça a concentração do poder decisório em alguns órgãos e a dispersão em outros.

Um outro aspecto analisado refere-se a comunicação. A tomada de decisão, em todos os níveis, depende do acesso as informações necessárias para tal e, por sua vez, a implementação das decisões depende da existência de canais de comunicação que permitam transmiti-las aos setores competentes. Para tanto, é preciso que exista na organização um sistema de informação, com canais de comunicação que façam com que as informações cheguem em tempo hábil e de forma não distorcida aos decisores.

No levantamento dos dados coletados na UFES, observou-se que falta um sistema de informação e canais de comunicação adequados. Para 74% dos entrevistados, o acesso às informações é lento e muitas vezes até inexistente, conforme depoimentos abaixo,

"Falta um sistema de informações na UFES. Os canais de comunicação são obstruídos e existe uma descontinuidade no processo. As informações estão pulverizadas".

"Falta um sistema de informações, o que gera uma informalidade e utilização de redes de influência".

A utilização de um sistema de comunicação informal, se em alguns casos serve para agilizar trâmites, também pode acarretar conflitos na organização, na medida em que gera informações distorcidas e fortalece o poder pessoal de alguns grupos. E os objetivos pessoais nem sempre são coerentes com os objetivos organizacionais.

Nos Centros Agropecuário e Biomédico, esta situação agrava-se pois, além dos problemas comuns a todos os outros Centros, eles estão situados nos Campi de Alegre e Maruípe, respectivamente. Portanto, a distância física do Campus de Goiabeiras, onde está praticamente toda a administração da UFES, caracteriza-se como mais um instrumento da distorção das informações.

Estes fatos, associados à falta de procedimentos e normas e ao distanciamento entre as três instâncias, questões estas já discutidas anteriormente, foram considerados responsáveis pela debilidade nas relações de interação e interdependência na UFES.

A debilidade nas relações de interação e interdependência, por sua vez, explica a existência, da mesma forma como é decorrência, de um clima organizacional em que:

- . predomina a racionalidade política sobre a técnica;
- . prevalecem os interesses de grupos sobre os objetivos organizacionais;
- . a não democratização da comunicação estimula a eclosão de conflitos e fortalece o poder de grupos que atuam politicamente dentro da UFES;
- . a falta de clareza das informações acaba refletindo-se na falta de clareza das atribuições de cada órgão.

## 5. CONCLUSÕES

### 5.1. Conclusões

Tendo como referência o problema de pesquisa deste trabalho,

A modificação no processo de designação do reitor, de nomeação para eleição, acarretou algum tipo de mudança na amplitude e profundidade da decisão na Universidade Federal do Espírito Santo, enquanto organização?

verifica-se que, na UFES, a modificação no processo de escolha do reitor não provocou alterações na amplitude e profundidade da decisão. Com base no referencial teórico apresentado no capítulo 2, observa-se que os indicadores estrutura da decisão, tipologia, representação, e concentração e/ou dispersão de poder, não sofreram alterações nos períodos anterior e posterior a adoção da eleição direta.

Com relação a cada indicador, podê-se chegar às seguintes conclusões:

- Como se observa na Tabela 01, a estrutura de decisão da UFES manteve-se inalterada antes e depois da modificação do processo de escolha do reitor, de nomeação para eleição. Verifica-se que esta estrutura colegiada, e como tal democrática, tem gerado conflitos internos na Instituição, e neste caso, a racionalidade política prevalece sobre a racionalidade técnica.

- Quanto ao tipo de decisões, programadas e não-programadas, constata-se uma predominância das decisões programadas sobre as não-programadas, nos três níveis (Conselhos Superiores, Centros e Departamentos), acarretando:

- . a não formulação de políticas acadêmicas e administrativas;
- . a centralização de decisões do tipo programadas no nível hierárquico superior;
- . o esvaziamento do poder decisório nos níveis intermediário e inferior, e
- . dificuldades de implementação das decisões provenientes dos Conselhos Superiores pelos Centros e Departamentos.

Estas constatações aproximam a tomada de decisão na UFES dos modelos de decisão político e de anarquia organizada pois, aqui também, existe uma prevalescência da racionalidade política sobre a técnica. Percebe-se também em relação a este indicador que não ocorreu alteração significativa antes e depois da modificação do processo de designação do reitor.

- Já com relação a questão da representação, que é falha, fica claro que a participação mostra-se desigual, com predominância da categoria docente, gerando conflitos e concentração do poder decisório por parte dos docentes, agravados pela inexistência da pretensa igualdade dos Centros nos Conselhos Superiores. Mesmo considerando a escolha dos representantes como democrática (eleição direta), nem sempre houve participação efetiva, nas três instâncias decisórias, nas duas gestões analisadas, o que reforça a centralização de poder por parte de grupos. Em outras palavras: já que muitos não exercem o direito da participação, alguns poucos que o fazem sistematicamente transformam, intencionalmente, a sua participação em mecanismo de dominação.

- A concentração de poder decisório deve-se, além dos fatores apresentados anteriormente, à:

- . Centralização orçamentária nos níveis hierárquicos Superior e Intermediário;
- . Excesso de órgãos, alguns com atribuições similares. Teóricamente, um maior número de órgãos deveria conduzir a desconcentração do poder decisório. Na prática, todavia, observa-se na UFES, que esse "maior número" é excessivo e superposto. Por isto, em vez da desconcentração existe, na realidade, a dispersão que, por sua vez, abre espaço para a conquista e a concentração do poder por parte de alguns grupos;
- . Padronização falha pela falta de normas claras e concisas e,
- . Sistema de comunicação obstruído, por ação ou por omissão.

Estes fatores se por um lado acarretam concentração de poder decisório em alguns órgãos, geram dispersão em outros.

Neste contexto, comprova-se que as variáveis amplitude e profundidade da decisão não sofreram alterações com a adoção de eleições diretas na UFES. Percebe-se, assim, que a eleição direta por si só não levou à democratização da Instituição, apesar de ser, sem dúvida, um passo importante neste sentido. Parece que para isto é necessário que haja uma participação efetiva na tomada de decisão, em todos os níveis hierárquicos da UFES, com um comprometimento dos membros das instâncias decisórias com os reais objetivos da Instituição.

Face ao exposto, neste caso, percebe-se também, na UFES, uma prevalência da racionalidade política sobre a racionalidade técnica, o que indica a necessidade de se ampliar as análises na organização sob a perspectiva dos modelos de decisão política e de anarquia organiza-

da.

É preciso observar, todavia, que em determinadas circunstâncias, ainda não perfeitamente caracterizadas, a UFES deixa transparecer claramente a racionalidade dualista, ou seja, a coexistência do modelo político com o modelo técnico, aqui entendido nos termos definidos pela concepção burocrática de Weber.

A UFES parece, então, com um sistema aberto onde o processo decisório é influenciado tanto pela necessidade de ajustamento à racionalidade política, em dados momentos, quanto pela necessidade de ajustamento à trâmites burocráticos internos, em outros momentos. Logo, não é descabido concluir que diferentes rituais de tomada de decisão podem ser apropriados para diferentes sub-partes da organização, em diferentes contextos internos.

Isto equivale a sugerir que a amplitude e a profundidade das decisões na UFES, dependem de fatores perfeitamente contingentes, ou situacionais, ora técnicos, ora políticos, independentemente da forma de escolha do reitor.

## 6. RECOMENDAÇÕES

a) Que a UFES reveja os critérios e formas de participação no sentido de torná-la verdadeiramente efetiva, não se esgotando apenas no processo de escolha do dirigente;

b) Que a UFES desenvolva critérios inequívocos que definam a competência de cada nível decisório sobre o tipo de decisões tomadas nas respectivas instâncias, reduzindo assim os conflitos internos e o esvaziamento nos níveis inferiores;

c) Que a UFES perceba a necessidade da coexistência da racionalidade técnica e política na tomada de decisão, para que possa cumprir sua missão institucional;

d) Que futuros estudos aprofundem questões aqui levantadas visando buscar alternativas para a comunicação nas universidades e o aprimoramento de sistemas de informação nestas instituições;

e) Enfim, que esta pesquisa sirva como referência para futuros estudos na UFES, sobre tomada de decisão e escolha do dirigente.

## 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALDRICK, Howard E. *Organizations & environments*. New Jersey: Prentice-Hall, 1987.
- ALLISON, Graham T. *Essence of decision: explaining the cuban missile crisis*. Boston: Little, Brown and Company, 1971.
- BALDRIDGE, J. Victor. *Estruturación de políticas y liderazgo efectivo en la educación superior*. México: Noema, 1982.
- BIRNBAUN, Robert. *How colleges work: the cybernetics of academic organization and leadership*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1988.
- BLAU, Peter. *Universidades como organizações*. RBAE, Porto Alegre, v.2, n.2, p.10-26, jul./dez. 1984.
- BOBBIO, N. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BRUYNE, Paul de et al. *Dinâmica da pesquisa em ciências sociais: os polos da prática metodológica*. Rio de Janeiro: F. Alves, 1982.
- CAMPOS, Edmundo. *Sociologia da burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- CARVALHAL, Maria R. D. F. *Cara ou coroa? breve mitologia do processo decisório administrativo*. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1981.
- COHEN, Michael D., March, James G. *Leadership and ambiguity: the american college president*. U.S.A.: MacGraw-Hall Book Company, 1974.

- DYE, Thomas R. *Understanding public policy*. New Jersey: Prentice-Hall, 1987.
- ETZIONI, Amitai. *Organizações modernas*. São Paulo: Pioneira, 1984.
- FISCHER, Tania. A gestão do município e as propostas de democratização e participação popular. *Rev. Adm. Mun. Rio de Janeiro*, v.34, n.183, p.18-35, abr./jun., 1987.
- FRANCO, Maria E. D. P. O poder na universidade enquanto burocracia: um estudo sobre dimensões organizacionais. *RAE, Rio de Janeiro*, v.19, n.4, p.60-69, out./dez. 1984.
- FREIRE, Eduardo De L. A democratização e a participação no processo de democratização da universidade brasileira. *Educação Brasileira, Brasília, CRUB*, 8(16):13-17, 1.sem. 1986.
- GIANNOTTI, José A. *A universidade em ritmo de barbárie*. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- GIBSON, J. L., Ivancevich, J. M., Donnelly, J. H. Jr. *Organizações: comportamento, estrutura, processos*. São Paulo: Atlas, 1981.
- GRACIANI, Maria Stela Santos. *O ensino superior no Brasil: a estrutura de poder na universidade em questão*. Rio de Janeiro: Vozes, 1982.
- GUERZONI FILHO, Gilberto. Sobre a eleição direta para reitor das universidades federais. *Ciência e Cultura* . 40(10): 992-994.
- GUIMARÃES, R.P. Participación comunitária, estado y desarrollo: el difícil arte de conciliar lo conflictivo. *Revista Interamericana de Planificación*. v.XXXI, n.83-84, p.5-33, dec., 1987.
- HALL, Richard H. *Organizações : estrutura e processos*. Rio de Janeiro: Prentice-Hall do Brasil, 1984.

- JENNERGREN, Peter. Decentralization in organizations. In: NYSTROM, Paul C., STARBUCK, William H. Handbook of organizational design: remodeling organizations and their environments. New York: Oxford University Press, 1981, 2v.
- KATZ, Daniel, Kahn, Robert L. Psicologia social das organizações. São Paulo: Atlas, 1987.
- LEVIN, P. H. On decisions and decision making. Public Administration, v.50, Spring 1972.
- LINDBLOM, Charles E. O Processo de decisão política. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.
- LOBO, Thereza. Descentralização - uma alternativa de mudança. RAP, Rio de Janeiro, v.22, n.1, p.14-24, jan./mar., 1988.
- MATTOS, Pedro L.C.L. A Política de controle do governo em relação às universidades federais autárquicas e suas conseqüências sobre as estruturas administrativas destas instituições. Rio de Janeiro, 1980. 198p. Dissertação (mestrado em Administração Pública) Fundação Getúlio Vargas, 1980.
- MENDONÇA, Luiz C. de. A participação do cidadão nas decisões da administração pública. RAP, Rio de Janeiro, v.18, n.4, p.175-18 out/dez., 1984.
- MOUZELIS, Nicos P. Organización y burocracia. Barcelona: Península, 1973.
- PERROW, Charles. Análise organizacional: um enfoque sociológico. São Paulo: Atlas, 1981.
- PITKIN, H. F. O conceito de representação. In: Cardoso, Fernando H. e Martins, Carlos E. Política & sociedade. São Paulo: Companhia Editora Nacional, [19..].

- RICHARDSON, Roberto Jarry et. al. *Pesquisa social:metodos e técnicas*. São Paulo: Atlas, 1985.
- RODRIGUES, Suzana Braga. *Processo decisório em universidades: teoria III*. RBAE, Porto Alegre, v.2, n.2, p.59-75, jul/dez 1984.
- SALVADOR, Nilce T. M. UDESC/FURB. *Um estudo sobre dimensões organizacionais*. Florianópolis, 1990. 237 p. Dissertação (mestrado em Administração Universitária), Universidade Federal de Santa Catarina, 1990.
- SELLTIZ, Claire et al. *Métodos de pesquisa nas relações sociais*. 2. ed. São Paulo: EPU, 1987, 3.v.
- SIMON, Herbert. *Comportamento administrativo*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1979.
- SOUTO-MAIOR, Joel. *Perspectivas de democratização na gestão municipal*. Mimeo. 1990. p.01-18.
- STONNER, J.A.F. *Administração*. Rio de Janeiro: Prentice-Hall do Brasil, 1985.
- THOMPSON, James D. *Dinâmica organizacional*. São Paulo: MacGraw-Hill do Brasil, 1976.
- TRIVIÑOS, Augusto N. J. *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas, 1987.
- WEBER, Max. *Economia y sociedad: esbozo de sociologia comprensiva*. México: Fondo de Cultura Económica, 1977.
- WEBER, Max. *Ensaio de sociologia*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1982.

WEICK, K. Educational organizations as loosely coupled systems. In: Baldrige, J.V. & Deal, Terrence (orgs.). The dynamics of organizational change in education. Berkeley: Mc Cutchan, 1983, p.15-37.

WLASMAN, Petrus M., Castro, Luiz F.M. Universidade: a luta pelo poder. RBAE, Porto Alegre, v.3, n.1, p.88-101, jan./jun.1985.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO. Estatuto. Mimeo. 1985.

----- . Regimento. Mimeo.

## 8. ANEXOS

### 8.1. Roteiro para entrevista

01. As decisões tomadas com maior frequência por você referem-se a solução de problemas rotineiros, ou visam evitar o surgimento de problemas?
02. A estrutura da universidade tem possibilitado, normalmente, implementar essas decisões?
  - 02.a. Quais os tipos de obstáculos mais frequentemente encontrados para a implementação dessas decisões?
  - 02.b. Esses obstáculos são mais comuns à decisões tomadas pelo departamento ou à decisões que vêm dos conselhos superiores ou centros?
03. As informações necessárias à tomada de decisão pelo departamento têm sido obtidas de forma adequada e em tempo hábil?
04. Qual o tipo de interação e/ou interdependência entre o departamento, o centro e os conselhos superiores na tomada de decisão departamental?
05. Há algum ponto de estrangulamento nas relações de interação e/ou interdependência?
06. A interdependência, tanto na tomada de decisão quanto na sua implementação tem, normalmente, obedecido a hierarquização existente?
07. As relações de interdependência existentes na universidade tem aumentado ou diminuído as possibilidades de conflito nas decisões departamentais?
08. A hierarquização existente na universidade é adequada à tomada de decisão e à solução de problemas pelo departamento?
  - 08.a. Que alterações poderiam ser introduzidas nesta estrutura hierárquica?
09. Que mecanismos costumam ser utilizados para avaliar os resultados das decisões do departamento?
10. No departamento ocorrem tentativas intencionais para criar fontes alternativas à tomada de decisão?

- 10.a. Para que tipo de decisões?
11. Que tipo de contribuição é obtida dos colaboradores para tomar uma dada decisão?
- 11.a. Essa colaboração têm acontecido de forma espontânea, ou só quando solicitada?
- 11.b. Há alguma relação entre as decisões com maior aceitação e o número de colaboradores envolvidos na tomada dessas decisões?
12. Nas decisões tomadas em conjunto costuma haver um correspondente envolvimento na implementação?
13. Quando você é chamado a colaborar numa decisão num dos níveis superiores, na maioria dos casos, você é solicitado no sentido de prestar uma colaboração efetiva, ou para legitimar uma decisão já tomada?
14. Existe algum fator que contribui para uma maior concentração/ dispersão de poder na universidade?
- 14.a. Nas decisões departamentais há alguma concentração ou dispersão de poder em relação a tomada e implementação dessas decisões?
- 14.b. O grau de concentração/dispersão tem sido prejudiciais às decisões tomadas no departamento?
- 14.c. Esse grau de concentração/dispersão diz respeito também à implementação das decisões?
15. Existe alguma tentativa no departamento de buscar estratégias alternativas que visem a alcançar um maior equilíbrio nas decisões departamentais?
16. As decisões tomadas e implementadas pelo departamento têm sido objeto de que tipo de resistência?
17. A seu ver, essas decisões, normalmente, têm atendido as reais necessidades da Instituição?

## 8.2. Relação de Departamentos por Centro na UFES

Centros	Departamentos
CAUFES	Engenharia Rural Fitotecnia Zootecnia e Economia Rural
CA	Arquitetura e Urbanismo Artes Industriais e Decorativas Formação Artística Fundamentos Técnico-Artísticos
CBM	Ciências Fisiológicas Clínica Cirúrgica Clínica Médica Clínica Odontológica Enfermagem Materno Infantil Medicina Especializada Medicina Social Morfologia Patologia Prótese Dentária
CCJE	Administração Biblioteconomia Ciências Contábeis Comunicação Social Direito Economia Serviço Social
CEFD	Desportos Ginástica
CEG	Biologia Ciências Sociais Estatística Filosofia Física e Química Geociências História Linguas e Letras Matemática Psicologia
CP	Administração e Supervisão Escolar Didática e Prática de Ensino Fundamentos da Educação e Orientação Educacional

---

Centros	Departamentos
CT	: Engenharia Elétrica : Engenharia Industrial e Informática : Engenharia Mecânica : Estrutura e Edificações : Hidráulica e Saneamento : Transportes

---